

EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Evaluando los instrumentos de medición de la CONEAU

Silvina Miceli

COLECCIÓN UAI – INVESTIGACIÓN

UAI EDITORIAL

teseo 

EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Silvina Miceli

El sistema de aseguramiento de la calidad

Evaluando los instrumentos de medición de la CONEAU

Colección UAI – Investigación

UAI EDITORIAL

teseo 

Miceli, Silvina

El sistema de aseguramiento de la calidad: evaluando los instrumentos de medición de la CONEAU / Silvina Miceli. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana, 2019. 194 p.; 20 x 13 cm. ISBN 978-987-723-189-2

1. Sistemas de Evaluación. 2. Educación Superior. I. Título. CDD 378.007

© UAI, Editorial, 2019

© Editorial Teseo, 2019

Teseo – UAI. Colección UAI – Investigación

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877231892

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

Autoridades

Rector Emérito: Dr. Edgardo Néstor De Vincenzi

Rector: Dr. Rodolfo De Vincenzi

Vice-Rectora Académica: Dra. Ariana De Vincenzi

Vice-Rector de Gestión y Evaluación:

Dr. Marcelo De Vincenzi

Vice-Rector de Investigación: Dr. Mario Lattuada

Vice-Rector de Extensión Universitaria: Ing. Luis Franchi

Vice-Rector de Administración: Dr. Alfredo Fernández

Decano Facultad de Ciencias de la Educación

y Psicopedagogía: Lic. Perpetuo Lentijo

Comité editorial

Lic. Juan Fernando ADROVER

Arq. Carlos BOZZOLI

Mg. Osvaldo BARSKY

Dr. Marcos CÓRDOBA

Mg. Roberto CHERJOVSKY

Dra. Ariana DE VINCENZI

Dr. Roberto FERNÁNDEZ

Dr. Fernando GROSSO

Dr. Mario LATTUADA

Dra. Claudia PONS

Los contenidos de los libros de esta colección cuentan con evaluación académica previa a su publicación.

Presentación

La Universidad Abierta Interamericana ha planteado desde su fundación en el año 1995 una filosofía institucional en la que la enseñanza de nivel superior se encuentra integrada estrechamente con actividades de extensión y compromiso con la comunidad, y con la generación de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la sociedad, en un marco de apertura y pluralismo de ideas.

En este escenario, la Universidad ha decidido emprender junto a la editorial Teseo una política de publicación de libros con el fin de promover la difusión de los resultados de investigación de los trabajos realizados por sus docentes e investigadores y, a través de ellos, contribuir al debate académico y al tratamiento de problemas relevantes y actuales.

La *colección investigación TESEO* - UAI abarca las distintas áreas del conocimiento, acorde a la diversidad de carreras de grado y posgrado dictadas por la institución académica en sus diferentes sedes territoriales y a partir de sus líneas estratégicas de investigación, que se extiende desde las ciencias médicas y de la salud, pasando por la tecnología informática, hasta las ciencias sociales y humanidades.

El modelo o formato de publicación y difusión elegido para esta colección merece ser destacado por posibilitar un acceso universal a sus contenidos. Además de la modalidad tradicional impresa comercializada en librerías seleccionadas y por nuevos sistemas globales de impresión y envío pago por demanda en distintos continentes, la UAI adhiere a la red internacional de acceso abierto para el conocimiento científico y a lo dispuesto por la Ley n°: 26.899 sobre *Repositorios digitales*

institucionales de acceso abierto en ciencia y tecnología, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina el 13 de noviembre de 2013, poniendo a disposición del público en forma libre y gratuita la versión digital de sus producciones en el sitio web de la Universidad.

Con esta iniciativa la Universidad Abierta Interamericana ratifica su compromiso con una educación superior que busca en forma constante mejorar su calidad y contribuir al desarrollo de la comunidad nacional e internacional en la que se encuentra inserta.

Dra. Ariadna Guaglianone
Secretaría de Investigación
Universidad Abierta Interamericana

Índice

Presentación de la obra.....	15
Prefacio.....	19
1. Introducción	21
2. Surgimiento de los sistemas de evaluación de la calidad en educación.....	33
3. Los sistemas de aseguramiento de la calidad en la literatura académica	43
4. La universidad como organización.....	59
5. La CONEAU y la acreditación como política pública	69
6. La medición de la calidad en la educación superior	89
7. Conceptualizando la calidad académica.....	107
8. Análisis de las amenazas a la validez y confiabilidad en la etapa de autoevaluación	115
9. Discusión y conclusiones.....	161
Referencias bibliográficas.....	175
Anexo.....	185

Presentación de la obra

En la nueva relación establecida entre Estado y universidad en la década del 90 se establecieron mecanismos de regulación, entre ellos, la normativa que abarcó los dos subsistemas de la educación superior, y enmarcada por esta ley, una política de evaluación de la calidad de las instituciones universitarias y sus carreras.

Desde la sanción de la Ley de Educación Superior las instituciones universitarias están obligadas a acreditar las carreras de posgrado para poder ofertar títulos que posean validez nacional. La CONEAU en cumplimiento de las funciones que le fueran asignadas pautó los procedimientos y diseñó los instrumentos para relevar la información necesaria para emitir juicios de valor y tomar decisiones de recomendar o no la acreditación de las carreras en evaluación.

La autora efectúa un análisis de los instrumentos utilizados para llevar adelante el proceso evaluativo, haciendo foco en la etapa de la autoevaluación con el objetivo de detectar posibles amenazas a su validez y confiabilidad. Hace una asimilación del proceso de autoevaluación con el de una actividad investigativa; la construcción de los instrumentos de recolección es analizada con las categorías propias de la metodología de la investigación. Este marco conceptual resulta un potente analizador de todo el conjunto, aportando rigurosidad y criterios científicos.

En la obra se distinguen dos órdenes de amenazas a la validez y confiabilidad: uno es el orden conceptual y el otro, el orden instrumental.

Respecto al primer orden se plantea que una evaluación goza de validez cuando hay una consistencia entre aquello que mide y el concepto que se está investigando. Es aquí donde la autora encuentra una de las amenazas a la validez. No surge de la norma que establece los estándares de calidad para el posgrado (la Resolución Ministerial 160/11) una conceptualización clara de lo que se entiende por calidad, de allí que la operacionalización de este referente sea susceptible de no contener todos los atributos que posee y que requieren ser especificados para ser medidos. Posteriormente a este trabajo se sancionó una resolución modificatoria (RM N° 2385/15) que establece precisiones en los estándares requeridos para las dimensiones “carreras interinstitucionales” y “evaluaciones y trabajos finales para la obtención del título”; reglamenta además la emisión de diplomas y certificados. Esta normativa avanza en la definición de indicadores de calidad respecto a la anterior, pero en ella persiste lo encontrado por la autora como deficitario, que es la conceptualización de calidad.

Existen otros aspectos de orden conceptual que representan amenazas a la validez y confiabilidad, quizás uno de los más relevantes es la falta de consideración sobre aspectos epistemológicos relacionados con la disciplina de cada carrera universitaria. Cada disciplina posee una metodología particular de abordaje de su objeto de estudio, posee una tradición disciplinar propia y características peculiares en los modos de enseñanza y de investigación. Las especificidades deberían traducirse en la aplicación de estándares diferentes si se pretende medir aquello que se quiere medir, y captar ese recorte de la realidad lo más fiel y objetivamente posible.

En cuanto al orden instrumental, se hallaron diversos déficits que también afectan el grado de validez y confiabilidad de la evaluación. Se encontró por ejemplo la

ausencia de instrucciones claras sobre la naturaleza de los instrumentos de medición y su forma de aplicación, que si estuviesen explicitadas reducirían las posibilidades de errores. El formulario vigente al momento que fue hecha la investigación fue modificado, aunque no sustancialmente, por lo cual algunas de las dificultades encontradas en su completamiento aún persisten.

Si bien puede pensarse que algunos criterios de la normativa de estándares adolecen de precisión, es importante considerar que el espíritu de la norma es proporcionar estándares y criterios mínimos que se deberán aplicar en un marco amplio y flexible que respete la autonomía de las universidades e instituciones universitarias y considere las diferencias regionales, institucionales y disciplinares.

La comunidad universitaria se encuentra permanentemente enfrentada al desafío de lidiar con los procesos de acreditación de los posgrados, que se han ido complejizando a lo largo de la historia de la CONEAU. La sistematización en los formularios de la información para facilitar su procesamiento informático por el equipo técnico de la institución ha redundado en rigideces para el registro de la información que dificultan una carga adecuada que permita reflejar la riqueza de estas actividades. Un claro ejemplo de ello es la forma de registrar las horas de actividad del cuerpo docente que no tiene en cuenta la división fragmentada de las mismas. La simplificación informática fuerza cargas deformadas para cumplir con los requisitos formales de número de horas totales de los docentes.

Rara vez se reflexiona desde la academia sobre estos temas con el nivel de detalle encarado en esta obra. Por ello el presente libro constituye un aporte valioso para todos los actores universitarios involucrados en los procesos de acreditación con algún grado de responsabilidad tanto en la definición de los estándares de calidad para los

posgrados, como en la selección y elaboración de los instrumentos. Tomar en consideración las amenazas halladas por la autora redundará en mejores instrumentos para la realización de procesos de acreditación de un modo más transparente y compartido por los múltiples actores que están involucrados en él.

Adriana Accinelli
Directora del Departamento
de Orientación Curricular

Oswaldo Barsky
Director del Centro
de Altos Estudios en Educación
Universidad Abierta Interamericana

Prefacio

Si tuviera que describir qué implica escribir una tesis, lo definiría como una relación amorosa entre el tesista y su producción. Es un proceso que comienza con enamoramiento y ansias de avanzar, sin saber bien a dónde llegaremos o qué conoceremos. Pero tiene además épocas arduas, durante las cuales la relación se vuelve difícil, monótona, el tesista coquetea con la infidelidad de estudiar otros temas que lo diviertan más, pero lo ata la consolidación de esa relación con su tesis incompleta y el objetivo de llegar juntos a buen puerto. Y, además, a pesar de que muchos creen que el trabajo del tesista es una tarea solitaria, en la realidad intervienen muchas y diferentes personas que ayudan a fortalecer esa relación: los directores de tesis, los entrevistados, la propia familia, los amigos... pero lo importante es no perder el norte.

Hoy, luego de algunos años de haber escrito mi tesis para la Maestría en Gestión Educativa de la Universidad San Andrés, releo mi investigación y recuerdo la época de construcción y elaboración de ella como uno de los tiempos más trabajosos y dulces a la vez. Hoy puedo decir que mi tesis y yo hemos completado el recorrido.

No obstante, su publicación como libro me ha traído nuevas dudas y miedos. Ahora ya no tengo un lector cautivo como lo fueron en el pasado mis directores y mi tribunal de tesis, sino que tengo enfrente un lector desconocido que dedicará tiempo (mucho o poco, pero tiempo al fin) a la lectura de esta investigación. Ante esta gran responsabilidad en la que me veo involucrada por la ganancia o pérdida de tiempo del otro al leer este libro, les quiero contar que el propósito principal que me llevó a publicar

esta tesis ha sido ofrecer un aporte a la reflexión sobre la importancia de construir y mostrar datos confiables al tomar una decisión. Esta tesis fue escrita entre 2012-2015. Pasaron los años y muchas cosas han cambiado y mejorado. Le pido al lector que tenga en cuenta que los ejemplos aquí desarrollados han sido producto de un largo proceso de análisis que, más allá de los ejemplos concretos y coyunturales, pretende hacer germinar en la cabeza de cada uno esa mirada crítica que debemos tener al interpretar información.

Hecho mi descargo y confesados mis miedos frente a esta responsabilidad, los invito a leer esta investigación y a compartir sus acuerdos o desacuerdos, pero siempre despertando esa conciencia reflexiva sobre la importancia de la validez y confiabilidad del dato para la toma de decisiones.

Y no puedo cerrar este prefacio sin agradecer infinitamente a mi directora de tesis, la Dra. Catalina Wainerman, y a mi codirectora, la Dra. Ángela Corengia. Esta investigación ha sido un arduo trabajo construido entre las tres.

1

Introducción

Evaluando la evaluación

La universidad se ha erigido durante años como una de las instituciones esenciales en la formación de las sociedades y en la construcción de las naciones. Su rol ha sido vital en la educación de aquellos profesionales que lideran el Estado, el mercado y la sociedad civil. En su seno han nacido diversas ideologías, han convivido en paz o conflicto pensamientos opuestos, se ha dibujado el transcurso de la historia de los hombres y las comunidades. Esta institución sobrevivió gracias a su propia complejidad, lo que le permite adaptarse a los cambios y repensarse una y otra vez, sin perder su principal objetivo: forjar ideas y transmitir las de generación en generación.

En los últimos años la universidad ha tenido que reflexionar sobre su propia identidad y repensarse en la nueva sociedad del conocimiento. En un contexto caracterizado por la aceleración y profundidad de los flujos de comunicación y de factores de producción, las fronteras se vuelven porosas, la competencia funciona como herramienta de regulación en todos los aspectos de la vida de las personas, y el hombre busca cómo lograr mayor cooperación en este escenario tan homogéneo y tan distinto a la vez.

En la década del 90, en respuesta al surgimiento de las nuevas exigencias del mercado laboral y científico, surgió la problemática del consumismo académico. Este fenómeno condujo al incremento desarticulado de las ofertas de posgrado. El título de grado dejó de funcionar como un nivel máximo a alcanzar para la promoción profesional y se convirtió solo en una condición para entrar en carrera. Las empresas, las universidades y los organismos públicos buscan profesionales con posgrados que puedan responder a la hiperespecialización del mundo contemporáneo.

Ahora bien, ¿qué consecuencias ha conllevado este consumismo académico de posgrados específicamente? En este contexto se comienza a cuestionar la función de la universidad, y los mecanismos de coordinación entre universidad, Estado y sociedad. La confianza brindada a las instituciones de educación superior ya no se construye de forma tácita, sino que ahora debe ser explicitada a través de evaluaciones de calidad. Estas auditorías tienen la función, por un lado, de aportar mejor información para la distribución de fondos públicos a las universidades. Pero, por otro lado, también se ocupan de “purificar” el sistema de educación superior con datos precisos para la sociedad sobre qué programas cumplen con estándares mínimos de calidad. Las acreditaciones se convierten concretamente en información que ayuda a la demanda (los profesionales) frente al incremento desmedido de la oferta educativa.

Sin embargo, esta garantía de calidad que –en la mayoría de los países– el Estado aporta a la sociedad y al mercado debe estar respaldada por procesos de medición de la calidad que sean válidos y confiables. Por lo tanto, no solo es necesario realizar una evaluación de la calidad de los programas académicos, sino que también se requiere evaluar la calidad de los procesos de evaluación de la

calidad. Solo en esta medida las acreditaciones podrán cumplir el rol principal de garantes de la calidad de los posgrados.

En Argentina, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) se ha erigido como el organismo acreditador oficial de carreras de grado de interés público¹ y de carreras de posgrado, entre otras funciones. Teniendo en cuenta que esta política promueve la mejora de la calidad en las instituciones de educación superior a través de diferentes mecanismos de evaluación, es importante evaluar estos mismos procesos de evaluación de la calidad. Una evaluación de la propia evaluación garantizará mayor transparencia al sistema. En este sentido, por un lado, la definición conceptual de calidad debería traducirse en indicadores empíricos, asegurando la validez de la medición a través de la consistencia entre el plano teórico y empírico. Pero, por otro lado, los procedimientos utilizados para aplicar dichos indicadores también deben garantizar la confiabilidad del proceso.

Esta investigación se propone analizar posibles amenazas a la validez y confiabilidad de la medición de la calidad en la etapa de autoevaluación que se lleva a cabo en los procesos de acreditación de posgrados realizados por la CONEAU. Para ello se utilizó un diseño cualitativo

¹ De acuerdo al artículo 43 de la Ley de Educación Nacional N.º 24.521, las “carreras de grado de interés público” son aquellas cuyos títulos están regulados por el Estado dado que su ejercicio compromete el interés público poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes.

basado principalmente en el análisis de fuentes documentales. Además, se realizaron algunas entrevistas² a actores que participaron en estas evaluaciones de la calidad.

1.1. ¿Por qué evaluar las evaluaciones de calidad?

Si la CONEAU ya se ha consolidado a través de los años como organismo oficial evaluador de la calidad universitaria, ¿por qué es importante evaluar sus procedimientos? Una de las condiciones para que esta consolidación se mantenga y fortalezca es que la construcción y aplicación de los instrumentos utilizados en sus mediciones pasen por una revisión periódica. El uso de instrumentos válidos y confiables proveerá mayor transparencia al proceso y promoverá la instalación de una cultura de la evaluación en las instituciones de educación superior más allá de la exigida por ley a través de la acreditación. En cambio, ante la falta de validez y confiabilidad en los procedimientos, las universidades pueden responder burocratizando el proceso de acreditación que necesitan para ser reconocidas en el mercado educativo. La evaluación se convierte entonces en meras normativas administrativas y la política pública

² Descripción de entrevistados: Entrevistado N.º 1: director ejecutivo de un programa de especialización en el área de ciencias sociales de una universidad de gestión privada. Además, participó de la acreditación de un programa de maestría. Entrevistado N.º 2: responsable de acreditación de un programa de especialización y maestría en el área de ciencias de la salud en una universidad de gestión privada. Entrevistado N.º 3: director de un programa de maestría en el área de humanidades de una universidad de gestión privada. Entrevistado N.º 4: coordinador del área de evaluación institucional y acreditación de una universidad de gestión privada. Entrevistado N.º 5: secretario académico del área de posgrado de una universidad de gestión pública. Entrevistado N.º 6: coordinador académico de un programa de maestría en el área de ciencias sociales de una universidad de gestión privada.

pierde su sentido. En este caso, la evaluación perdería su misión principal: contribuir al mejoramiento de la calidad universitaria.

Una evaluación de las evaluaciones de la calidad pondrá de manifiesto la posible existencia de problemas administrativos, organizativos, contextuales y metodológicos que pueden surgir durante la implementación de una política pública de aseguramiento de la calidad. Esta publicación propone evaluar una etapa del proceso de acreditación de posgrados con el objetivo de iluminar aquellos aspectos del proceso de medición que estén presentando amenazas a la validez y confiabilidad, y que por lo tanto atenten contra los objetivos de la política pública de acreditación. Dado que la acreditación analiza una realidad educativa que es dinámica y con particularidades específicas, la evaluación de los propios sistemas de evaluación se vuelve entonces una exigencia para mantener el reconocimiento social que se ha construido desde su surgimiento.

1.2. Estrategia metodológica

En la presente investigación se realizó un estudio exploratorio sobre las posibles amenazas a la validez y confiabilidad que pueden influir en el proceso de medición. Se trató de un primer acercamiento a la temática de la evaluación de la evaluación, dado que se identificaron los aspectos más importantes que hacen al problema de la medición de la calidad. Por lo tanto, la estrategia metodológica fue lo suficientemente flexible como para permitir el descubrimiento de las principales amenazas a la calidad de la evaluación desde diferentes perspectivas.

Como objetivo general nos propusimos analizar las eventuales amenazas a la validez y confiabilidad de la medición de la calidad en los procesos de acreditación de posgrados realizada por la CONEAU, con foco en la etapa de autoevaluación, en el sistema universitario argentino en la actualidad. En esta línea, se establecieron como objetivos específicos:

1. Analizar la presencia de amenazas a la validez de los instrumentos de evaluación: Guía de Autoevaluación; presentación de la carrera (PC); presentación institucional (PI); fichas de investigación, de transferencia, de docente, curriculares, de tesis.
2. Identificar si existen factores que amenazan la confiabilidad de los instrumentos y su aplicación.

La investigación se encuadró dentro de la metodología cualitativa, utilizando como principal técnica de recolección de datos el análisis documental. De manera complementaria se realizaron entrevistas en profundidad a partir de las cuales se indagaron las percepciones de los evaluados sobre la validez y confiabilidad del proceso de acreditación, consultando especialmente sobre las dificultades que han tenido y la forma en que las han sorteado. Dado que el objetivo de las entrevistas se concentró en encontrar amenazas a la validez y confiabilidad de los instrumentos de medición, se seleccionaron actores que se hubieran desempeñado en cargo de coordinación durante algún proceso de acreditación y que hubieran tenido que completar las guías, instructivos y fichas.

Para conocer la validez y confiabilidad de un proceso fue necesario analizar tanto el plano conceptual como el instrumental, dado que la garantía de calidad de una

medición depende de esta diversidad de aspectos. Por esta razón, tanto los documentos como las entrevistas fueron analizados inicialmente en estos dos planos.

En el orden conceptual se intentaron responder cuestiones tales como: ¿Existe una definición conceptual y operacional de calidad? ¿Qué lineamientos se proveen sobre los niveles de calidad esperados? ¿Qué lineamientos se difunden para la realización de la autoevaluación? Si no existiera una definición conceptual de la variable a medir, la medición sería inválida porque no habría claridad sobre el fenómeno en cuestión.

En el orden instrumental se tuvieron en cuenta cuestiones referidas al orden técnico: ¿Cómo están ordenados los indicadores de las diferentes dimensiones? ¿Son las preguntas pertinentes? ¿Son las categorías incluidas en los indicadores excluyentes y exhaustivas? ¿Se solicita la misma información en diferentes preguntas? ¿Qué soportes tecnológicos se requiere para cumplimentar el proceso?, y otras referidas al orden psicológico: ¿Los instrumentos producen algún efecto reactivo sobre los participantes? Si estas cuestiones no se hubieran tenido en cuenta, la medición sería inválida y poco confiable.

Al analizar ambos órdenes, hay que considerar asimismo la dimensión epistemológica e indagar si se tuvo en cuenta que los posgrados pertenecen a determinadas disciplinas, por lo tanto: ¿Son los estándares e instrumentos de medición adecuados para todo el universo de unidades de análisis? ¿Los instrumentos fueron construidos teniendo en cuenta esta diversidad? Si así no fuera, la medición sería inválida porque dejaría de captar una parte del universo.

1.3. Estructura de la investigación

La investigación comienza con un capítulo introductorio (capítulo 1) a la problemática de la calidad de los posgrados y al tema de estudio de la presente investigación. El capítulo 2 describe el marco sociopolítico en el cual surgieron las evaluaciones de calidad en el mundo y los diferentes modelos de sistemas de evaluación que se han desarrollado. Se analiza la preocupación de los Estados desde la década del 90 por garantizar la calidad de las diversas propuestas educativas. Comenzó a gestarse desde entonces una nueva relación entre ciudadanía, gobiernos nacionales y las instituciones de educación superior, a partir de la cual se cuestiona a la universidad en sus tareas académicas y función social. Gradualmente surgen los sistemas de aseguramiento de la calidad, encargados de evaluar tanto a las instituciones como a los programas académicos que se ofrecen. Siguiendo las tendencias internacionales, los Estados comienzan a organizar sus sistemas de aseguramiento de la calidad basándose en diversos modelos de evaluación a cargo de agencias públicas (dependientes o autónomas del Estado) y privadas.

Dado que la evaluación de la calidad ha surgido en diversos Estados con problemáticas comunes pero sistemas de educación superior diferentes, este tema se ha investigado desde distintos enfoques. En el capítulo 3 se describen algunos trabajos sobre la temática. El recorrido académico demuestra que son diversos los estudios sobre origen y descripción de los sistemas de evaluación o sobre su impacto, pero faltan estudios que se concentren en analizar la implementación y el proceso de acreditación en sí mismo: la medición de la calidad y la construcción y aplicación de sus instrumentos.

En el capítulo 4 se establecen los objetivos de la investigación, surgidos a partir de esta exploración inicial del estado del arte, y se describen las estrategias metodológicas que se utilizaron para evaluar la validez y confiabilidad de la medición en la etapa de autoevaluación del proceso de acreditación de posgrados.

En el capítulo 5 se plantea conocer la cultura y estructura universitaria, como así también sus mecanismos de funcionamiento, a modo de paso preliminar para evaluar el éxito de las políticas públicas aplicadas a las instituciones de educación superior y, específicamente en esta producción, como paso previo para evaluar la validez y confiabilidad de los instrumentos de medición que utiliza esta política de evaluación. La universidad es definida como una institución compleja en donde conviven diversas culturas organizacionales, principalmente la disciplinaria y la del establecimiento (Clark, 1983; García de Faneli, 2005). Esta complejidad propia de la universidad como institución debe ser el primer aspecto a tener en cuenta a la hora de planificar e implementar políticas públicas. Particularmente, respecto a las políticas de evaluación de la calidad académica, es importante que los instrumentos de medición consideren a la universidad como un todo, teniendo en cuenta la diversidad de actores y formas de funcionamiento.

Una vez conocido el objeto al que se dirigirá la política pública, en este caso la universidad, la investigación continúa con el capítulo 6, dedicado a la reconstrucción histórica de la política pública de acreditación en Argentina. Se presenta asimismo en este capítulo la naturaleza institucional de la CONEAU y una descripción del proceso de acreditación de posgrados, para luego poder

concentrarnos en un análisis de la validez y confiabilidad (condiciones de la calidad de la evaluación) en la etapa de autoevaluación.

En el capítulo 7 se desarrollarán los temas de evaluación y medición. Toda evaluación implica en principio el análisis de una acción respecto a objetivos previamente definidos. Por lo tanto, la evaluación es en sí misma una medición, dado que asigna un juicio de valor dentro de una escala a determinado fenómeno. Las tareas de toda medición incluyen la decisión de la variable a medir, sus dimensiones y su operacionalización a través de indicadores y estándares que sean públicamente conocidos y aceptados por aquellos participantes de la evaluación y la construcción e implementación del instrumento de medición. Todo este proceso debe asegurar su propia validez y confiabilidad para poder cumplir el objetivo de garante de la calidad académica. La validez nos brinda información acerca de si se está midiendo aquello que se desea y la confiabilidad brinda información sobre la precisión de las medidas.

Dado que la validez depende directamente de la claridad de la definición del concepto a medir, es necesario indagar sobre este concepto en general, y luego cómo lo implementa el propio organismo. Todo acto de medición implica la traducción de un concepto teórico en uno empírico. En el capítulo 8 se presenta un recorrido sobre la conceptualización de “calidad” en el ámbito de la educación superior, desarrollando los diversos enfoques que puede adquirir el término. Sobre esta base teórica se indaga entonces sobre el concepto específico de calidad que se toma en cuenta en la acreditación de posgrado, cuyas principales nociones se encuentran establecidas en la Resolución del Ministerio de Educación de la Nación N.º 160 de 2011 (en adelante, RM 160/11), normativa que presenta los lineamientos de calidad esperados.

En el capítulo 9 se presenta el análisis de la validez y confiabilidad del proceso de medición desde un doble enfoque: conceptual e instrumental, con el objetivo de identificar amenazas que puedan estar restando precisión al acto público otorgado por la acreditación de la CONEAU y afectando la misión con la cual nacieron los sistemas de aseguramiento de la calidad: proveer garantía de la calidad del sistema de educación superior.

Finalmente, en el capítulo 10 se presentan la discusión y conclusiones de la investigación. Primero, una vez que las eventuales amenazas a la validez y confiabilidad han sido individualmente identificadas, se propone analizar cómo afectan al proceso de implementación en su integridad. Por último, se exponen las conclusiones derivadas del análisis y posibles líneas de investigación abiertas para futuros estudios.

Surgimiento de los sistemas de evaluación de la calidad en educación

2.1. Reformas de Estado y políticas de aseguramiento de la calidad

A partir de la década del 90 los Estados latinoamericanos comenzaron a implementar una serie de reformas en respuesta a la crisis que vivía el modelo de Estado de Bienestar que se venía sosteniendo. Problemáticas tales como la inflación, el crecimiento del gasto público, la crisis fiscal y el aumento de las funciones a cargo del Estado llevaron a los gobiernos latinoamericanos a adaptarse, gradual o bruscamente, a las recomendaciones en política económica que promocionaba el Consenso de Washington. Estas reformas de primera generación se propusieron encoger el aparato estatal sin necesariamente mejorarlo (Oszlak, 1999), dado que el Estado se encargaba de funciones que podrían ser desarrolladas por la sociedad civil, el mercado y otros sectores jurisdiccionales. Se trató de un desprendimiento de sectores a través de herramientas tales como la privatización, la desregulación, la terciarización de servicios y la transferencia a niveles inferiores de gobierno. El autor también explica que mientras estos primeros cambios se caracterizaron por ser una reforma “hacia fuera” del Estado, desprendiéndose de muchas de sus funciones, en la segunda generación se consideraron reformas “hacia adentro”, dado que estuvieron dirigidas al fortalecimiento institucional. Se intentaba redefinir el

papel del Estado a través de la “reinención del gobierno” buscando mayor efectividad en la acción estatal. Los objetivos de esta segunda generación de reformas se dirigieron hacia la orientación al ciudadano, responsabilidad por resultados, contratos por objetivos, definición de estándares, incentivos al desempeño, capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública. Sin embargo, los objetivos propios de la primera generación de reformas, como ajuste estructural y eliminación del déficit fiscal, siguieron siendo prioritarios.

Las reformas de segunda generación están relacionadas, en última instancia, con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la que se vincula con la capacidad de las instituciones públicas de articular los diferentes intereses sociales, y regular y resolver los conflictos que surjan (Puelles y Urzúa, 2005). Una forma de asegurar esta gobernabilidad es a través de las oportunidades de participación que se les provea a todos los actores con intereses en la cuestión. Filmus afirma entonces que “la gobernabilidad deja de ser un asunto de ingeniería en el ámbito de la cúpula del Estado para pasar a ser un proceso más complejo donde deben interactuar un conjunto de actores” (2005).

Las políticas públicas sobre evaluación de la calidad en educación superior se implementan en el marco de esta segunda generación de reformas. Las reformas modelaron un Estado Evaluador cuya prioridad se encontraba en el fortalecimiento de la planificación y la gestión estatal. Es un tipo de Estado que regula a partir de lineamientos generales básicos que están orientados a garantizar determinados niveles de calidad, igualdad de oportunidades, eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos (Domínguez, 2011). Se concentran en los resultados más que en los procesos internos por los

cuales se alcanzan. Este Estado Evaluador interviene en la relación entre la universidad, la sociedad y el gobierno al requerir a la primera que cumpla ciertos procedimientos de *accountability* para renovar este contrato de forma explícita. En el caso de Argentina, este tipo de Estado incorporó “técnicas del mundo empresario a fin de introducir mejora en la eficiencia y calidad de la prestación del servicio público” (García de Fanelli, 2005, citado por Claverie, González y Perez, 2008: 154).

Estas reformas de segunda generación en las que se enmarcaron las políticas de evaluación también intentaron dar respuesta a un nuevo escenario en la educación superior, dado que hubo en todo el continente una tendencia creciente hacia la creación de nuevas instituciones universitarias y no universitarias (tal como se muestra en el cuadro 1), diversificación de las ofertas académicas tanto en grado como en posgrados, y aumento de la cantidad de estudiantes en el nivel superior (como se presenta en el cuadro 2):

Cuadro 1. Cantidad de instituciones universitarias en América Latina 1950-1995

Año	Cantidad de instituciones
1950	75
1975	330
1985	450
1995	812

Fuente: Fernández Lamarra, 2008: 60.

Cuadro 2. Cantidad de estudiantes de educación superior en América Latina 1950-1990

Año	Cantidad de estudiantes
1950	267 000
1970	1 640 000
1980	4 930 000
1990	7 350 000

Fuente: Fernández Lamarra, 2008: 61.

La CONEAU ha analizado esta tendencia en Argentina en el informe *La CONEAU y el sistema universitario argentino* (2012). De acuerdo a los datos presentados en el cuadro 3, mientras que en la década del 70 había 47 universidades, en la primera década del siglo XXI ya se registraba un aumento del 249% de instituciones de educación superior. Y en cuanto a la matrícula universitaria el aumento entre 1960 y 2009, como se muestra en el cuadro 4, fue del 933,65%.

Cuadro 3. Cantidad de instituciones universitarias en Argentina 1971-2001

Período	Cantidad de instituciones
1971-1976	47
1977-1982	50
1983-1996	85
1997-2011	117

Fuente: Elaboración propia en base a CONEAU (2012: 22).

Cuadro 4. Cantidad de estudiantes de educación superior en Argentina 1960-2009

Año	Cantidad de estudiantes
1960	159 643
1975	489 341
1985	667 456
1995	964 622
2005	1 553 700
2009	1 650 150

Fuente: Elaboración propia en base a CONEAU (2012: 23).

Específicamente, la década del 90 se caracterizó no solo por la expansión del sistema, sino también por su diversificación (Fernández Lamarra, 2003a). En esta etapa se destaca el incremento de instituciones de educación superior no universitarias de diferentes orientaciones y niveles de calidad. También hay una expansión de las instituciones universitarias privadas, con gran variedad de propuestas institucionales y académicas. Se incrementa el número de universidades nacionales, especialmente en el Gran Buenos Aires, diferenciándose por modalidades de organización, gestión y oferta académica. Además, en los últimos años, ha crecido la oferta de carreras a distancia. En el área de posgrados específicamente se crean una gran cantidad de especializaciones y maestrías. Fernández (2009) explica que el crecimiento de especializaciones responde a las demandas del sector productivo y profesional, y las maestrías representan incluso el escalafón máximo de desarrollo profesional de ciertas áreas de conocimiento. La explicación del crecimiento de los posgrados también se encuentra en las nuevas exigencias del mercado laboral, la decreciente valoración de los títulos de grado, las nuevas

exigencias en la formación de docentes establecidos por la Ley de Educación Superior y la oportunidad que ven las universidades de generar recursos adicionales a los obtenidos en el nivel de grado (CONEAU, 2012).

Este nuevo contexto “ha llevado a la sociedad, a los responsables de las políticas educativas y a las propias instituciones a una mayor atención por los temas de la calidad de la educación superior y su evaluación y acreditación” (Fernández Lamarra, 2003: 5). Se comienza a gestar entonces una nueva relación entre instituciones de educación superior y gobiernos nacionales en torno a la responsabilidad pública por los resultados y el mayor control sobre el desempeño de las instituciones (Claverie *et al*, 2008). Esta nueva relación implicó el crecimiento de la intervención gubernamental sobre las universidades en contraposición con el modelo de plena autonomía del que gozaban al tener que dar cuenta de las exigencias de rendición de cuentas (Marquina, 2012).

2.2. Modelos de sistemas de aseguramiento de la calidad en educación superior

Fernández Lamarra afirma que la mayoría de los países latinoamericanos acuerdan que los sistemas de aseguramiento de la calidad son necesarios (2008). Por lo que los Estados deben trabajar no solo en su implementación nacional, sino también en la instalación de una verdadera cultura de la evaluación a nivel institucional y regional.

Existen diversos modelos de sistemas de evaluación de la calidad. Tunnermann Bernheim (2003) diferencia entre el modelo de indicadores, de autorregulación o el conceptual ideal. El primero elige indicadores de rendimiento de las actividades de docencia e investigación con

el objetivo de establecer un orden jerárquico entre las instituciones o programas evaluados. En general también incluye sanciones que impactan en su financiamiento. En el modelo de autorregulación la propia institución se hace cargo de la evaluación para mejorar su calidad y asegurar a la sociedad la confiabilidad de su oferta académica. Comprende una etapa de autoevaluación y otra de evaluación externa. Por último, el modelo conceptual ideal se basa en un criterio de calidad construido a partir de conceptos teóricos generales y complementarios.

Por otro lado, Claverie *et al.* (2008) distinguen tres modelos de evaluación de la calidad desarrollados en diferentes regiones del mundo. El modelo americano (también conocido como modelo externo) incluye variables objetivas e iguales para todas las instituciones. En general comprende evaluaciones institucionales y acreditaciones, y se desarrolla en dos etapas, autoevaluación y evaluación externa. Los autores critican este modelo porque “se trata de mediciones de variables de calidad, pero no se definen claramente y no se tiene en cuenta que las distintas instituciones persiguen objetivos diferentes” (2008: 153). El modelo europeo (también conocido como mixto) parte de un marco de evaluación que elaboran expertos y representantes de las instituciones. Las universidades deben entonces adaptarse a este marco y aplicarlo de manera autónoma. El informe final y la decisión están a cargo de agentes externos. Además, hay una tendencia en dicho continente a evaluar los procesos de calidad internos, es decir, las agencias y los mecanismos que las propias universidades implementan para evaluar su calidad (Corengia, 2010). Claverie *et al.* (2008) consideran que este es un modelo de asesoramiento y apoyo para generar gradualmente procesos de evaluación propios de cada universidad, creando conciencia de una cultura de la evaluación. Por último, en

el modelo australiano/canadiense las universidades forman comités de evaluación conformados por representantes de los diferentes departamentos. Estos agentes deben aportar información sobre el funcionamiento y resultado de la institución para mejorarlo. Se trata de una metodología de investigación y acción, y se fundamenta en la motivación interna y el sentido de pertenencia para que los procesos de evaluación cumplan su objetivo. Estos modelos mutaron hacia los mixtos dado que no contrastan resultados, pero sí garantizan procesos de calidad. Claverie *et al.* explican que “se basa en la interayuda y cooperación entre facultades consideradas en su globalidad” (2008: 153), de allí la importancia de reconocer a la institución educativa como un todo unificado.

Los países latinoamericanos han desarrollado en general modelos externos y de autorregulación. Dias Sobrinho (2008) explica que los sistemas de evaluación en el continente se proponen combinar funciones de mejora y autorregulación, lo que explica el monto por el cual la mayoría de los modelos se basan tanto en la autoevaluación como en la evaluación externa, e incluyen evaluaciones y acreditaciones. Se reconoce la autoevaluación como una manera de asegurar el compromiso de la institución con las mejoras que deba realizar, mientras que la evaluación externa permite complementar los resultados y validar las conclusiones y las propuestas de mejora (Fernández Lamarra, 2008). En particular, Argentina ha implementado un modelo externo y de autorregulación a cargo de un organismo oficial perteneciente al Estado, el cual incluye evaluaciones institucionales y acreditaciones de carreras universitarias. El procedimiento combina una etapa de autoevaluación a cargo de las universidades y otra externa a partir de una evaluación de pares.

Además, la mayoría de los países consideran dimensiones comunes en los procesos de evaluación y acreditación (Fernández Lamarra, 2008), lo que permite profundizar las relaciones entre los diferentes sistemas de aseguramiento de la calidad. Estos criterios son: filosofía, misión y visión institucional; plan de desarrollo institucional; normas internas y reglamentos; carreras y programas académicos de grado y/o posgrado; estructuras de gobierno; actividades de investigación; actividades de extensión o interacción social; personal académico; recursos humanos administrativos; servicios de atención estudiantil; recursos físicos; recursos financieros; capacidad institucional de autorregulación; comunicación y transparencia; cantidad de alumnos de grado y/o posgrado y tasa de graduación; convenios de cooperación; capacidad de innovación e incorporación de nuevas tecnologías.

Sin embargo, dado que la calidad de la educación está necesariamente relacionada con la situación particular de la institución y del contexto en donde está inserta, “ni la evaluación de la calidad (mejora), ni tampoco la acreditación (garantía y certificación) puede basarse en un modelo universal, abstracto, sin pertenencia” (Fernández Lamarra, 2008: 45). Al contrario, la evaluación goza de mayor reconocimiento público si se piensa y realiza en el marco socio-político e institucional en el cual surge.

Los organismos y procedimientos de evaluación y acreditación surgidos en Argentina tienen grandes similitudes con otros desarrollados en el continente y en otras partes del mundo. De hecho, la creación de la CONEAU no fue un fenómeno aislado, sino que se enmarcó dentro del contexto del Estado Evaluador. En este marco, la academia investigó el fenómeno de la evaluación en educación superior desde diversos enfoques, comparando diferentes experiencias y analizando su impacto.

3

Los sistemas de aseguramiento de la calidad en la literatura académica

Los procesos de aseguramiento de la calidad en educación han sido un tema muy debatido en la literatura académica desde diversos enfoques, como las ciencias políticas, ciencias de la educación o metodología de la investigación. Se han buscado estudios sobre evaluación de la calidad a nivel nacional e internacional, principalmente empíricos, que puedan aportar antecedentes para esta investigación sobre validez y confiabilidad de dichos procesos. En este capítulo no se pretende presentar exhaustivamente todos los antecedentes bibliográficos, sino sólo aquellos que han aportado antecedentes y han ayudado a construir un estado de situación bibliográfico sobre la temática. Como producto de esta búsqueda, se puede concluir que la mayoría de los estudios se concentran en investigaciones sobre descripciones históricas acerca del surgimiento de los procesos de evaluación y acreditación, otros se enfocan en el impacto que éstos han tenido sobre diferentes procesos y sujetos involucrados, y unos pocos estudios reflexionan metodológicamente sobre la medición de la calidad.

3.1. Las investigaciones descriptivas acerca del surgimiento y consolidación de procesos de acreditación

Muchas de las investigaciones realizadas en el contexto latinoamericano son de carácter más descriptivo que explicativo. En general se proponen analizar la evolución de los diferentes sistemas de evaluación de la calidad en cada Estado, exponiendo diferentes proyectos e iniciativas que llevaron a la creación y consolidación de la CONEAU y su integración con otros sistemas de aseguramiento de la calidad. Tal es el caso de estudios como: “Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe” de Pires y Lamaitre (2008), “Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México” de Alcántara y Silva (2006), “Calidad, evaluación institucional, acreditación y sistemas nacionales de acreditación” de Tunnermann Bernheim (2003), “Evaluación de la educación. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y la convergencia en el ámbito del Mercador” de Barreyro y Lagoria (2010), “Evaluación y acreditación en América Latina” de Villanueva (2008), “Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional” de Fernandez Lamarra (2008), entre otros. Las discusiones a las que arriban se dirigen más hacia la exposición de problemáticas, como la falta de consenso en la definición de calidad o los inconvenientes derivados de la falta de participación en las universidades en la planificación de dichos procesos. Estas investigaciones

dan cuenta del largo proceso que implica la instalación de una cultura de la evaluación a nivel nacional, regional e internacional.

3.2. Las investigaciones sobre el impacto de procesos de acreditación

La literatura académica estadounidense, australiana y europea se ha concentrado especialmente en estudiar los sistemas de evaluación y acreditación universitaria a partir de estudios de casos y estudios comparados en relación al impacto que produjeron estas exigencias en las instituciones de educación superior. Se estudia especialmente el impacto sobre la relación entre Estado y universidad, el impacto interno sobre la institución universitaria, y el impacto sobre los resultados obtenidos en diferentes disciplinas. A continuación, se mencionan algunos textos sobre esta temática:

Impacto sobre la relación entre Estado y universidades

Algunos autores analizan el rol del uso de determinados indicadores para diferentes funciones y su impacto en la relación entre universidades y gobierno. Por ejemplo, Sizer, Spee y Bormans (1992) realizan en “The Role of Performance Indicators in Higher Education” un estudio comparativo sobre el desarrollo y uso de indicadores de performance en Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido. Los autores afirman que el rol de estos indicadores dependerá de la cultura política, el sistema de financiamiento y los procedimientos para aseguramiento de la calidad. En este sentido, se expone la idea de que para reducir la desconfianza en el uso de indicadores de performance no alcanza solamente con garantizar la validez y confiabilidad

de estos, sino que además hay que atender a la selección de indicadores que se realizó. Los indicadores de performance cumplen diferentes funciones como monitoreo, evaluación, diálogo, racionalización y distribución de recursos. Ahora bien, algunas de las lecciones que los autores sugieren para mejorar la cooperación entre Estado e instituciones en relación a la confianza en el uso de este tipo de indicadores son los siguientes: que el gobierno se tome su tiempo para especificar y comunicar claramente sus objetivos y políticas antes de debatir sobre el desarrollo y uso de los indicadores de performance, y que se invierta tiempo y recursos en un trabajo conjunto entre el Estado y las instituciones de educación superior para definir la naturaleza, objetivos y limitaciones de estos indicadores

Vidovich (2002) investiga en “Quality assurance in Australian higher education: Globalisation and steering at a distance” específicamente el caso australiano en el contexto de la globalización. El argumento más importante del estudio es que la política de aseguramiento de la calidad en la educación superior australiana se ha convertido en un mecanismo efectivo para promover la rendición de cuentas de las instituciones hacia el gobierno. En este contexto, las autoridades centrales aumentan el control sobre los resultados, pero no evalúan los procesos o medios para alcanzarlos.

Impacto sobre la universidad como institución

Un trabajo que vale la pena mencionar es el de Dill (1999), “Academic Accountability and University Adaptation: The architecture of an Academic Learning Organization”. Se investiga los cambios producidos en las universidades al estar sujetas a determinados procesos de rendición de cuentas. Las mismas deben aprender entonces a generar conocimiento sobre la mejora de los procesos de

enseñanza-aprendizaje y, si es necesario, cambiar su comportamiento para demostrar esta nueva habilidad requerida. Es decir, se deben convertir en “organizaciones de aprendizaje académico” (*academic learning organizations*) que les permitan sobrellevar la presión externa impuesta por los procesos de evaluación. Las características identificadas de estas “organizaciones de aprendizaje académico” son la cultura de la evidencia, mejor coordinación de las unidades de enseñanza, aprendizaje a partir de experiencias similares, coordinación del “aprendizaje” a todo el espectro de la institución universitaria y transferencia de conocimiento. Las universidades, por lo tanto, han tenido respuestas adaptativas a los sistemas de rendición de cuenta que impactaron sobre su estructura organizacional, lo que incluye reestructuración interna, mejoras en la calidad académica, promoción de investigaciones interdisciplinarias y desarrollo de habilidades gerenciales.

Impacto sobre las diferentes disciplinas

Kekale (2000) afirma en “Quality Assessment in Diverse Disciplinary Settings” que las diferencias disciplinarias deberán ser tomadas en cuenta para la planificación de evaluaciones de la calidad. Esto se explica porque las disciplinas se diferencian en diversos aspectos, tales como formas de investigación, propósitos y objetivos, valores sociales, perspectivas, patrones de comportamiento, o expectativas, entre otros. El estudio concluyó que en las ciencias blandas (como historia y sociología) es mucho más lento e incierto asegurar la calidad que en las ciencias duras (como física). El riesgo entonces es que se usen los mismos criterios para asegurar la calidad tanto en unas como en otras. A pesar que hay una creciente aceptación en las exigencias de *accountability* a las instituciones de educación superior, el gran desafío es convertir estos procesos

en menos demandantes en términos de tiempo y recursos, por lo que es necesario mantener una pluralidad y tolerancia básicas en el juicio de las evaluaciones.

Ghedin y Aquario (2006) realizan un estudio similar al analizar las evaluaciones de la enseñanza en cuatro facultades de Italia: Humanidades, Psicología, Ciencias de la Educación y Matemática y Ciencias Naturales. En la investigación se sostuvo que las diferencias entre las facultades requieren de indicadores con dimensiones diferentes. Por ello es importante desarrollar modelos participativos que involucren tanto a docentes como a estudiantes en la formulación de los instrumentos de evaluación. De hecho, no existe una definición absoluta de buena enseñanza, sino que depende de concepciones particulares. En este sentido, los enfoques *top-down* y *bottom-up* son necesarios para asegurar la confiabilidad del modelo de evaluación y, por ello, que todos los actores estén directamente involucrados en la planificación de la evaluación. De hecho, los autores concluyen que una evaluación debería tomar en consideración aspectos independientes del contexto (transversales a las disciplinas) y aspectos dependientes del contexto (específicos de cada facultad).

Por último, otro de los estudios que resaltan las diferencias entre disciplinas es el de Moses (1990). La autora se sitúa en el contexto del sistema de educación superior australiano, en el cual las universidades deben presentar sus "perfiles educativos" (*educational profiles*) describiendo sus fortalezas en enseñanza e investigación a través de indicadores de performance (número de publicaciones, número de becas en investigación, número de graduados en doctorado, etc.). A partir de estos perfiles el gobierno federal distribuye recursos entre las universidades. El trabajo se enfoca en estudiar las diferencias que pueden surgir en cuatro disciplinas (química, ingeniería, lengua y literatura

y humanidades) y cómo impactará en los resultados de estos indicadores. La conclusión que se expone es que no se pueden utilizar los mismos indicadores para medir disciplinas diferentes, dado que el desarrollo de cada una se da en climas de enseñanza e investigación con cualidades distintas.

En el ámbito regional latinoamericano, y especialmente en Argentina, hay también múltiples estudios sobre el impacto que han generado los procesos de acreditación. De hecho, la propia CONEAU ha llevado a cabo investigaciones que se proponen reflexionar sobre los resultados derivados de sus funciones y perspectivas futuras de trabajo: “La educación transnacional” de Ana M. García de Fanelli (1999), “Procesos de acreditación en las carreras de Ingeniería: ¿Mejoramiento en la calidad o adaptación a las normativas?” de Emilce Moler (2006), “La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un estudio comparativo de seis casos nacionales” de Mónica Marquina (2006), “El proceso de acreditación de carreras de grado de Ingeniería Agronómica y su impacto en la mejora de la calidad educativa” de Carmen Viale y María Eugenia Martínez (2011).

Otros autores que también han investigado el impacto de los procesos de acreditación sobre las universidades son Krotch, Camou y Pati (2007), quienes coordinaron las investigaciones que se incluyen en la obra *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Los trabajos compilados se orientan al análisis de la relación entre las políticas públicas de evaluación de la calidad y la respuesta de los actores involucrados respecto a la dinámica institucional de la universidad y las estrategias utilizadas por los evaluados (específicamente por autoridades y docentes-investigadores). Se afirma que el impacto no es homogé-

neo dado que se encontraron diferentes tipos de reacciones. Los actores han respondido formal o informalmente basándose en tres estrategias que van de la cooperación al conflicto: adopción, adaptación y resistencia. Pero la respuesta desde la institución no se resume en la suma de las respuestas individuales, sino que se concluye que han surgido procesos y prácticas que son autónomos y que se han internalizado en el diseño de la institución.

Corengia (2010) lleva a cabo un trabajo en el cual se pregunta cuál ha sido el impacto de la política y los procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y posgrado en las funciones de docencia, investigación, extensión y gestión en las universidades argentinas y en los actores institucionales. La autora concluye que, en el caso de posgrados, el impacto sobre las funciones es menor que en el grado, dado que se aplican estrategias adaptativas para responder a las evaluaciones de los pares académicos. En el caso del impacto sobre los actores, Corengia propone tres categorías diferentes de percepciones: adopción plena, adopción pragmática y resistencia pasiva.

Uno de los estudios más recientes sobre la temática lo llevó a cabo Marquina (2012), en el cual estudia el funcionamiento del sistema de acreditación desde sus orígenes hasta la actualidad buscando los sentidos de esta política pública y los problemas que ha tenido que atravesar desde la mirada de diversos actores participantes en las acreditaciones de grado y posgrado. Para ello analiza tres tipos de tensiones que se dan en el sistema: las tensiones internas de la CONEAU como producto del accionar de técnicos y miembros, las tensiones en el ámbito académico como producto del accionar de los pares evaluadores y

las tensiones en las universidades o unidades académicas como producto de su propio accionar para responder a las exigencias de esta evaluación.

Por último, recientemente se publicó la obra *Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva* (San Martín ed., 2014), que incluye siete trabajos que analizan el impacto de la acreditación sobre diversos procesos, sujetos e instituciones, como así también los futuros escenarios que habrá que enfrentar en el área de acreditación. En este libro Marquis analiza el impacto de los procesos de evaluación a través de los informes de pares evaluadores en cuatro universidades que debieron repetir su evaluación externa. Otros autores se enfocan en el impacto sobre los actores, como Marquina, quien indaga las percepciones de miembros y técnicos de la CONEAU, los pares evaluadores y las autoridades de las carreras acreditadas. En esta misma línea, Corengia se concentra en las percepciones que tienen directivos de universidades públicas y privadas respecto al funcionamiento de la CONEAU y el impacto sobre las instituciones, y Trotta y Atairo, desde otra perspectiva, se enfocan en la mirada de los estudiantes universitarios, quienes adoptan una determinada posición sobre las políticas universitarias implementadas. Por otro lado, Pugliese dirige su mirada hacia las distintas iniciativas surgidas ante los resultados de las acreditaciones para solventar los planes de mejora. La obra también incluye la presentación del Programa de Evaluación Institucional de los Organismos de Ciencia y Técnica, iniciativa independiente de la acreditación, pero que complementa la evaluación institucional que realiza la CONEAU. Finalmente, Unzué analiza desde un plano más teórico los conceptos de pertinencia y calidad y su vinculación.

Las obras latinoamericanas, y especialmente argentinas, sobre el impacto de los procesos de acreditación se han enfocado más en el efecto sobre actores y procedimientos, y no tanto en la relación con el Estado o en la relación con disciplinas diversas. No obstante, no se han encontrado muchos estudios que analicen la implementación de los instrumentos de medición desde una perspectiva metodológica, análisis que podría realizar un aporte a la superación de los diversos obstáculos identificados en los estudios de impacto.

3.3. Algunos análisis sobre la validez y confiabilidad en los instrumentos de medición de la calidad académica en educación superior

Las investigaciones sobre validez y confiabilidad de la evaluación son escasas. Algunos de los estudios de este tipo los llevaron a cabo Barcos (2008), Ríos (2001) y Gallardo (2011).

Barcos estudia las mediciones de la calidad en educación y afirma que estas políticas de evaluación requirieron el desarrollo de sistemas de información constituidos por indicadores predictores de resultados. Las organizaciones educativas han establecido sistemas automáticos de información “capaces de facilitar tareas mecánicas y rutinarias, evitar errores y mejorar controles” (2008: 222). Sin embargo, estas cualidades no son suficientes para responder a la preocupación permanente de las instituciones educativas por mejorar la gestión. La validez y confiabilidad de los sistemas de información se ven amenazados por diversos factores. En principio, Barcos menciona que se gestionan por separado los procesos de comunicación institucional, los sistemas de información que se implementan y el

procesamiento de los datos. El divorcio entre los diversos procesos se ve dificultado además por el atraso tecnológico de los sistemas, la falta de un diseño apropiado de recolección de información, la inadecuada participación de los usuarios y la falta de capacitación de los involucrados en los procesos de evaluación (Barcos, 2008).

Para asegurar la validez en el diseño de los sistemas de información y evaluar la utilidad en su funcionamiento, Barcos provee una serie de requisitos a considerar (2008): economía y costo: implica la comparación entre los costos de producir la información y los beneficios de utilizarla; utilidad: es el criterio que intenta evitar la creación de instrumentos de recolección de información que no se justifiquen; oportunidad: se refiere a que la información se debe recabar en un lapso adecuado, teniendo en cuenta los tiempos que se necesita para su procesamiento y respuesta; corrección: es la precisión de la información en relación a la decisión que se desea tomar; relevancia; se trata de la significación que la recolección de los datos debe tener para la toma de decisiones; excepción; la información debe permitir trabajar sobre las distorsiones para corregir y orientar los procesos; comparatividad: los sistemas de información deben producir datos que sean comparables respecto a las unidades de análisis (uniformidad) y período de tiempo (periodicidad); flexibilidad: hace referencia a la adaptación de los sistemas según las necesidades de información que se requiera; comprensibilidad y claridad: la información que no se comprende tiende a desecharse o rechazarse; confiabilidad: evitar introducir errores en la recolección de los datos primarios; disponibilidad: posibilidad de acceso a los datos siempre que fuera necesario; seguridad: hace referencia no solo a la seguridad física de

la información, sino también al cuidado frente a posibles usos fraudulentos; confidencialidad y protección de la intimidad de las unidades de análisis.

Si los sistemas de acreditación implementados en el nivel superior se basaran en sistemas de información que tuvieran en cuenta estos requisitos, las decisiones tomadas estarían justificadas entonces por datos válidos y confiables. No obstante, los instrumentos de recolección de información no solo deben cumplir con las exigencias técnicas especificadas por Barcos, sino que también deben convertirse en la traducción operativa de ciertos conceptos, como el de calidad académica. Para ello es necesario que las instituciones educativas reciban lineamientos claros sobre qué se entiende por calidad educativa, para que luego puedan traducir estos conceptos en indicadores apropiados.

Tomando en cuenta los conceptos de validez y confiabilidad, Ríos (2001) y Gallardo (2011) analizan los instrumentos de medición de la calidad en educación superior en diferentes contextos. Ríos hace un estudio comparativo entre las instituciones de acreditación en México y Estados Unidos. En este último caso, la autora explica que hay seis agencias acreditadoras regionales y cuarenta organizaciones que acreditan programas específicos. Debido a la multiplicidad de agencias acreditadoras, Ríos afirma que las instituciones solo pueden responder a sus exigencias si reciben direcciones claras sobre lo que es considerado importante para la mejora del proceso de enseñanza y aprendizaje. El gran problema de la acreditación en Estados Unidos es que cada agencia sostuvo una postura diferente, por lo que es esencial que cada agencia acreditadora pueda desarrollar “ejemplos específicos de la documentación o evidencia requerida y/o sugerida para demostrar cumplimiento con los indicadores” (2001: 5). De lo

contrario, cada institución construirá sus propios indicadores, pero en última instancia dependerá del juicio del equipo visitador para decidir si la evidencia bajo revisión es suficiente. Idealmente, el concepto de calidad y los indicadores que se utilicen para su evaluación deben surgir del acuerdo entre las instituciones en lugar de ser establecidos externamente (Ríos, 2001).

Gallardo también se refiere a la necesidad de describir de forma más extensa los criterios de logro de la calidad en los procesos de evaluación. En su artículo “Midiendo calidad en educación superior: análisis de confiabilidad y validez de una encuesta de certificación de calidad del pregrado, versión estudiantes” (2011) realiza un análisis cuantitativo de la confiabilidad y validez del constructo de la escala de certificación de calidad educativa para estudiantes implementada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) de Chile. El autor sostiene que la fase de autoevaluación de los procesos de acreditación constituye la base del proceso de aseguramiento de la calidad, dado que es fuente de información fundamental para identificar debilidades y fortalezas, revisar avances y pensar mejoras. La encuesta para estudiantes es uno de los instrumentos aplicados en la autoevaluación. No es un instrumento obligatorio, sino que es provisto por la CNA como ejemplo. Gallardo considera que la no obligatoriedad puede explicar que nunca se hayan evaluado sus propiedades métricas o los criterios utilizados. Sin embargo, “dada la importancia del proceso de autoevaluación en el proceso de aseguramiento de la calidad, es necesario contar con instrumentos de evaluación que sean confiables y válidos” (2011: 111). Y, si bien hubo avances importantes en control, aseguramiento y fomento de la calidad educativa en Chile y en todo el continente latinoamericano, son pocas las investigaciones que evalúan los instrumentos utilizados. Gallardo

finalmente concluye que las dificultades actuales del sistema de acreditación “poseen problemas relacionados con la vaguedad de definiciones y criterios que permiten a los revisores confiar de manera excesiva en lo que ellos definen como calidad” (2011: 120).

Otro de los documentos que aportan algún conocimiento sobre validez y confiabilidad de los instrumentos de medición son las propias evaluaciones que la CONEAU voluntariamente ha decidido llevar a cabo para revisar su naturaleza y procedimientos. En 2002 la CONEAU publicó el documento “Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación”, el cual sintetizaba los resultados de una autoevaluación realizada para rendir cuentas al Banco Mundial. En 2003 se publicó la visión de los beneficiarios de CONEAU en el informe “Evaluación del grado de satisfacción por parte de los usuarios / beneficiarios de las acciones de la CONEAU”, elaborado por el Dr. Aldo Isuani. Un tiempo más tarde, en 2006, la CONEAU realizó voluntariamente una evaluación institucional llevada a cabo por IESALC - UNESCO. Finalmente, en 2011, el organismo publicó el informe “Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional”, que contiene una rendición de cuentas sobre los avances realizados en base a las recomendaciones hechas por IESALC - UNESCO en 2006. En base a todas estas evaluaciones, Marquina sintetiza como principal resultado la legitimación de la CONEAU dentro del sistema universitario, “dado que las discusiones ya no se centran sobre sus propósitos ni su utilidad, sino sobre los modos de evaluar” (2012: 134). En los informes también identifican algunas debilidades tales como la falta de articulación entre la evaluación institucional y las acreditaciones, la sobrecarga de trabajo del equipo de CONEAU (problema que disipa la capacidad de autorreflexión de los participantes sobre los propios procesos por

falta de tiempo, e impacta también en la morosidad de los trámites), falta de planificación en las agendas de trabajo del organismo y amenaza de rutinización de los procesos de evaluación y acreditación (Marquina, 2012). Se reconoce que estos aspectos impactan sobre las evaluaciones de la calidad en forma negativa, viciando los procesos de acreditación.

3.4. La necesidad de evaluar la implementación de los procesos de acreditación

Ante los diversos estudios sobre impacto de los procesos de acreditación que se han desarrollado, surge la necesidad de evaluar las causas que explican dichas consecuencias. Son pocos los estudios que se han realizado sobre este tema específico desde una perspectiva metodológica. En este sentido, esta investigación se enfoca en el análisis de las amenazas a la validez y confiabilidad de los instrumentos de medición en la etapa de autoevaluación realizada por la CONEAU durante las acreditaciones de las carreras de posgrado. Es decir, el propósito es buscar en esta etapa de ejecución de la política pública aquellos elementos que pueden influir sobre los resultados mediatos e inmediatos de la política pública.

Para ello se tomó como principal antecedente la investigación de Corengia (2005), “Estado, mercado y universidad en la génesis de la política de evaluación y acreditación universitaria argentina (1991-1995)”, en la cual se analizó la génesis de la instalación del tema y formulación de la política pública: ¿qué actores participaron durante esta etapa y cómo lo hicieron? ¿cuál fue el rol de los organismos internacionales de crédito? ¿qué opciones se presentaron y cuál fue la decisión final?, entre otros interro-

gantes. De hecho, la autora afirma que “estos antecedentes sugieren la importancia de continuar indagando sobre la temática pero desde análisis que profundicen en la formulación e implementación de estas políticas y en el grado de participación de los distintos actores según el escenario propio de cada país” (2005: 11). Estas investigaciones adicionales que continúen estudiando la política en todas sus etapas harán un aporte para reducir las miradas extremas que consideran la evaluación y acreditación como una política que atenta contra la autonomía del sistema de educación superior. Además, ayudarán a consolidar los sistemas de aseguramiento de la calidad a partir de la reflexión sobre su propio funcionamiento y las maneras de mejorar su propia calidad. Para ello, es importante profundizar el conocimiento sobre la universidad como institución para luego poder comprender cómo fue la implementación de una política pública dirigida a evaluar las funciones de esta organización tan compleja.

La universidad como organización

Hacia fines del siglo XX diversos factores políticos, económicos y sociales han influenciado la estructura y dinámica de funcionamiento de las instituciones de educación superior. Ante este nuevo contexto, los Estados debieron introducir políticas públicas que incluyeran mecanismos útiles para medir la calidad de una oferta educativa ampliada y diversificada. Los indicadores utilizados para dicho fin deben atender a las características propias del fenómeno que se evalúa en este caso, las universidades, sin asumir implícitamente que la sola puesta en marcha de las políticas presupone su éxito (García de Fanelli, 2005). Por lo tanto, el conocimiento de la universidad como organización es una condición previa necesaria para asegurar la coherencia entre los instrumentos de evaluación y lo evaluado, como así también para lograr que los objetivos de la política pública no se traduzcan solamente en “modificaciones superficiales en la estructura de la organización, sin consecuencias para el núcleo duro de funcionamiento” (García de Fanelli, 2005: 31). Es decir, la eficacia de un instrumento de política pública que influye de manera exógena en una organización depende del conocimiento que se tenga sobre los objetivos que persigue la institución y los actores que están involucrados, considerando quiénes tienen autoridad para diseñar la estructura normativa, quiénes deciden sobre la operatoria diaria y qué otros actores influyen en el proceso decisorio (García de Fanelli, 2005).

Este capítulo se propone examinar a la institución universitaria como organización compleja, analizando los actores y sus diversas culturas organizacionales, su estructura y los mecanismos de funcionamiento. Este análisis preliminar permitirá evaluar en la siguiente instancia si los instrumentos de medición de la calidad aplicados por la CONEAU guardan coherencia con las particularidades de la institución universitaria.

4.1. La universidad como organización compleja

Las universidades, como todos los ambientes institucionales, se caracterizan por contener reglas o requisitos a los que se deben ajustar los actores para recibir apoyo y legitimidad. Estas reglas surgen desde la misión de cada establecimiento, las agencias reglamentarias estatales, las asociaciones profesionales, o incluso desde sistemas de creencias generalizados (Powell y Di Maggio, 1999). Por lo tanto, son variadas las formas concretas que pueden asumir las instituciones de educación superior a partir de estas normas que la influyen, y que, según García de Faneli (2005), pueden ser tanto formales (constituciones, leyes, estatutos, reglamentos, contratos, procedimientos internos) como informales (ética, confianza, códigos implícitos de conducta).

La complejidad de la institución universitaria se explica de acuerdo a diversos factores: la multiplicidad de fines, la intervención de múltiples actores en los procesos decisorios; las diversas culturas organizacionales que conviven en el interior de la organización o la estructura compleja que se deriva de su naturaleza.

Los fines de la institución universitaria

Una universidad define múltiples fines que justifican su existencia e importancia en la sociedad, entre los cuales García de Fanelli (2005) nombra: formación de profesionales para el mercado de trabajo; formación de científicos para la producción y transmisión del conocimiento en las ciencias; formación de líderes políticos y empresariales; formación de ciudadanos dotados de mayor conocimiento y cultura general; producción de nuevo conocimiento científico; producción de servicios de asistencia técnica, consultoría y transferencia tecnológica al sector productivo y a la comunidad; mejora de la distribución del ingreso a través de la provisión de oportunidades de movilidad social ascendente; provisión de un conocimiento independiente de los gobiernos y de los partidos políticos, teniendo por valor orientativo la búsqueda de la verdad; constitución como polo de desarrollo económico y social; preservación y diseminación de los valores culturales, etc. Todas estas funciones se pueden resumir en los objetivos explícitos de enseñanza, investigación y extensión. El reconocimiento de estos objetivos es el fundamento que guía la construcción del diseño estructural de la institución y explica la presencia de determinadas creencias y culturas.

Los actores del sistema universitario

Los principales actores que intervienen en las funciones sustantivas de la universidad son los docentes, investigadores y alumnos. En primer lugar, docentes e investigadores (roles que en algunos casos juega una misma persona) se posicionan como los motores de la tarea universitaria, dado que llevan a cabo las tareas de producción y transmisión del conocimiento. Y, por otro lado, los alumnos, receptores del servicio educativo, conforman un

grupo heterogéneo que asiste a la institución en búsqueda de nuevos conocimientos y habilidades para su formación académica y profesional. Los tres actores además se caracterizan por pertenecer a una determinada área disciplinaria que tiene sus propias reglas y tradiciones. Por lo tanto, dada la doble pertenencia a una determinada institución y disciplina, “una educación de buena calidad para un grupo de estudiantes es aquella que se adapta adecuadamente a sus necesidades y capacidades, lo cual frustra la posibilidad de una medida unívoca de calidad” (García de Fanelli, 2005: 74).

Por otra parte, frente a la implementación de políticas públicas relacionadas con la calidad total, la planificación estratégica o la gestión por objetivos, surgió un grupo de actores con creciente poder en la institución: los profesionales de la gestión o gerentes universitarios (García de Fanelli, 2005). En este sentido, la universidad experimenta una profesionalización de su gestión llevada a cabo por actores con conocimiento en administración, Por lo tanto, dentro de la institución universitaria convive una oligarquía académica junto a una burocracia administrativa especializada (Clark, 1983).

Por último, entre los actores externos (García de Fanelli, 2005) que influyen en la universidad se encuentra la comunidad académica disciplinaria nacional e internacional, la cual se encarga de definir las fronteras del conocimiento y adquiere determinadas prácticas de enseñanza e investigación que conllevan a parámetros específicos de calidad. Las organizaciones profesionales también influyen al determinar las incumbencias profesionales y las calificaciones y competencias que se necesitan para el ejercicio profesional. De esta forma, son participantes importantes a considerar a la hora de determinar contenidos curriculares, planes de estudio, estándares de calidad

y pertinencia profesional de las carreras. Y, por otro lado, el personal docente y el no docente se agrupa en sindicatos, a cargo de la definición de las condiciones laborales, los niveles de remuneración y las propuestas de capacitación. Finalmente, es importante mencionar al Estado, actor con creciente importancia en el mundo universitario, quien interviene en cuestiones académicas y financieras, especialmente a partir de la introducción de estándares de calidad necesarios para la acreditación de ciertas carreras y autorización de instituciones.

La cultura organizacional en la universidad

Se pueden encontrar en la universidad una amplia variedad de culturas organizacionales, fenómeno explicado por la diversidad de actores que conviven en ella. Entre ellas se pueden mencionar la cultura de la disciplina, del establecimiento, de la profesión y del sistema en general (Clark, 1983).

Para empezar, las disciplinas son las “empresas primordiales de los sistemas académicos que operan con sus propios procedimientos modelados a lo largo del esfuerzo de varias generaciones” (1983: 118), propiedad que se profundiza aún más al conocer las diferencias en las prácticas de docencia, investigación y servicios de extensión dentro de cada área disciplinaria específica. La cultura disciplinaria trasciende las instituciones, pero debe coexistir con la cultura de cada institución, en cuyo seno se aloja para la producción y construcción del conocimiento.

El diseño estructural de la universidad

Los actores trabajan a partir de un sistema de creencias definido como la cultura organizacional, pero también de acuerdo a una determinada estructura, definida como “la

suma total de las formas en que su trabajo es dividido entre diferentes tareas y luego es lograda su coordinación entre estas tareas” (Mintzberg, 2000: 6).

El diseño organizacional debe guardar coherencia con los objetivos de la institución, el contexto del mercado en el cual opera y las regulaciones del Estado. En el caso de las universidades, se pueden encontrar sectores diferenciados en su estructura: un núcleo operativo, base de la organización conformado por profesores e investigadores, a cargo de las funciones de docencia, investigación y extensión; una cumbre o ápice estratégico, la cual tiene la responsabilidad general de la organización (rectores, decanos, directores de carrera, entre otros); la línea media que conecta el núcleo operativo con la cumbre y se encarga de transformar las políticas generales de la institución en órdenes más detalladas y concretas (coordinadores de programa); la tecnoestructura, compuesta por aquellos analistas (como los gabinetes pedagógicos) que coordinan tareas y elaboran técnicas para hacer más efectivo el trabajo de la estructura; y el staff de apoyo, que provee servicios indirectos necesarios para el funcionamiento de la institución (oficina de admisión, oficina de alumnos, sistemas, centros culturales y de deportes, etc.).

Esta estructura universitaria se caracteriza por adquirir las cualidades propias de una burocracia profesional (Mintzberg, 2000): diseño estructural que confía en los conocimientos y habilidades de los profesionales operativos necesarios para el funcionamiento (docentes e investigadores). El poder se encuentra entonces centralizado principalmente en estos profesionales altamente capacitados ubicados en el núcleo operativo, característica que se explica por las particularidades del objeto que produce la universidad: conocimiento.

Todas estas cualidades de la institución universitaria generan mecanismos de coordinación y regulación que pueden estar reglamentados formalmente o desarrollarse implícitamente. ¿Cómo se dan esas relaciones en una institución compleja?

4.2. Mecanismos de funcionamiento: coordinación y regulación

Como en toda institución, dentro de la universidad surgen y evolucionan normas y procedimientos que simplifican los procesos, por lo que el marco institucional limita las elecciones ofrecidas a los actores (Powell y Di Maggio, 1999). Estas normas, formales e informales, no solo dictarán procesos útiles para la coordinación de actividades, sino que también atenderán a las regulaciones a las que están atadas las instituciones de educación superior. De acuerdo a Mintzberg (2000), las normas de funcionamiento en las universidades se enmarcan en un modelo de descentralización vertical y horizontal. Es decir, la toma de decisiones no se decide en el ápice estratégico, sino que las elecciones se realizan en la parte inferior de la jerarquía (núcleo operativo, descentralización vertical) y el poder descansa en gran cantidad de no-gerentes (operarios, descentralización horizontal). Así y todo, toda institución universitaria, más allá del poder que se le puede confiar a sus profesores e investigadores, tiene una misión que le da origen y que guía las actividades más allá de las diferencias disciplinarias.

Por la complejidad en las formas de coordinación y regulación que se derivan del diseño estructural de la universidad, esta se asimila a una federación o coalición de disciplinas, según la describe Clark (1983). Este autor también la considera una anarquía organizada, dado que la

universidad carece de una definición y vinculación clara entre fines y medios. Otra denominación es la de sistemas débilmente acoplados para ilustrar la ambigüedad que “se deriva de tecnologías suaves, de tareas fragmentadas y de la continua entrada y salida de sus participantes, así como de la ambigüedad de sus fines” (Clark, 1983: 49). Adrogué, Corengia, García de Fanelli y Pita Carranza (2015), también retomando a Clark, agregan que este débil acoplamiento también se interpreta como una débil interdependencia entre sus partes, cualidad que se traduce en una baja capacidad de la institución en su integridad para realizar cambios, dado que los cambios en el ambiente de alguna de sus partes no necesariamente afectarán el comportamiento estructural. En este sentido, se dan en el seno de la universidad dos fuerzas contrarias que afectarán la toma de decisiones y la adaptación a las diversas regulaciones que surjan. En primer lugar, hay una fuerza desintegradora que se profundiza con la creciente especialización del conocimiento, fenómeno que convierte a las instituciones de educación superior en organizaciones con base pesada porque es una estructura dominada desde abajo (el núcleo operativo). Pero también existen fuerzas unificadoras, integradas principalmente por la misión universitaria y los objetivos propios de la institución.

Este capítulo se planteó revisar la complejidad de la institución universitaria, como así también sus mecanismos de funcionamiento, a modo de paso preliminar para evaluar el éxito de las políticas públicas aplicadas a las instituciones de educación superior.

La universidad es definida como una institución compleja en donde conviven diversas culturas organizacionales, principalmente la disciplinaria y la del establecimiento. Esta diversidad se traduce en un diseño estructural que distribuye el poder entre una oligarquía académica y una

burocracia profesional. La relación entre estos dos grupos se torna muchas veces conflictiva, lo que dificulta la ejecución de tareas que requieran de ambas competencias. Los procesos de evaluación de la calidad son un ejemplo de instancias en que deben participar activamente tanto el sector académico como el administrativo. Por lo que debe ser el primer aspecto a tener en cuenta a la hora de planificar e implementar políticas públicas de acreditación. Es vital entonces la participación de la universidad y todos los actores involucrados en las etapas de diseño, implementación y evaluación de la política pública de acreditación. Ahora bien, ¿cómo se llevó a cabo este proceso político en el caso argentino?

La CONEAU y la acreditación como política pública

La creación de la CONEAU como organismo ejecutor de la acreditación de carreras de posgrado, entre otras funciones, es considerada una política pública que el Estado decidió diseñar e implementar en un determinado momento en que tanto los ciudadanos como el gobierno consideraron que el tema era prioritario. La temática de la calidad de las carreras de posgrado estuvo contextualizada en una etapa histórica en la que hubo un incremento y diversificación desarticulado de la oferta educativa. Este hecho, acompañado por tendencias mundiales sobre la necesidad de mejorar los resultados de aquellas instituciones con interés público (como son las universidades), llevaron a la sanción de la Ley de Educación Superior N.º 24.521 en 1995 y a la creación de la CONEAU en el mismo año. Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) explican que una política pública es en esencia una política estatal porque implica una toma de posición tácita o explícita de algún componente del aparato estatal, el cual interviene en una cuestión de interés o movilización de la sociedad civil. A pesar que la calidad de la educación es por naturaleza un tema importante dada su misión de formación de ciudadanos y profesionales, en la década del 90 estos tópicos adquirieron una atención específica que llevaron a la toma de posición a través de una política pública.

La política pública de acreditación se desarrolló dentro del contexto general latinoamericano. Ante la crisis del Estado de Bienestar y el surgimiento del Estado Evaluador, hubo una tendencia al rediseño de políticas públicas con nuevas finalidades e instrumentos de aplicación. En el caso de la educación superior, estas políticas van a intervenir en las funciones sustantivas de la universidad: enseñanza, investigación y extensión (Betancur Bernotti, 2000). No obstante, en cada Estado la política pública de evaluación y acreditación universitaria adquirió su tinte personal, tomando las propiedades específicas que caracterizan a cada sistema de educación superior de acuerdo a su historia, la fuerza relativa de sus actores y la coyuntura sociopolítica que acompaña. En el caso argentino, el Estado descentralizó la función de acreditación en una agencia que trabaja dentro del Ministerio de Educación, liderada por técnicos cuyo trabajo se sintetiza en la evaluación de instituciones y carreras de educación superior, de acuerdo a determinados estándares públicamente conocidos a través de una resolución ministerial, y con el objetivo de asegurar una oferta educativa de posgrado de calidad.

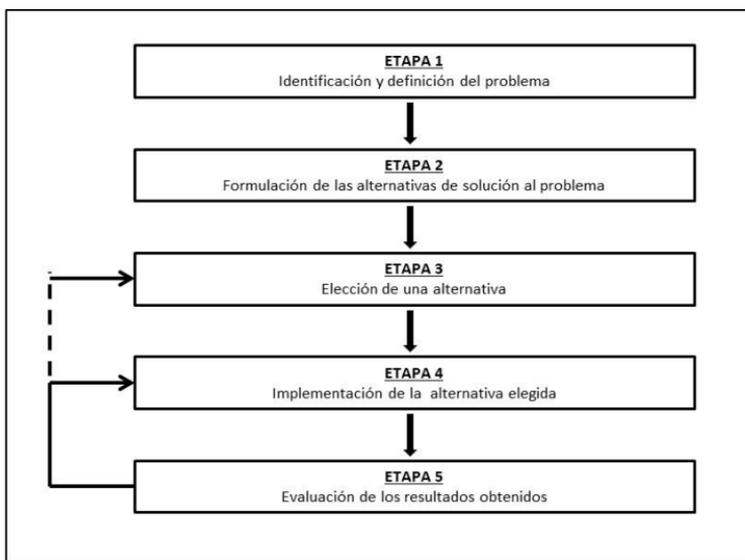
5.1. Las fases de la política pública de acreditación

Toda política pública tiene un ciclo de vida similar, que se puede acelerar o demorar de acuerdo a la atención que la sociedad civil ponga sobre el tema, a la presión externa o interna que tenga el aparato estatal por solucionar la cuestión, y, por supuesto, al grado de complejidad que en su naturaleza tenga la política. Esta complejidad está relacionada con la cantidad de actores involucrados, el tipo

de organización sobre la cual se está influyendo, o las coaliciones a favor o en contra de la política pública que se formen, entre otros factores.

A continuación, en la figura 1 se describen las diversas etapas que se suceden en una política pública de acuerdo a Tamayo Saez (1997):

Figura 1. Esquema de fases de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tamayo Saez (1997).

En el caso de la política pública de acreditación en Argentina, durante todas las fases del proceso se distinguieron dos actores principales. Por un lado, el Estado, representado en este caso por el Ministerio de Cultura y Educación y el Congreso de la Nación. Y, por otro lado, la Universidad, que se involucra desde el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de

Universidades Privadas (CRUP) y las diversas asociaciones de facultades. Las negociaciones habidas solo tuvieron éxito en la medida en que se incluyeron las voces de todos estos actores (Corengia, 2005).

Etapa 1: identificación y definición del problema

Tamayo Saez explica que los problemas no existen objetivamente, “sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador” (1997: 286), por lo tanto, los diferentes actores tienen su propia perspectiva sobre el problema, que reflejan sus intereses y valores particulares.

En Argentina, la introducción de la acreditación obligatoria de carreras de posgrado se explicó más por una cuestión coyuntural antes que estructural (Corengia, 2005). Se puede ubicar temporalmente esta fase en el período 1991-1992, años durante los cuales se tomó conciencia de la nueva situación de la educación superior y la cuestión entonces se problematizó. Esto se debió, de acuerdo a Del Bello (citado en Corengia, 2005), al surgimiento de nuevas disciplinas o subdisciplinas; la masificación, segmentación y diversificación de los programas de posgrado; la valoración de los títulos universitarios; la demanda de formación continua a través de mayores niveles de especialización y la internacionalización de las comunidades académicas, entre otros.

Etapa 2: formulación de las alternativas de solución al problema

En el trabajo “Estado, mercado y universidad en la génesis de la política de evaluación y acreditación universitaria argentina (1991-1995)” (2005), Corengia describe la sucesión de alternativas e instancias de evaluación que surgieron antes de tomar la decisión de crear la CONEAU. De

hecho, hay ciertos hitos primordiales de esta etapa que fueron estableciendo los lineamientos para la futura decisión, como el Subproyecto 06 y la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU).

Subproyecto 06 (1991)

El Subproyecto 06: Fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria surge por un acuerdo firmado entre el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Interuniversitario Nacional, y recibe apoyo financiero del Banco Mundial a través del Programa Nacional de Asistencia Técnica a los Servicios Sociales (PRONATAS) y cooperación técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La misión del proyecto se resume en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria. Se prevé una evaluación institucional que se enfoque en la calidad y pertinencia de las principales funciones de la universidad: docencia, investigación, extensión y servicio, administración, gestión y planeamiento. La evaluación estaría a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación, organismo autónomo del Estado, integrado por el Ministerio de Cultura y Educación, el CIN, el Congreso de la Nación y las Universidades Privadas. La evaluación sería integral, constituida por una etapa interna a cargo de las propias universidades y otra externa a través de un comité de pares.

En este proyecto Marquis y Sigal proponen un instrumento de evaluación de la calidad universitaria que observa las funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión) y las de apoyo (gestión y bienestar universitario). Estas dimensiones se desagregan en 45 variables ponderadas que se clasifican en tres categorías: insumos, procesos y productos. A pesar de que se advierte que el término “calidad” es complejo, “todas las variables seleccio-

nadas son factibles de medición, porque han sido desagregadas en indicadores observables y cuantificables” (Marquis y Sigal, 1993, citado en Menghini, Campo, Richmond y Visorsky, 2007). Los autores remarcan la necesidad de que este instrumento de evaluación sea confiable y cuente con validez teórica. Menghini *et al.* consideran que esta propuesta traduce una concepción de medición que es neutral, objetiva y tecnicista, ya que el instrumento puede ser aplicado por diferentes evaluadores sin diferencias, por lo que no tiene en cuenta la dimensión subjetiva y política de la evaluación. Dado que Marquis y Sigal afirman que “el listado final (de variables que compone el instrumento de evaluación) se adapta a las características propias del sistema universitario de nuestro país” (Marquis y Sigal, 1993, citado en Menghini *et al.*, 2007), se infiere que este instrumento se convertiría en un modelo único de evaluación, sin tener en cuenta la diversidad de institutos de educación superior existentes en Argentina. Esta propuesta específica es un tipo de evaluación prescriptiva y orientada al control, que niega la participación de la comunidad universitaria en la construcción del instrumento.

La reacción que las universidades tuvieron frente al Subproyecto 06 fue negativa, ya que sintieron que se establecería una “evaluación bajo sospecha” (Mollis, citado en Domínguez, 2011: 6) que solo se utilizaría con una racionalidad financiera. Las metodologías además ignoraban la heterogeneidad disciplinar y los diversos contextos en los que estaba inserta cada universidad. Sintieron que la iniciativa se originó “extramuros académicos”, sin una real participación del sector universitario en la construcción del instrumento de medición. Por todas estas razones, el CIN rechazó el informe final del Subproyecto 06, hecho que puso de manifiesto el interés de las universidades de participar en la planificación de los procesos de

evaluación. Este interés también se observó en la organización de congresos sobre la temática, como lo fueron el Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad y el Segundo Encuentro sobre Calidad y Evaluación Universitaria, organizados por la Universidad Nacional de Salta y la Universidad Nacional de Rosario, respectivamente, en 1991.

Secretaría de Políticas Universitarias (1993)

La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) se instauró en 1993. Se establece como organismo dependiente del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y su misión es definir estrategias para este sector educativo y diseñar políticas públicas de evaluación y seguimiento. Una de las ventajas de la Secretaría para instaurar la temática en la agenda del sector universitario consistió en la construcción de una estructura organizacional con concentración de recursos técnicos, informáticos y financieros, que permitieron generar políticas públicas y acuerdos entre los diversos actores.

Se complementa en 1993 la creación de la SPU con la instauración del Consejo de Planificación Universitaria Regional y el Consejo Nacional de Educación Superior. El primero se encargaría del análisis de las ofertas en el nivel superior, mientras que el segundo asesora al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en las orientaciones para alcanzar determinados niveles de excelencia a partir de la evaluación, acreditación y habilitación de títulos³. A finales de 1993 se firmó un acta

³ El Decreto N.º 256 de 1994 establece la normativa sobre validez nacional, perfil y alcances de títulos de grado universitario y sus incumbencias. La validez nacional de un título que quiera estar acreditado oficialmente por el Ministerio de Cultura y Educación deberá contar con un perfil y alcance que la unidad académica describirá, los cuales pueden ser observados por el Ministerio cuando considere que no hay adecuación con los contenidos curriculares. Además, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación determina qué títulos requieren "incumbencias", dado que su práctica comprometería el interés público.

acuerdo entre el CIN y la SPU para trabajar en la elaboración de criterios para el surgimiento de un órgano de evaluación institucional. En este contexto, en el transcurso del año próximo se firmaron convenios bilaterales entre la SPU y 16 universidades y 2 asociaciones de facultades para implementar la evaluación de calidad con financiamiento público, pero permitiendo a las instituciones de educación superior elegir las metodologías e instrumentos (Marquina, 2012).

En 1994 la SPU crea la Comisión de Acreditación de Posgrado, organismo que se instaura como el principal antecedente de la CONEAU. La CAP se establece para controlar el incremento de la oferta de posgrados, crecimiento que puso en duda la calidad y la pertinencia de las nuevas carreras. Se convoca a la acreditación voluntaria de maestrías y doctorados académicos, sin contar a las especializaciones. Fernández Lamarra (2003b: 157) describe que el organismo está integrado por miembros del sistema universitario y académico. La acreditación se lleva a cabo a través de comités de pares y se califica a las carreras en cuatro categorías: A, B, C o no acreditada. A partir de la acreditación de los posgrados, las universidades podrían pedir financiamiento al Banco Mundial para sus proyectos según los requerimientos que estableciera el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE).

En 1994 y 1995 además comenzaron a llevarse a cabo encuentros que consolidaron la iniciativa de introducir la evaluación de la calidad en la agenda de la educación superior. Se realizó entonces el Primer y Segundo Taller Nacional Sobre Experiencias de Evaluación Universitaria (Marquina, 2012).

Etapa 3: elección de una alternativa

La alternativa seleccionada luego de las diversas propuestas debe gozar de la viabilidad técnica y política suficiente para ser implementada. Este factor implica que la alter-

nativa decidida debe contar con un apoyo suficiente por parte de los diversos grupos de interés, pero sin necesidad de gozar de total consenso.

Los diversos intentos de evaluación de la calidad culminaron con la sanción de la Ley de Educación Superior N.º 24.521 en 1995 y su Decreto Reglamentario N.º 499/95. Domínguez explica que esta ley le provee mayor sistematicidad y prescripción a todas las estrategias de evaluación que se venían diseñando e implementando en el sistema universitario (2011). A pesar de que los actores universitarios no tenían interés o recursos para incorporar la evaluación a sus prácticas (Krotsch, 2002: 162), la Ley de Educación Superior crea la CONEAU, en reemplazo de la CAP, como organismo coordinador de la evaluación institucional, el reconocimiento de instituciones oficiales y la acreditación de carreras de grado y posgrado. La definición de los patrones y estándares que se utilizarán para esta tarea queda a cargo del Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades⁴, dado que la CONEAU es solo un organismo ejecutor de criterios que se negociarán en otros ámbitos. Con la Ley de Educación Superior queda al fin oficialmente reglamentada la evaluación de la calidad universitaria, estableciendo específicamente la acreditación obligatoria de las carreras de grado cuyo ejercicio profesional pudiera poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, y de todas las carreras de posgrado. Las convocatorias a dichas acreditaciones se realizan periódicamente.

⁴ El artículo 46 de la Ley de Educación Superior N.º 24.521 establece que “los patrones y estándares para los procesos de acreditación serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades”.

Con la alternativa seleccionada se buscó tanto viabilidad política como técnica, dado que los mismos evaluados (las instituciones de educación superior representadas en su conjunto por el Consejo de Universidades) serán parte de la definición de los parámetros sobre los cuales se los evaluará. Además, se incluye en toda evaluación una etapa de autoevaluación y otra de evaluación de pares. Por lo tanto, se buscó que todos los actores influyentes participaran de la elaboración y futura implementación de los procedimientos que asegurarían la calidad de los posgrados: los evaluados, el Estado a través de los técnicos, y la oligarquía académica a través de los pares.

Etapa 4: implementación de la alternativa elegida

Pressman y Wildavsky explican que la implementación hace referencia a la sucesión de acciones que se llevan a cabo para alcanzar el efecto deseado (Aguilar Villanueva, 1992). La presente investigación se concentra en la etapa de implementación de la política pública de acreditación de posgrados a través del análisis de la validez y confiabilidad de los instrumentos de medición utilizados durante la etapa de autoevaluación. Es decir, se toma como antecedente la obligación de las universidades de presentarse a las convocatorias de acreditación que realiza la CONEAU para que sus carreras gocen de validez nacional. Ahora bien, la implementación de este objetivo hace referencia a las acciones que se llevarán a cabo para garantizar esta calidad. Por lo tanto, un primer paso de la implementación es la operacionalización de la variable a medir, y, a continuación, la construcción de todos aquellos instrumentos de medición que se utilizarán y las respectivas reglas de aplicación para los mismos. Por lo tanto, el foco de este trabajo reside en analizar la validez y confiabilidad de una parte de la etapa de la implementación. En última

instancia, estas acciones son las que establecerán las condiciones iniciales para que las universidades puedan llevar a cabo su autoevaluación y luego ser evaluadas por técnicos y pares.

Tamayo Saez (1997) explica que la etapa de implementación en realidad es muy difícil de separar de la de decisión (etapa 3), dado que se trata de un proceso durante el cual se continúan tomando decisiones. Es decir, una vez tomada la decisión, no existe una concreción objetiva e imparcial de la misma ejecutada a través de administradores desinteresados en el tema. Al contrario, todo proceso de implementación de políticas públicas implica una negociación constante entre actores legítimos que “establecen las condiciones iniciales que permiten la implantación de las políticas y, conseguidas estas, mantienen su compromiso durante el desarrollo de la implantación” (Tamayo Saez, 1997: 302). De acuerdo al grado de participación que se les provea a los actores, se pueden identificar políticas públicas *top-down* o *bottom-up*. Entre las primeras encontramos aquellas en las que existe una separación entre una esfera política que decide y una esfera administrativa que ejecuta la decisión. Por lo tanto, la administración no tiene ningún tipo de influencia, sino que es simplemente una variable dependiente de la esfera política (Tamayo Saez, 1997). Por otro lado, las políticas *bottom-up* hacen referencia a un modelo que sostiene la idea que la real implementación de una política pública se da cuando el ciudadano entra en contacto con la organización pública que es responsable de distribuir los bienes. Tamayo Saez (1997) o Aguilar Villanueva (1992) han desarrollado la idea de que las probabilidades de éxito de un programa aumentarán en la medida que la decisión se forme a partir del contexto local, el cual tiene determinadas capacidades de funcionamiento de acuerdo a sus fortalezas y debilidades.

Una política global entonces deberá tener una microimplementación que tome esta idea básica y la adapte a las condiciones locales. En el caso de la política de aseguramiento de la calidad (política global), esta se debería implementar de acuerdo a las cualidades propias de la universidad, la cual se caracteriza por ser una organización compleja con diversas propiedades regionales, disciplinares y profesionales. No obstante, las políticas públicas no se dividen categóricamente entre aquellas implementadas según un modelo *top-down* o *bottom-up*. En realidad, en las diversas etapas de la fase de implementación, durante la cual se continúan tomando decisiones, hay momentos en los que son necesarios mecanismos *top-down* (promoviendo una implantación programada) y otros momentos en los que son necesarios mecanismos *bottom-up* (promoviendo una implantación adaptativa). En el caso de la política pública de acreditación, existió un momento *top-down* al establecer mediante la Ley de Educación Superior la obligatoriedad de acreditación para las carreras de posgrado. No obstante, la implementación progresiva se dio a través de decisiones *top-down* y *bottom-up*. Por ejemplo, la decisión sobre los estándares de evaluación se da entre el Ministerio de Educación en diálogo con las universidades, pero los instrumentos concretos de medición de la calidad son construidos por técnicos de la CONEAU.

Etapa 5: evaluación de los resultados obtenidos

Todo proceso de implementación de políticas públicas debe ir acompañado de evaluaciones durante el transcurso o al finalizar la misma. Tal como explica Tamayo Saez (1997), el objetivo es obtener datos que puedan orientar y valorar aquellas decisiones que se tomaron durante el diseño y la ejecución del programa con vistas al futuro. Las evaluaciones permiten además ir ajustando los detalles ya

sea para alcanzar los fines previstos o para repensar los objetivos que se habían propuesto al iniciar el proceso. La CONEAU ha consentido voluntariamente a una evaluación institucional externa en 2002 y en 2006. A partir de sus resultados el organismo se comprometió a trabajar por el mejoramiento de sus procesos e impactos. No obstante, teniendo en cuenta que la misión de la CONEAU está públicamente legitimada, son necesarios mayores análisis sobre las formas de instrumentalización de dichos objetivos, datos que alimentarían la mejora del proceso de implementación. En 2015 la CONEAU llevó a cabo un nuevo proceso de evaluación institucional.

De acuerdo a los conceptos analizados, la acreditación de posgrados es una política pública que se formuló legalmente en 1995. Durante los años anteriores, se llevaron a cabo diversas negociaciones que involucraron a todos los actores con intereses en la materia. Sin embargo, el primer gran paso consistió en el establecimiento de un organismo oficial cuya principal función fuera llevar a cabo los procesos de evaluación y acreditación, y reglamentar sus procedimientos. Conocer a la CONEAU y sus mecanismos de funcionamiento es una tarea previa necesaria antes de evaluar la confiabilidad y validez de su tarea de medición.

5.2. La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

Naturaleza orgánica de la CONEAU

Según la Ley de Educación Superior sancionada en 1995 la CONEAU es un organismo descentralizado que se encuentra ubicado en la órbita del Ministerio de Cultura y Educación. Está integrado por doce miembros, quienes son elegidos por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los

siguientes organismos: tres por el CIN, uno por el CRUP, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las cámaras del Congreso y uno por el Ministerio de Cultura y Educación. Dominguez hace una crítica a la conformación del órgano, dado que considera que sus integrantes son en su mayoría representantes del poder político más que del mundo académico, ya que el Poder Ejecutivo Nacional centraliza la selección de ellos (2011). Además, existe cierta disparidad en la representación de universidades nacionales y privadas.

La misión del organismo se resume en el desarrollo de “una estrategia de asistencia y cooperación que tiende a fortalecer dentro del sistema universitario la denominada cultura de la evaluación” (Fernández Lamarra, 2003a: 150). En el artículo 46 de la ley se mencionan como funciones de la CONEAU:

- a. Coordinar y llevar adelante la evaluación institucional externa;
- b. Acreditar las carreras de grado de aquellas “profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes” (Artículo 43° de la Ley de Educación Superior). Dentro de estas carreras, de acuerdo al listado disponible en la página web de CONEAU, se encuentran arquitectura, biología, farmacia y bioquímica, geología, informática, ingeniería, ingeniería agronómica, ingeniería en recursos naturales, ingeniería forestal, ingeniería zootecnista, medicina, odontología, psicología, química y veterinaria.

- c. Acreditar las carreras de posgrado de cualquier ámbito de acuerdo a las pautas acordadas entre el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades;
- d. Emitir opinión consultiva sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación, o el reconocimiento de una institución universitaria provincial;
- e. Confeccionar informes para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas.

El organismo tiene capacidad de establecer su propio funcionamiento a través de ordenanzas y notas técnicas, a partir de las cuales se describen cómo se llevarán a cabo los procesos de acreditación.

El proceso de acreditación de posgrados en Argentina

En el caso de los posgrados, el procedimiento para la acreditación de carreras se encontraba reglamentado en la Ordenanza de CONEAU 45 del 2005. Esta fue derogada en 2013 y reemplaza por la Ordenanza de CONEAU 59, que aprueba “los procedimientos para la acreditación de carreras de posgrado en funcionamiento”. De acuerdo a esta normativa, los pasos de una acreditación son los siguientes:⁵

- Paso 1: Convocatoria pública de acreditación de posgrados
- Paso 2: Formalización de la acreditación

⁵ En el Anexo figura una descripción detallada de este procedimiento.

- Paso 3: Presentación de la solicitud
- Paso 4: Condiciones de ingreso
- Paso 5: Medidas preparatorias
- Paso 6: Actuación de los Comités de Pares
- Paso 7: Proceso de toma de decisiones
- Paso 8: Reconsideración

Las carreras nuevas están reglamentadas por la Ordenanza 56 de 2010, la cual aprueba “los procedimientos para la evaluación de proyectos de carreras de posgrado al solo efecto del reconocimiento oficial provisorio del título”. La denominación de “proyecto” cambió a “carrera nueva” con la sanción de la RM 160/111. El procedimiento es similar al de carreras en funcionamiento:

- Paso 1: Formalización de la acreditación
- Paso 2: Presentación de la solicitud
- Paso 3: Condiciones de ingreso
- Paso 4: Medidas preparatorias
- Paso 5: Actuación de los Comités de Pares
- Paso 6: Proceso de toma de decisiones
- Paso 7: Conclusión del trámite

La etapa de autoevaluación estaba formalmente contemplada en la Ordenanza 45 bajo esta identificación. Las Ordenanzas 56 y 59 no la mencionan formalmente, pero estaría contemplada temporalmente entre la formalización de acreditación y la presentación de la solicitud. Con “autoevaluación”, y tal como se explicitaba en la Ordenanza 45, nos referimos a la etapa durante la cual las instituciones deben completar los instructivos y la Guía de Autoevaluación. Durante este período las instituciones no solo recolectan datos para que luego sean analizados por el Comité de Pares, sino que también deben realizar un análisis y evaluación de dicha información.

Los instrumentos de medición de la etapa de autoevaluación

Durante la etapa de autoevaluación, las unidades académicas cuentan con un tiempo establecido para proveer información de la carrera a través determinados instrumentos. Durante este período las unidades académicas pueden hacer consultas a la CONEAU sobre dudas que tengan sobre los documentos a completar o sobre el soporte en el cual completar la información.

Los instrumentos de recolección de datos que se utilizan son los siguientes:

Presentación institucional (PI)

Consiste en el llenado de información en el sistema electrónico CONEAU con datos sobre la unidad académica en la cual se inserta la carrera de posgrado. Los instructivos que se incluyen en esta sección versan sobre los siguientes puntos:

- Punto 1: Información institucional
- Punto 2: Infraestructura y equipamiento de uso común

En la Nota Técnica preparada para cada convocatoria también se detallan los anexos que deben complementar este documento, tales como reglamento, resoluciones o convenios, entre otros.

Presentación por carrera (PC)

Se detalla la información propia de la carrera a acreditar. Se solicitan datos sobre los siguientes puntos en los instructivos:

- Punto 0: Datos generales de la carrera o del proyecto de carrera.

- Punto 1: Fundamentación y evaluaciones previas de la carrera.
- Punto 2: Dirección, comité académico y funcionamiento de la carrera.
- Punto 3: Plan de estudios.
- Punto 4: Cuerpo académico.
- Punto 5: Actividades científico-tecnológicas que se realizan en el ámbito institucional en que se desarrolla la carrera y que tienen relación con su temática.
- Punto 6: Actividades de transferencia, consultoría, asistencia técnica y otras afines, que se realizan en el ámbito institucional en que se desarrolla la carrera y que tienen relación con su temática.
- Punto 7: Alumnos y graduados.
- Punto 8: Infraestructura y equipamiento.
- Punto 9: Planes de mejoramiento derivados de la autoevaluación.

En la Nota Técnica se detalla que los instructivos de esta sección también deben estar acompañados por determinados anexos, a los cuales no se les puede cambiar la numeración (incluso cuando no se presente alguno de ellos). Estos anexos incluyen normativa, evaluaciones anteriores, designaciones, planes de actividades, notas de conformidad de los docentes, certificaciones de seguridad e higiene, etc.

Fichas electrónicas

- Ficha docente.
- Ficha de actividades curriculares.
- Ficha de investigación.
- Ficha de transferencia.
- Ficha de tesis, trabajo, proyecto, obra.

Muchos de los instructivos de la PI y PC toman información de estas fichas electrónicas, que contienen información detallada sobre determinados temas. Estas fichas son luego utilizadas en los instructivos para armar estadísticas.

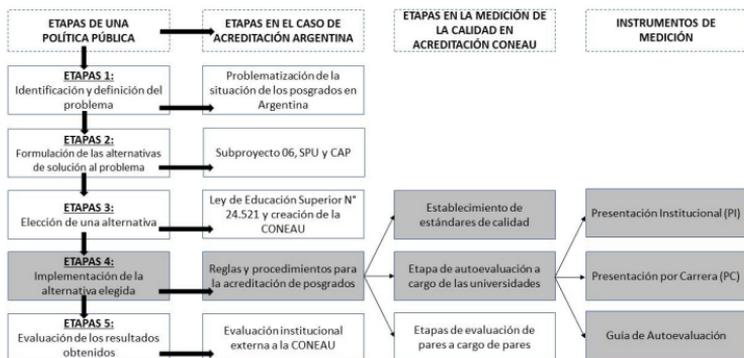
Guía de Autoevaluación

Es un documento que incluye los cambios que se hubieran producido desde la acreditación anterior y la identificación de fortalezas y debilidades de la situación actual, considerando los lineamientos establecidos en la RM 160/11. Asimismo, también se solicitan proyecciones y planificación para subsanar las debilidades o para mejorar la situación actual. En la Guía de Autoevaluación se establece que los planes de mejora deben consignarse en el punto 9 de la PC. La Guía de Autoevaluación está dividida en dos partes. La primera parte solicita información sobre fortalezas y debilidades detectadas por la evaluación anterior, recomendaciones que se habían formulado y cambios realizados, y fortalezas y debilidades del funcionamiento actual. Y en la segunda parte se consulta sobre los planes de mejora en consideración con las fortalezas y debilidades identificadas en la primera parte.

Habiendo analizado las diversas etapas por las que se desarrolló la política pública de acreditación en Argentina, como así también la naturaleza y procedimientos del órgano responsable de dicha tarea, la investigación se enfocó en la etapa de autoevaluación de la implementación de la acreditación de posgrados, tal como se indica en los recuadros sombreados en gris en la figura 2. En el marco de esta etapa, se indagaron las posibles amenazas a la validez y confiabilidad de la medición de la calidad que podrían estar amenazando el cumplimiento de los objetivos de esta política pública.

En los próximos capítulos se desarrollará un marco teórico sobre evaluación, medición y calidad que sustentará el análisis posterior de los instrumentos de medición.

Figura 2: Enfoque de la investigación de acuerdo al esquema de fases de la política pública de acreditación



Fuente: Elaboración propia.

La medición de la calidad en la educación superior

6.1. Teoría de la evaluación

Las políticas de aseguramiento de la calidad educativa expresan la necesidad de evaluar un determinado sistema educativo o programa académico. En este sentido, toda evaluación en sí misma encierra una idea de control o comparación respecto a objetivos inicialmente planificados, y la conclusión a la que se arriba parte de una investigación sobre los sujetos e instituciones evaluados. En los siguientes apartados se analiza la naturaleza de la evaluación como así también de la acreditación como un tipo específico de evaluación.

Sobre el concepto de evaluación

Lafourcale define evaluación como “la determinación del grado de discrepancia entre una norma o pauta establecida y el producto parcial o terminal obtenido” (citado en Perez Lindo 1993: 77). En esta línea, House (2000) afirma que la evaluación es en esencia un instrumento de comparación, por lo que son necesarias un conjunto de normas y criterios con los cuales comparar el objeto evaluado. Haciendo referencia a Taylor, House continúa aseverando que esas normas de selección deben ser no solo seleccionadas, sino también definidas para poder llegar luego a una decisión

sobre el grado de cumplimiento. No obstante, existe un principio dialéctico entre estas normas abstractas y el caso concreto a evaluar, no se trata de una simple deducción.

Por otro lado, el término “evaluación” se relaciona además con diversas vertientes de acuerdo a la función que se priorice. En todos los casos se parte de un concepto de evaluación que incluye la recolección de datos útiles para la toma de decisiones. Ahora bien, esta tarea puede estar dirigida a la rendición de cuentas o a la mejora del objeto evaluado. El primer objetivo tiene un carácter sumativo más orientado a la supervisión del sujeto a evaluar, ya sea la institución o el alumno. En este sentido, se enfatiza “la valoración de los logros o las carencias” del evaluado con el objetivo de proveer información sobre su situación (Tiana Ferrer, 1997: 11). Por otro lado, el carácter formativo está dirigido hacia el interior del evaluado, identificando debilidades y posibilidades de mejora con el objetivo de confeccionar planes de acción (Tiana Ferrer, 1997). A pesar de la diferencia en los enfoques, ambos usos están íntimamente ligados y se pueden dar en una misma práctica evaluativa en proporciones diversas.

Además, más allá del carácter sumativo o formativo, hay modelos básicos de evaluación que se pueden agrupar en enfoques. Estos mismos no implican un compromiso con uno de ellos, sino que según el fin de la evaluación y las cualidades del objeto a evaluar, se seleccionará uno u otro. Es decir, la selección de un enfoque no establece el descarte del resto de ellos. De acuerdo a House (2000), se pueden identificar ocho enfoques generales:

1. Enfoque del análisis de los sistemas: Agrupa a las evaluaciones que analizan la correlación entre las puntuaciones de los *tests* con la normativa. Es decir, se estudian cuantitativamente (a través de estadísticas),

los resultados en comparación con lo que estaba planificado. En este sentido, a través de este modelo el evaluador se pregunta si se han alcanzado los resultados previstos de la forma más eficiente. Los juicios a los cuales se llega a través de este tipo de evaluación no deberían variar de acuerdo al evaluador.

2. **Enfoque de objetivos conductuales:** Este modelo de evaluación analiza el éxito del programa de acuerdo al alcance respecto a los objetivos preestablecidos para el programa. La norma entonces es equivalente a las metas, las cuales están formuladas en función de conductas del evaluado. Su principal preocupación se centra en la productividad, por lo que los objetivos deben estar formulados en términos mensurables.
3. **Enfoque de decisión:** Este enfoque establece que la máxima autoridad de una institución debe estructurar la evaluación de acuerdo a las decisiones que haya que tomar. Según Stufflebeam, “la evaluación es el proceso de delimitar, obtener y proporcionar información útil para juzgar posibles decisiones alternativas” (citado en House, 2000: 30). Por lo tanto, es de vital importancia identificar quiénes son los responsables de la toma de decisiones y los usuarios a los cuales está dirigida, para luego seleccionar el tipo de información más útil de acuerdo a las decisiones necesarias. Este tipo de evaluaciones se dirigen a procesos de control de calidad.
4. **Enfoque que prescinde de los objetivos:** Al contrario del segundo enfoque mencionado, en este modelo los evaluadores desechan los objetivos preestablecidos para evitar sesgos en el proceso de medición. Por lo tanto, el evaluador tiene una mirada más amplia, buscando todos los resultados posibles, incluso aquellos que pueden convertirse en negativos.

5. Enfoque del estilo de la crítica del arte: La crítica de arte no se trata de una valoración negativa, sino de la apreciación objetiva de las cualidades de un objeto a evaluar. La función del experto es entonces la de reconocer y apreciar una obra sin necesidad de llegar a un juicio, y se entiende por “apreciación” conocer algo con mayor profundidad.
6. Enfoque de revisión profesional (acreditación): Este enfoque consiste en un tipo de evaluación en la cual los profesionales participan de la misma juzgando el trabajo de colegas. Su función principal es dar fe de la calidad de instituciones o programas. Los propios evaluados también pueden participar de la evaluación, además de una comisión externa. A pesar que los procedimientos pueden ser distintos, las acreditaciones comparten el objetivo de finalizar con una valoración global de la institución o programa, por lo que el principal producto es la aceptación profesional.
7. Enfoque cuasijudicial: Consiste en la simulación de un juicio para evaluar a una persona o programa. Se seleccionan testigos para que presenten pruebas y declaren ante un tribunal que tiene autoridad para tomar una decisión al respecto. Estas evaluaciones indagan entonces sobre los argumentos a favor y en contra del programa.
8. Enfoque de estudio de casos (negociación): En esta evaluación se utilizan procedimientos como entrevistas y observaciones *in situ*. Es una evaluación en su mayor parte cualitativa en su metodología y presentación, y su principal objetivo se dirige a comprender una determinada situación, más que a explicarla. En comparación con el enfoque crítico, el estudio de

casos se basa en las percepciones del evaluador y de los otros, en cambio el primero solo se funda en la experiencia del experto.

Al mismo tiempo hay que considerar que la evaluación tiene un carácter político, dado que “supone la existencia de acuerdos comunes: juicios previos consensuados, sobre lo que es bueno o conveniente para todos como propósito de las acciones educativas” (de la Garza Vizcaya, 2004: 808). Por lo dicho, se convierte en un elemento construido subjetivamente y, por consiguiente, pasible de disenso al momento de decidir su objetivo y modo de uso. En este sentido, la evaluación tiene carácter político porque se trata de una actividad humana social, pero también tiene carácter ideológico porque no se trata simplemente de un “proceso técnico, neutral e inocuo”, sino que en su cualidad instrumental, “obedece a una lógica de control” (de la Garza Vizcaya, 2004: 808).

La evaluación de la calidad que aplica la CONEAU ha sido resultado de la interacción de factores políticos, sociales y económicos, dentro de un contexto determinado que lleva a los diferentes grupos de interés a revisar la relación entre Estado, instituciones de educación superior y la sociedad civil. Se encontró entonces en los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras la manera de regular a las instituciones de educación superior para asegurar que fueran a dirigir sus esfuerzos a la mejora de la calidad en la formación que ellas proporcionan. Por lo tanto, la evaluación que realiza la CONEAU tiene un carácter indudablemente político, pero sostenido con métodos técnicos objetivamente definidos, propios de las evaluaciones de programas.

La evaluación de programas

Dado que existen diversos tipos de evaluación, cada una tiene sus especificidades y procedimientos propios. La evaluación de programas es una categoría concreta que se refiere al análisis del “conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizativamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas” (Fernández Ballesteros, 1995, citado en González Ramírez, 2000: 89). Por lo tanto, dada la complejidad del universo que abarca un programa (ya sea en cuanto a su extensión temporal, geográfica o institucional, actividades que incluye, o tópicos sobre los que versa), la evaluación puede incluir personas, instituciones y materiales. Es importante entonces que la evaluación capte la esencia del programa al desarrollar sus múltiples dimensiones: su significado y propósitos, su estructura y procedimientos, los individuos involucrados y funciones que cumplen, recursos de los que dispone, entre otros.

Por otro lado, este tipo de evaluación debe ser lo suficientemente flexible, dado que es la evaluación la que se debe adaptar a las cualidades de un programa en un determinado contexto, y no al revés. Además, toda evaluación de programas deberá considerar que la realidad en la que se desenvuelve es dinámica, por lo que se vuelve necesario una revisión periódica de lo planificado y de las estrategias adoptadas para evaluar (Gobantes Ollero, 2000, citado en González Ramírez, 2000). Asimismo, una evaluación de programa debería contar con una serie de aspectos relacionados al contexto para que se pueda consolidar con éxito: contar con la voluntad del personal involucrado en la aplicación del programa; respetar la autonomía y democracia del mismo; cuidar que la evaluación tenga en cuenta la disposición y los tiempos del personal asignado, el cual

tiene a cargo múltiples tareas; y tomar en consideración las evaluaciones preexistentes (Gobantes Ollero, 2000, citado en González Ramírez, 2000).

La acreditación

Según *The International Encyclopedia of Higher Education*, “la acreditación es el proceso mediante el cual una agencia o asociación legalmente responsable otorga reconocimiento público a una escuela, instituto, colegio, universidad o programa especializado que alcanza ciertos estándares educativos y calificaciones previamente establecidas” (Marquina, 2012: 62). Además, es un proceso de evaluación continuo que se repite cada determinada cantidad de años con el objetivo de que exista un perfeccionamiento constante y que la sociedad en general vaya otorgando mayor confianza y validez a esta certificación.

Marquina describe los objetivos que impulsan a los Estados a desarrollar sistemas de acreditación y a las universidades a someterse a este tipo específico de evaluación. En primer lugar, afirma que la acreditación ofrece mayor certeza al ser una evaluación externa. Asimismo, se brinda seguridad de que la institución o programa ha alcanzado las expectativas generales en los campos científicos y profesionales, y facilita también la identificación de aquellas instituciones que voluntariamente se comprometen a mejorar la calidad. Además, la acreditación permite verificar si las universidades están incorporando nuevos conocimientos y prácticas profesionales necesarios para el desarrollo personal y del país o región.

En el caso de CONEAU, Pugliese (2001) explica que la acreditación es más un control a partir de normas preestablecidas, por lo que es un tipo de evaluación diferente al de la evaluación institucional que realiza la misma institución. En la evaluación institucional, el concepto de

calidad se define a partir de las características propias de las universidades, “por lo que está expresando la existencia de diferentes conceptos de calidad en el mismo ámbito de la educación superior” (Vizcarra, 2011: 292). En cambio, en las acreditaciones, un organismo define estándares mínimos que se deben alcanzar. Tanto la acreditación de carreras como la evaluación institucional tienen como objetivo el mejoramiento de la calidad. Pero en el primer caso se trata de un procedimiento más estricto en el cual se verifica la adecuación a ciertas pautas generales. Por lo tanto, la claridad en los estándares mínimos es un elemento fundamental para demostrar la transparencia del proceso de acreditación, asegurando a la comunidad académica y al público en general que los parámetros no fueron decisión de actores externos a la universidad, sino fruto de discusiones y deliberaciones en el marco de un ámbito en el cual todos los sujetos involucrados están representados (Pugliese, 2001). Marquis y Sigal (1993) afirman que es imposible diseñar evaluaciones de programas si no se considera la participación de los actores involucrados en el proceso. La acreditación no escapa a la naturaleza política de toda evaluación. Es decir, se trata de una construcción subjetiva pero basada en estándares preestablecidos. En este caso concreto, los criterios para la acreditación de los posgrados que realiza la CONEAU fueron producto del dictamen del Consejo de Universidades. El artículo 46° de la Ley de Educación Superior establece que las acreditaciones se llevarán a cabo “conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades”. La CONEAU no crea entonces los estándares, sino que los implementa y verifica a través de determinados instrumentos de medición.

6.2. Teoría de la medición

Stevens define la medición en términos amplios como la asignación de “numerales a objetos o acontecimientos de acuerdo con ciertas reglas” (1951, en Wainerman, 1976: 17). En este sentido, toda evaluación es una medición que estudia las dimensiones de ciertos fenómenos según escalas predefinidas. Para ello todo acto de medición debe considerar no solo la construcción de los instrumentos utilizados, sino también su aplicación. Por lo tanto, los instrumentos creados para recolectar información deben analizarse en su calidad de dispositivos de medición, y también en la forma en la que se lleva a cabo dicha medición. Es decir, una vez que se identificó el *qué* se quiere medir, se deben además tomar las decisiones sobre el *cómo*: los procedimientos o técnicas de recolección de información y las normas para la utilización del instrumento. No obstante, en toda medición existen variaciones en la puntuación en los instrumentos dado que la medida “siempre tiene lugar en una situación más o menos compleja en la que innumerables factores pueden afectar a las características objetivo de medición y al proceso de medida” (Selltiz, 1965: 174). Por lo tanto, los análisis de validez y confiabilidad de los procesos de medición pretenden identificar qué factores pueden estar influenciando los datos considerados para explicar una determinada realidad social. En los siguientes apartados se estudiará el proceso de medición y se profundizará en los conceptos de validez y confiabilidad que guiarán el análisis de los instrumentos de evaluación utilizados por la CONEAU.

Los elementos de todo proceso de medición

Todo proceso de medición incluye una serie de elementos centrales que se dan en una sucesión gradual, cuyo orden es importante respetar para asegurar la validez y confiabilidad de la medición integral (Ravela, 2006b): 1) elección de la porción de la realidad que se medirá y la construcción conceptual de la variable a medir; 2) definición de objetivos de la medición; 3) construcción de instrumentos de medición y producción de evidencia empírica, es decir, la construcción de los datos a partir de la información recolectada; 4) generación de juicios de valor sobre la realidad observada; y 5) toma de decisiones de acuerdo a los objetivos propuestos.

De acuerdo a este esquema, el primer paso en todo proceso de evaluación es construir el referente, el cual debe ser consistente con los objetivos de los evaluadores. La naturaleza del proceso de medición consiste entonces en la acción de contrastar la evidencia empírica con el referente. En este sentido, Ravela (2006b) explica que uno de los errores más comunes de toda evaluación es suponer que el referente está inequívocamente predefinido y, por ende, la evaluación se limita a construir instrumentos para recoger evidencia empírica. Esta realidad es una construcción subjetiva que contiene una connotación valorativa, ya que se posiciona como el ideal a alcanzar. La comprensión del referente es el primer elemento que facilitará la construcción de instrumentos, el entrenamiento de evaluados y evaluadores, y proveerá mayor objetividad a todo el proceso de medición.

El tercer elemento solo se puede desarrollar una vez que se hayan definido clara y consistentemente el referente y los propósitos. De otra forma, no tiene sentido construir instrumentos de medición si no se sabe qué y para qué se medirá. Una vez definidas estas cuestiones, el problema

central del tercer elemento se encuentra en reconocer que el acceso a la realidad que se quiere estudiar es mediado, no existe un contacto directo. La evidencia empírica hace referencia a las aproximaciones parciales a la realidad que nos proveen información sobre algún aspecto que nos interesa conocer a través de la aplicación de instrumentos de medición. Ravela define a los instrumentos de una evaluación como “todos aquellos dispositivos contruidos para recoger evidencia empírica en forma sistemática sobre los aspectos relevantes de la realidad a evaluar” (2006b: 5). Es decir, los instrumentos son las herramientas con la que cuentan los evaluadores para conocer una realidad, son generadores de datos.

El proceso de medición

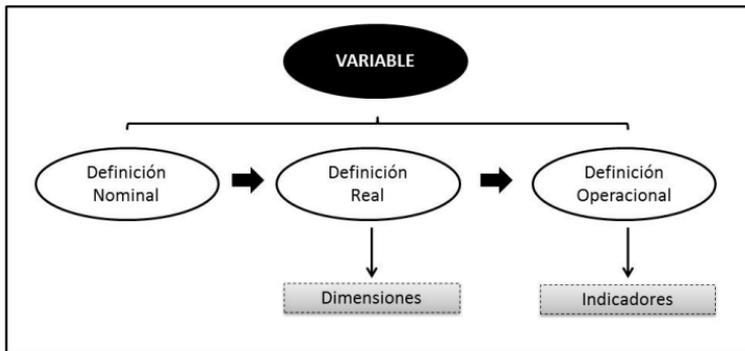
En toda medición se da una progresión de etapas que crea un orden conceptual y que va desde la definición nominal y real de aquello que se medirá, para luego definir la variable operacionalmente y aplicarla efectivamente en el mundo real. La definición nominal se refiere a aquella que se asigna a un término, por lo que centra la observación, pero aún no nos explica cómo observar. Una definición nominal de calidad que estableciera CONEAU proporcionaría un determinado enfoque a este concepto multívoco, pero aún no dice a los evaluadores o evaluados cómo se lo habrá de observar. Estas guías las proporciona la definición operacional, que es una definición que detalla con precisión cómo se observará un concepto.

En la misma línea, Padua describe etapas progresivas para la medición, comenzando por la imagen inicial que los evaluadores establecen de una variable, que es un atributo o propiedad de una unidad de análisis, susceptible de asumir diversos valores. Korn define variable a “un aspecto discernible de un objeto de estudio” (1973: 9). Y se

denomina “dato” al valor que toma la unidad de análisis en la variable. La imagen inicial es una idea más o menos vaga del concepto original, la cual luego se descompone en dimensiones. Cada una de estas dimensiones se describe a partir de indicadores. En la interpretación final de la evaluación es necesario recomponer el concepto original a través de la información recabada en los indicadores: se vuelven a unir las partes para analizar una situación en comparación con la imagen inicial que se tenía. Entre la construcción de la imagen inicial de la variable (primera etapa) y la reconstrucción de la imagen final para ser comparada (última etapa) se da un ida y vuelta con la realidad.

Korn (1973) resume este proceso en tres pasos de definición de la variable: primero es necesario una definición nominal de la variable; en segundo lugar se requiere una definición real que incluye la enumeración de dimensiones y por último una definición operacional en la que se seleccionan los indicadores que medirán la variable en la realidad. La variable entonces debe estar definida conceptualmente tanto de forma nominal como real, y relacionarse con el cuerpo teórico en el que está contenida. La figura 3 representa un esquema del orden conceptual de una variable.

Figura 3. Descomposición de una variable



Fuente: Elaboración propia a partir de Korn (1973).

Mayntz, Holm y Hubner (1996) asumen que todo saber sobre la sociedad se basa en datos sobre diferentes dimensiones de análisis que se atribuye a una determinada situación social. Una dimensión es el nombre técnico que se le atribuye a un aspecto discernible de una variable (Korn, 1973). Ahora bien, los datos se obtienen a partir de observaciones y del análisis del comportamiento humano, y todos aquellos aspectos que son parte de un fenómeno social, de manera “conceptualmente estructurada, guiadas por premisas teóricas, sistemáticas y controladas” (Mayntz *et al.*, 1996: 45). Pero estas observaciones solo se convierten en datos cuando el registro se identifica con las dimensiones atributivas del objeto de estudio y es relevante para la respuesta al problema de investigación (Mayntz *et al.*, 1996). Por lo tanto, hay que conocer el objeto de estudio y su contexto, como así también identificar cuál es el problema de investigación, para asegurarnos que aquello que se está observando podrá ser considerado un dato.

En síntesis, a través de instrumentos de medición se recolectan datos de acuerdo a determinadas reglas que permiten contrastar un escenario específico con la imagen inicial de la variable. En el caso de la acreditación que realiza la CONEAU, la variable es calidad y los valores son acredita o no acredita.

La definición de estándares

Toda evaluación en esencia es una medición y una comparación. Y todo análisis que deriva de la recolección de datos requiere de estándares o puntos de referencia que puedan indicar si hubo una mejora o deterioro de una determinada situación. Cassasus define a un estándar como un constructo teórico elaborado por una autoridad que cuente con el conocimiento y apoyo necesario para ello. Es decir, se trata de información sistematizada y disponible para promover acciones en un ámbito determinado: “La vinculación con la acción significa que los estándares se construyen para generar acciones que conduzcan a la implementación de tareas para alcanzarlos” (Cassasus, 1997: 2). Sin embargo, es una condición *sine qua non* que los usuarios o evaluados tengan confianza en el estándar, porque solo así mejorará la eficacia del accionar. Esta confianza se alcanza solo en los casos en los cuales los estándares son públicamente conocidos, accesibles a todos los interesados en la evaluación, delimitan responsabilidades concretas y pasan por procedimientos periódicos de rendición de cuentas (Cassasus, 1997).

Por último, es necesario considerar en toda evaluación que los estándares no son construcciones únicas y válidas, dado que en última instancia son elaborados por actores sociales con sus propios marcos de referencia. Por lo tanto, para una misma situación se pueden definir estándares diferentes (Cassasus, 1997). De aquí la necesi-

dad de que el conjunto de ellos cuente con el consenso de la comunidad interesada. Por otro lado, también se requiere evaluar con prudencia el peso relativo de cada estándar dentro del conjunto. Tanto evaluados como evaluadores deben acordar precedencias entre los estándares para las situaciones concretas (de la Garza Vizcaya, 2004).

La validez y confiabilidad de la medición

Toda política pública de evaluación necesita un sistema de indicadores que puedan mostrar si un determinado fenómeno evaluado cumple con los requisitos de calidad esperados. Si en este proceso de recolección de datos y comparación se encuentran fallas, estas viciarán la toma de decisiones derivada del análisis de la información. Estos errores se pueden explicar por falta de validez y confiabilidad en los instrumentos de medición o en la manera de aplicarlos.

Según Wainerman (1976) la validez nos brinda información acerca de si se está midiendo aquello que se desea. Coincide con Mayntz *et al.*, para quienes la pregunta por la validez de un instrumento “se refiere a si mide de hecho lo que el investigador quiere medir con su ayuda” (1969: 86). Un instrumento de medición es válido cuando evalúa lo que se pretende evaluar con él. Es decir, cuando los indicadores describen el concepto teórico que se está midiendo. Por lo tanto, la validez depende de los propósitos del sujeto que evalúa, quien previamente define una definición conceptual. Los instrumentos de medición no son válidos de manera absoluta porque se trata de una relación entre los objetivos del evaluador y la forma de aplicación en la construcción del instrumento.

La validez de conceptos se refiere al análisis de un conjunto de instrumentos de medición que reflejan un concepto particular, pero que puede ser definido de dife-

rentes maneras (Cronbach y Meehl, 1966, en Wainerman, 1976). En el caso del estudio de esta investigación, el concepto particular es la calidad de un programa de posgrado, el cual se evalúa de acuerdo a determinados estándares. Ahora bien, desde el punto de vista científico, “dilucidar lo que algo es significa establecer las leyes dentro de las cuales aquello ocurre” (Cronbach y Meehl, 1966, en Wainerman, 1976: 175). Los autores designan una red nomológica a este sistema de leyes interconectadas. En este sentido, las distintas dimensiones que evalúa la CONEAU en la acreditación de posgrados como así también la definición de estándares para dichas dimensiones constituyen la red nomológica del concepto de calidad académica. El perfeccionamiento de la red nomológica permite entonces conocer con mayor profundidad el concepto teórico. Sin embargo, hay que tener en cuenta que “a menos que las diversas personas que usan el concepto acepten prácticamente la misma red nomológica, es imposible su comparación amplia, pública” (Cronbach y Meehl, 1966, en Wainerman, 1976: 178). La validez de concepto es en última instancia la adecuación entre la evidencia empírica y el referente definido para la evaluación, y es el uso convencional que se le da a este término.

Ravela (2006c) identifica amenazas a la medición en tres tipos de validez. En el caso de la “validez del constructo”, se refiere a la situación en la que la prueba no evalúa lo que se supone que debería evaluar. Se da entonces un problema de consistencia entre el instrumento empleado y el referente de la evaluación. La “validez de contenido” se refiere a la situación en la que la prueba no cubre de forma adecuada la amplitud del referente. Pick de Weiss (1994) agrega respecto a este tipo de validez que en ciencias sociales, particularmente, siempre medimos efectos latentes, por lo que para determinar la validez de

contenido es necesario primero plantear exactamente los hechos manifiestos que queremos medir y luego todas las formas bajo las cuales se puede presentar en una realidad. Por último, la “validez predictiva” se refiere a la situación en la que el dispositivo de evaluación no es adecuado para predecir futuras acciones resultantes de la evaluación. Por ejemplo, los instrumentos de medición arrojan datos que acreditarían un programa, pero, sin embargo, en un futuro ese programa demuestra no tener la calidad requerida.

Por otro lado, Wainerman (1976) en la obra *Escalas de medición en Ciencias Sociales* dice que la “confiabilidad” es una condición necesaria pero no suficiente de una medición. Su análisis proporciona a los interesados información sobre la precisión de la medición. Thorndike (1951, en Wainerman 1976) denomina “no confiabilidad” al hecho o posibilidad que mediciones repetidas de un mismo factor, en un mismo objeto de estudio, no dupliquen los resultados. Es decir, la confiabilidad del instrumento se refiere a la exactitud de la medición, a la estabilidad y a la sensibilidad para la identificación de diferentes magnitudes. Por lo que una medida es confiable si algo se está midiendo con precisión o en forma consistente (Kerlinger, 2002). Y para decidir si un instrumento de medición es confiable es necesario que se pregunte qué debe detectar el instrumento, y si existen otros motivos que estén influyendo en la medición (Selltiz, 1965).

La estabilidad y la equivalencia son conceptos incluidos en el de confiabilidad. El primero se determina según el grado de consistencia entre las medidas luego de repetidas aplicaciones, aislando los cambios de factores externos que pueden influir de manera colateral (Selltiz, 1965). Por otro lado, la equivalencia alude a la medida en que diferentes investigadores que aplican los mismos instrumentos sobre los mismos sujetos llegan a resultados consistentes

(Selltiz, 1965). Los grados de estabilidad y equivalencia aumentan según el grado de uniformidad de las unidades de la población a medir. Wainerman (1976) agrega que el origen de los factores que atentan contra la confiabilidad se puede encontrar en los sujetos evaluados, en el instrumento de evaluación o en la aplicación del mismo. Por otro lado, Thorndike (1951, en Wainerman 1976) también identifica al azar como un factor influyente e ineludible.

En resumen, una política pública de evaluación de la calidad requiere que se indague la presencia de amenazas a la validez y confiabilidad, con el propósito de proporcionar información útil y confiable para la toma de decisiones sobre la calidad de las carreras universitarias. Ahora bien, ¿qué se entiende por calidad?

Conceptualizando la calidad académica

La calidad es invocada en múltiples ocasiones con diferentes objetivos. A partir de la década del 80 se empezó a tratar el tema de la calidad en el ámbito industrial europeo. Se comenzaron entonces a adoptar los principios y métodos de la Gestión de la Calidad Total con el objetivo de satisfacer al cliente y establecer procedimientos de mejora continua de los productos y servicios ofrecidos. González Ramírez (2000) explica que una de las evidencias de esta tendencia hacia la calidad fue la certificación de mecanismos de garantía de calidad sobre la base de normas previamente establecidas.

En la década del 90 el concepto de calidad fue adquiriendo una creciente importancia con el surgimiento del Estado Evaluador y la profundización de técnicas de auditoría. Los procesos de gestión de la calidad comenzaron a aplicarse entonces a todo tipo de actividades en diferentes ámbitos, y no solo en el ámbito industrial. Por ello mismo, la definición de calidad está en principio relacionada con el ámbito de aplicación.

Específicamente en educación superior, en la década del 90 comenzaron a introducirse exigencias de aseguramiento de la calidad. Muchas de las técnicas conexas a este nuevo requerimiento se tomaron de ámbitos distintos, como las ciencias de la administración e incluso la ingeniería. La calidad en educación, no obstante, necesita ser definida de forma específica teniendo en cuenta todas las

dimensiones que afectan a los procesos de generación y transmisión del conocimiento, funciones principales de la universidad, como así también los actores involucrados, la estructura propia de esta institución y los mecanismos de funcionamiento.

7.1. Definiendo a la calidad

Considerando los diferentes sectores que están interesados en desarrollar una definición de calidad, cualquier política de aseguramiento de la calidad necesita consensuar en principio qué se entiende por tal concepto. De hecho, se requiere una conceptualización de “calidad” si se considera que este término incluye un carácter comparativo: “Para apreciar la calidad necesitamos conocer las virtudes de una cosa y compararla con otra” (Perez Lindo, 1993: 59).

El término calidad fue importado a la educación del mundo empresarial. En ese pasaje se debieron adaptar los requisitos de dicha exigencia de calidad no solo a las demandas del mercado (como lo es para la empresa), sino también a las demandas sociales, a las exigencias del Estado, y a la misión del propio establecimiento y de la disciplina científica. Por lo tanto, hay una gran variedad de enfoques sobre la calidad, definiéndola en términos de eficiencia, equidad, empleabilidad, excelencia, etc. Harvey y Green (González y Espinosa, 2008) plantean cinco dimensiones desde las cuales se puede definir la calidad. En primer lugar, se puede considerar la calidad como excepción, entendiendo que una educación de calidad es aquella que ofrece algo especial. Dentro de este enfoque encontramos variantes, la calidad entonces puede ser vista como algo de clase superior, enfatizando propiedades como elitismo y exclusividad; como excelencia al alcanzar un estándar

de exigencia adquirido solo en circunstancias limitadas; o incluso la calidad entendida como el cumplimiento de estándares. Una segunda dimensión entiende la calidad como perfección o consistencia. Esta perfección tiene que ser descripta con especificaciones particulares. Se relaciona entonces con el enfoque de “cero defectos”, en el cual la organización asume la responsabilidad de producir un producto final de calidad. No se aceptan errores en ninguna de las etapas del proceso, por lo cual la calidad pasa a ser además un compromiso compartido por todos los miembros de la institución. La tercera dimensión considera calidad como aptitud para el logro de una misión, por lo que se definirá según la adaptación del producto a un propósito. En cuarto lugar, la calidad como valor agregado se refiere al grado de excelencia alcanzado a un precio y costo aceptable. Subyace a esta concepción el deber de rendir cuentas (*accountability*) frente a usuarios y organismos financiadores. Finalmente, una quinta dimensión entiende calidad como transformación, sugiere que la educación tiene poder de producir un cambio en el estudiante, por lo que se centra en el producto.

Calidad es entonces un concepto multidimensional para el cual no existe una única visión o interpretación de sentido. Pero, tal como sugiere Águila Cabrera, el problema no reside en buscar una nueva definición de calidad, dado que ya hay varias desarrolladas, sino “en determinar aquella que más convenga a la evaluación en las condiciones de la realidad latinoamericana” (2005: 2). O, en todo caso, el problema que realmente se plantea es conocer de manera clara qué se entiende por calidad en las políticas de evaluación para que se construyan instrumentos coherentes con esta concepción y que todos los sujetos involucrados sepan sobre qué base se los está midiendo.

7.2. ¿Cómo se define “calidad” en el marco de la acreditación de posgrados?

Sentadas las bases teóricas sobre “calidad”, para realizar un primer acercamiento a las amenazas a la validez y confiabilidad del proceso de medición, primero es necesario indagar la definición conceptual y operacional de la variable en cuestión.

Gonzalez y Ayerza (1997) piensan que el concepto de calidad no existe como tal, por lo que su importancia está en utilizarlo con carácter comparativo, analizando si un programa es mejor o peor que otro respecto a un conjunto de elementos homologables, o contrastando un programa con ciertos estándares de referencia que sean descriptos con anterioridad a la evaluación. La CONEAU asume que todos los posgrados tienen objetivos mínimos compartidos, por lo que son susceptibles de comparación en términos de calidad. Se establecieron entonces un conjunto de estándares y criterios que se posicionan como el marco general de evaluación, permitiendo consideraciones diferentes según tipo de carrera o modalidades disciplinarias (CONEAU, 2002). En este sentido, la RM 160/11 afirma que se debe tener en cuenta que son estándares mínimos, por lo que su aplicación debe respetar los principios de autonomía y libertad de enseñanza académica y aprendizaje.

En esta misma línea, para García de Fanelli el concepto de calidad que subyace a la acreditación de CONEAU es multidimensional, por lo que se necesita establecer qué componentes se evaluarán y los correspondientes indicadores. Por lo tanto, “el problema a resolver es cómo elaborar indicadores confiables y válidos a fin de medir la excelencia de los posgrados” (2001: 3), incluso teniendo en cuenta que el concepto de calidad es en esencia subjetivo. En consecuencia, las herramientas metodológicas que

se apliquen no deben violentar la naturaleza del concepto a medir. De acuerdo al artículo 46° de la Ley de Educación Superior N.º 24.521, la CONEAU acredita carreras de grado y posgrado conforme a los estándares que establece el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades. Por ende, estos dos organismos definieron qué entienden por calidad en la Resolución Ministerial N.º 1168/97 (en adelante, RM 1168/97), para que la CONEAU lo aplicara en su tarea de evaluación. Se establecía también que sería conveniente que los estándares detallados en dicha resolución ministerial fueran revisados en un plazo no mayor a un año.

La revisión de la RM 1168/97 culminó catorce años después con la sanción de la RM 160/11, principal documento guía para entender el concepto de calidad utilizado en las acreditaciones de posgrados realizadas por la CONEAU. Se tomaron como principales antecedentes el Acuerdo Plenario N.º 6 y N.º 100 del Consejo de Universidades, en el cual se eleva una propuesta consensuada por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y la CONEAU. Por lo tanto, esta nueva resolución ministerial ha sido fruto de un proceso de interacción entre diversos actores del sistema universitario argentino, los que se posicionan ya sea como destinatarios (las universidades, agrupadas en diversas asociaciones como el CRUP o CIN), ejecutores (la CONEAU) o constructores de la propia política (el Ministerio de Educación como ente legislador). Participaron, además, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). La participación de los diferentes sujetos que conforman el sistema evidencia la cooperación que fue necesaria para pensar parámetros de calidad consensuados y adecuados a la diversidad institucional y disciplinar

de las universidades argentinas, las que tienen misiones específicas y diferentes vinculaciones con el entorno (Fliquer, 2013).

En esta nueva resolución se establecen los estándares a considerar en la acreditación de posgrados de la CONEAU, son aquellos con los que se evaluarán los programas de posgrado. Estos se refieren a las siguientes dimensiones: inserción y marco institucional de la carrera; plan de estudios; evaluación final; reglamento; estudiantes; cuerpo académico; actividades de investigación y transferencia vinculadas a la carrera; infraestructura, equipamiento y recursos financieros. No obstante, no todas estas dimensiones cuentan con un estándar mínimo a cumplir que guíe a los evaluados o evaluadores. Como dicen Claverie *et al.*, “resulta difícil observar una planificación *ex ante* de lo que se entendería por calidad del sistema universitario argentino” (2008: 162). Es decir, las resoluciones sancionadas por el Ministerio de Cultura y Educación presentan algunos lineamientos para la reconstrucción de la definición conceptual y operacional de calidad, pero no de forma explícita.

En conclusión, los estándares descriptos en la RM 160/11 son las principales guías utilizadas para describir qué entender por calidad a efectos de acreditar una carrera. Para ello se definen las dimensiones del concepto, y se identifican algunos indicadores y parámetros mínimos de cada dimensión. Retomando la categorización de Harvey y Green, la dimensión a la cual más se asemeja la concepción de calidad presente en la acreditación de CONEAU es la de valor agregado, en la que la unidad académica tiene la necesidad de rendir cuentas ante un organismo oficial sobre la calidad de sus programas. Considerando los criterios de acreditación establecidos por el Ministerio de Educación, se puede reconstruir el concepto de calidad

educativa como el desarrollo de una comunidad académica en el marco de una carrera de posgrado en donde se ofrezca a los alumnos y docentes un ámbito propicio para la enseñanza, la investigación y la extensión, estableciendo una normativa explícita y planes estratégicos de mejora continua.

Análisis de las amenazas a la validez y confiabilidad en la etapa de autoevaluación

El acto de acreditación de carreras de posgrado que realiza la CONEAU es un acto público mediante el cual este organismo (identificado como autoridad legal) reconoce la calidad de un programa académico de acuerdo a determinados estándares previamente establecidos. Este acto público de garantía requiere que el proceso mediante el cual se llegue a la decisión final no esté amenazado por fallas en la medición. Por lo tanto, para identificar estas posibles fallas se requiere una reflexión sobre qué elementos se fundamentan los instrumentos de medición (es decir, qué concepto de calidad toma como referente), qué herramientas utiliza, e, incluso, bajo qué procedimientos se aplican estos instrumentos. Es decir, este acto público solo cumplirá su verdadero objetivo de garantía de calidad si el dato utilizado para llegar a la conclusión y su posterior análisis gozan de validez y confiabilidad. El proceso de recolección de información para la construcción de este dato incluye una primera etapa en la que se defina la variable a medir y sus dimensiones, continúa una segunda etapa en la que se construye el instrumento de medición que se aplicará a las unidades de análisis de acuerdo a las dimensiones previamente definidas, y finalmente se aplicarán esos instrumentos para recolectar efectivamente el dato. Esta recolección no se realiza al azar, sino que se trata de un proceso que está determinado por reglas claras

de medición. Este dato luego es comparado con el concepto inicial de la variable (los estándares) para llegar a una conclusión.

En estas etapas pueden surgir amenazas a la validez y confiabilidad, que afectarán la construcción del dato que se utilizará para garantizar la calidad de un programa. Un dato con fallas en la construcción contamina la garantía de calidad que provee la acreditación y el consecuente reconocimiento social de tal acto público. Estas amenazas pueden surgir en dos órdenes distintos:

1. Orden conceptual: se trata de las amenazas surgidas ante la falta de una definición conceptual y operacional de la variable que incluya a todo el universo de carreras evaluadas.
2. Orden instrumental: se trata de las amenazas surgidas ante errores técnicos en la construcción y aplicación de los instrumentos de medición.

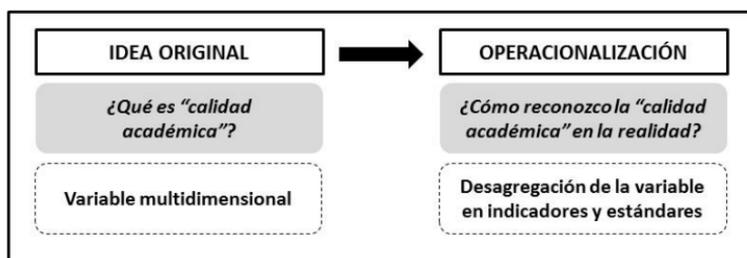
A continuación, se desarrollarán estos dos órdenes de amenazas a la validez y confiabilidad de acuerdo al análisis documental de los instrumentos de medición de la etapa de autoevaluación en la acreditación de posgrados, y a entrevistas realizadas a profesionales pertenecientes a instituciones de educación superior que participaron de procesos de acreditación.

8.1. Amenazas a la validez y confiabilidad de la medición en el orden conceptual

Una evaluación goza de validez cuando hay una consistencia entre aquello que mide y el concepto que se está investigando. Es decir, cuando los instrumentos miden aquello

que hay que medir. No obstante, para ello es necesario que el referente, en este caso la “calidad educativa”, esté claramente definido, dado que los instrumentos se basan en su construcción y aplicación en las definiciones conceptual y operacional de la variable. Consecuentemente, la claridad de la definición operacional se dificulta si no está basada en una definición conceptual explícita. La falta de un referente claramente definido es la primera y principal amenaza a la validez del proceso de acreditación, dado que el orden conceptual de toda medición considera que la operacionalización es una traducción de la idea inicial. La figura 4 muestra que la idea original de una variable multidimensional debe ser traducida a través de indicadores y estándares claros que permitan reconocer su presencia o ausencia en el objeto evaluado.

Figura 4. Esquema de traducción del referente

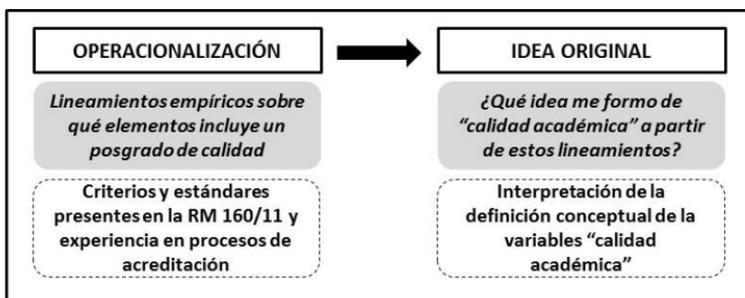


Fuente: Elaboración propia.

En el caso del proceso de acreditación de CONEAU, el Ministerio de Educación sancionó una resolución en la cual se caracterizan los estándares generales. Pero no se ha hallado una clara definición conceptual previa a los estándares de la variable calidad. Sin una definición conceptual explícita, en vez de darse una traducción, el evaluado y

evaluador deben recorrer el camino inverso, reconstruyendo la idea original de calidad académica a partir de las dimensiones e indicadores que tienen como dato. La figura 5 sintetiza el camino inverso que se realiza para entender el concepto de calidad, al no tener en principio un referente definido.

Figura 5. Esquema de reconstrucción de la idea original



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, la primera amenaza a la validez de todo proceso se origina porque cada sujeto puede elaborar una reconstrucción distinta de la idea original, dado que entran en juego en su interpretación sus propios modelos mentales y experiencias. Por lo tanto, se mirará una misma realidad, pero desde posibles enfoques distintos.

El referente de calidad que toma la CONEAU se puede reconstruir a partir de los lineamientos contenidos en la RM 160/11. Las guías contenidas en este documento legal se pueden caracterizar como un intento de conceptualización y operacionalización de la variable calidad, dado que indican qué aspectos se tomarán en cuenta y qué estándares generales mínimos caracterizan cada uno de dichos aspectos. Algunos estándares son exactos, como la

cantidad de horas mínimas a completar en doctorados, maestrías y especializaciones; la titulación mínima requerida para el cuerpo académico, o la proporción mínima de docentes con trayectoria institucional. En cambio, otros estándares son más amplios y cuentan con pocas especificaciones, como la correspondencia entre los requisitos de admisión y el campo de estudio que abarca la carrera. Además, la Guía de Autoevaluación completa con comentarios los detalles sobre estos estándares mínimos. Por ejemplo, respecto al trayecto estructurado del plan de estudio, la RM 160/11 no da muchos detalles sobre lo que se espera en tal caso, pero la Guía de Autoevaluación explicita que debe existir suficiencia y actualización de los contenidos y la bibliografía de las asignaturas, y también correspondencia entre la evaluación de las actividades curriculares y el tipo y objetivo de las mismas. Estos estándares ayudan a los evaluados en la comprensión de los parámetros de calidad que espera la CONEAU, dado que son públicamente conocidos y todos los interesados (evaluados y evaluadores) tienen acceso a ellos. No obstante, hay dimensiones sobre las que no hay guía alguna, tal es el caso de lo que se espera sobre los requisitos de permanencia, promoción y graduación; el régimen y porcentaje máximo de equivalencias admitidas; las características de los cursos u otras actividades académicas de nivelación; la sustentabilidad académica de la carrera respecto a la dimensión de infraestructura, equipamiento y recursos financieros; o la fundamentación del modelo educativo en el caso de educación a distancia; entre otros.

Muchas de estas amenazas, como la falta de una definición conceptual de la variable o la falta de precisión en la definición operacional en los estándares, ya estaban presentes en la primera RM 1168/97. Durante los años transcurridos bajo la vigencia de esta resolución, los

actores involucrados fueron identificando estas dificultades y debatiendo la necesidad de superarlas en una próxima resolución ministerial. En este sentido, se pueden identificar algunas innovaciones introducidas en la nueva resolución de 2011 respecto al documento de 1997, y que han ayudado a delimitar con más precisión el término calidad. Uno de los principales cambios se da en la distinción entre maestrías académicas y profesionales. Esta innovación fue necesaria considerarla al analizar los cambios que se estaban dando dentro del sistema de posgrados en Argentina desde 1997. Fliguer (2013) explica que se ha dado una tendencia a la disminución de posgrados de investigación (principalmente doctorados), acompañada de un giro profesional de la oferta que se tradujo en el incremento de las especializaciones y maestrías destinadas a formar profesionales que trabajan fuera del sistema universitario.

Otra de las novedades de la RM 160/11 es la inclusión de dimensiones e indicadores para las carreras dictadas a distancia. La RM 1168/97 tenía un alcance limitado solo a carreras presenciales, tal como se especifica en el texto legal: "Se deja constancia que las pautas fijadas precedentemente refieren exclusivamente a la modalidad presencial, difiriéndose el tratamiento de las pautas para la modalidad no presencial o a distancia para cuando se cuente con la reglamentación pertinente... ". Esta limitación fue subsanada parcialmente hasta 2011 con legislación complementaria, como la Resolución Ministerial N.º 1717/04, en la cual se establecen algunas reglamentaciones para posgrados dictados a distancia.

Así y todo, a pesar de que los debates anteriores a la sanción de la resolución se jugaron en varios temas a mejorar, aún subsisten algunas lagunas que dificultan el conocimiento preciso sobre qué se entiende por calidad

en general y sobre las diferencias en los parámetros que se solicitan para carreras distintas. En un futuro cercano se deberá reflexionar sobre estas cuestiones, algunas de las cuales se mencionan a continuación:

Falta de distinción en la manera de aplicar los estándares para carreras nuevas y para carreras en funcionamiento

La RM 160/11 diferencia entre carreras nuevas (son aquellas que aún no han sido puestas en práctica y no cuentan con alumnos) y carreras en funcionamiento (son aquellas que estando en funcionamiento se presenten a las convocatorias que realiza la CONEAU). Las carreras en funcionamiento pueden contar o no con egresados. En la RM 1168/97 se diferenciaba entre carreras en funcionamiento, tengan o no egresados, y en proyectos de carreras. Por lo tanto, las carreras que actualmente se denominan “nuevas” eran llamadas “proyectos” antes de la RM 160/11.

De acuerdo a la RM 160/11, los estándares se considerarán de forma diferenciada “según se trate de una carrera nueva o de una carrera en funcionamiento, primera acreditación o sucesivas...”. En la RM 1168/97 no se hacía mención a esta diferenciación, sino que se aclaraba solamente que los estándares debían interpretarse teniendo en cuenta que se trataba de parámetros mínimo y que debían “respetarse los principios de libertad de enseñanza y aprendizaje”.

A pesar de que la RM 160/11 hace una mención sobre la diferenciación de interpretación de estándares entre carreras nuevas y en funcionamiento, los hechos muestran que solo la propia experiencia adquirida en sucesivas acreditaciones por los participantes va estableciendo la diferencia de estándares entre estos dos tipos de carreras, pero sin explicitarlas con anterioridad a la evaluación. Es decir, el estándar se termina definiendo durante o después del

proceso de acreditación en respuesta a consultas realizadas por los evaluados, pero no se define claramente con anterioridad.

Solo en el requisito sobre titulación máxima requerida por autoridades y cuerpo docente se hace una mención a esta diferencia. En la RM 1168/97 se establece: “En casos excepcionales, la ausencia de estudios de posgrado podrá reemplazarse con una formación equivalente demostrada por sus trayectorias como profesionales, docentes o investigadores”. Esta excepcionalidad se aplicaría con diferente grado de flexibilidad al comienzo del proceso de acreditación para que las universidades gradualmente vayan conformando el cuerpo docente de acuerdo a lo requerido por el sistema. De manera similar, en la RM 160/11 se menciona, por un lado, que “excepcionalmente, cuando se tratara de posgrados referidos a áreas sin tradición académica de posgraduación, se permitirá un director con menos antecedentes de titulación, caso en el cual el currículum vitae del nombrado ameritaría la excepcionalidad”. Y, por otro lado, también se especifica que el cuerpo docente debe poseer un título equivalente al ofrecido por la carrera “o, si el caso lo amerite, una formación equivalente demostrada por sus trayectorias como profesionales, docentes o investigadores (de acuerdo a las características de las carreras)”. No obstante, a pesar de que se hace referencia a esta excepcionalidad, los entrevistados mencionan el cumplimiento de este requisito como una dificultad cuando se trata de carreras pertenecientes a disciplinas con una trayectoria más práctica. El Entrevistado N.º 1 reconoce que uno de los problemas más importantes con los que él se encontró al acreditar su posgrado fue que era uno de los primeros en Argentina, y los que ya estaban en funcionamiento no tenían muchos graduados, por lo tanto no era posible responder a la exigencia de poseer docentes con

un determinado nivel de formación en especialidades que no tienen desarrollo de posgrado. Ahora bien, dado que el estándar mínimo de la RM 160/11 además no establece que esta máxima titulación deba ser en la especialidad del posgrado, entonces el Entrevistado N.º 2 dice que una manera de cumplir con este requisito es nombrando en los cargos directivos a profesionales con posgrados en otras disciplinas. Sin embargo, el problema es que los profesionales que realmente saben sobre la especialidad pero no tienen posgrados no pueden acceder a los puestos de dirección.

En conclusión, a pesar que la RM 160/11 menciona que se harán diferencias entre carreras nuevas y en funcionamiento, al no estar claramente especificadas esas diferencias, en la práctica la excepción a ciertos estándares mínimos no se respeta.

Falta de estándares diferenciados en diversos grados de exigencia para cada calificación cuando hay pedido de categorización

En la RM 1168/97 no se hace ninguna referencia a los pedidos de categorización que pueden realizar las universidades voluntariamente, salvo al describir la etapa de reconsideración: “el resultado de la reconsideración agotará la vía administrativa y solo puede aumentar o conservar la acreditación y categorización obtenida previamente”. Esta es la única referencia que se realiza. En cambio, la RM 160/11 menciona las categorías explícitamente y establece que en un futuro se especificará qué se espera de cada posgrado para alcanzar una A, B o C en caso de solicitud de categorización. En la realidad esos parámetros aún no han sido definidos, por lo que los requisitos se vuelven arbitrarios y quedan a consideración de los evaluadores. El texto legal solo especifica que las carreras que quieran categorización deberán cumplir con los criterios y estándares genéricos

que allí se describen y alcanzar los perfiles de calidad específicos que establezca el Consejo de Universidades. Estos perfiles son los que aún no han sido debatidos y decididos.

En la página web de CONEAU, y de acuerdo a la Ordenanza 59/13, en la sección sobre los resultados posibles de acreditación de posgrados, solo se menciona que los niveles de categorización para las carreras en funcionamiento con ciclo de dictado completo se dividen en A (son consideradas excelentes), B (son consideradas muy buenas) y C (son consideradas buenas). En el caso de carreras que aún no finalizaron el ciclo completo de dictado ni cuentan con egresados, la división en categorías es la misma, solo que se agrega la identificación “n” luego de la calificación (An, Bn, Cn). Las carreras nuevas no se categorizan, pero esta limitación no figura ni la RM 160/11 ni se realiza ninguna mención en la Ordenanza 56/10.

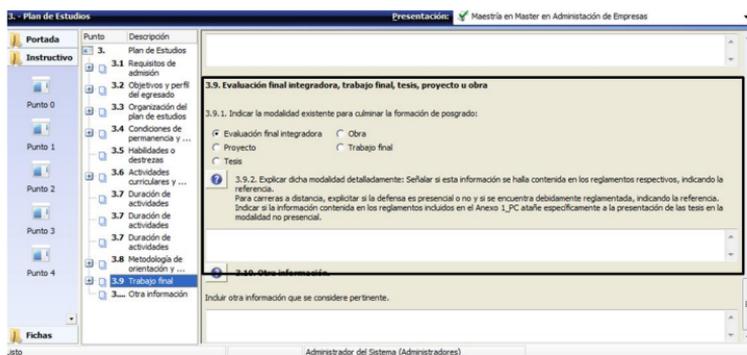
Más allá de estas especificaciones generales, no se agrega mayor información sobre los estándares máximos exactos de excelencia. Por lo tanto, al no estar explícitamente definidas las diferencias entre categorías, el Entrevistado N.º 1 declara que se vuelve muy arbitrario el proceso de categorización e incluso mencionó una experiencia personal en la que se recibió una calificación sin fundamentación: *“Nosotros tuvimos carreras que, sin ninguna observación, obtuvieron la categoría C, sin ni siquiera tener vista. Se recusó la categoría y le dieron la B”*

Inconsistencias dentro del mismo texto legal

El propio texto del Anexo de la RM 160/11 contiene contradicciones y repeticiones, lo que produce problemas de interpretación tanto para evaluados como evaluadores. Un ejemplo se da en el caso del trabajo final requerido como estándar mínimo para cada tipo de posgrado. Este tema se repite en diferentes partes del Anexo de la Resolución.

En primer lugar, figura al describir los tipos de carrera en el “Título II: Caracterización general de estándares”. Allí se especifica que los alumnos de las maestrías académicas deberán presentar una tesis, y en las maestrías profesionales se detalla que “es un proyecto, un estudio de casos, una obra, una tesis, una producción artística o trabajos similares que dan cuenta de una aplicación innovada o producción personal...”. También en el “Título II: Caracterización General de estándares”, el punto 8 se explaya sobre la Evaluación Final. En ese punto se explica que la decisión respecto a qué tipo de trabajo final se propone deberá tener relación con los objetivos y el perfil específico de la carrera. No queda claro, en el caso de maestrías profesionales, si la opción de elegir el tipo de trabajo final la tienen las carreras o los alumnos. De hecho, en ese mismo punto se especifica que “Las Carreras de Maestría de tipo Profesional culminan con un trabajo final, individual y total o parcialmente escrito que podrá adquirir formato de proyecto, obra, estudio de casos, ensayo, informe de trabajo de campo u otras...”, es decir son varias las opciones válidas. Este punto despierta aún más dudas cuando se completa el instructivo en el sistema, en el cual la carrera solo tiene posibilidad de elegir un solo tipo de trabajo, es decir una sola opción (como se muestra en la Figura 6). Es decir, que, aunque se admite en el enunciado del ítem la variedad de respuestas conviviendo legítimamente, el instrumento de recolección de información obliga a quien lo responde a violentar la realidad informando que solo se puede elegir un solo tipo de trabajo final. Además, en el instrumento de relación de datos no se requiere justificación de la decisión, a pesar de que en la Resolución sí se la solicita como puede leerse a continuación: “La decisión respecto a qué tipo de trabajo final se propone, será fundamentada a partir de los objetivos y el perfil específico de la carrera”.

Figura 6. Captura de pantalla sobre trabajo final en la PC (punto 3.9)



Fuente: Instructivo Presentación por Carrera en el Servidor Unificado.

Falta de consideración sobre aspectos epistemológicos relacionados con la disciplina de cada carrera universitaria

Una de las amenazas al proceso de la medición surge ante la complejidad del objeto evaluado. En este caso, los programas de posgrados son un servicio ofrecido en la institución universitaria, que se caracteriza por su semejanza con una anarquía organizada, tal la describe Clark (1983). Es decir, en el interior de esta organización conviven diversas culturas disciplinarias que son transversales a la cultura organizacional propia del establecimiento. Cada programa de posgrado no solo se inserta en un marco institucional general de la universidad, sino que su contexto también incluye la pertenencia a una determina unidad que aglomera una o varias disciplinas científicas. Por lo tanto, los programas evaluados incluyen variados métodos de enseñanza y aprendizaje; variadas metodologías de investigación; variados grados de desarrollo en las funciones de enseñanza, investigación y extensión; y responsabilidades variadas para con la sociedad. Todas estas especificidades deberían traducirse en la aplicación de estándares diferen-

tes o con otro grado de exigencia. Por ejemplo, respecto a la trayectoria de los docentes o investigadores, en algunas disciplinas se valora más la publicación de estudios empíricos en el formato de *papers* (especialmente en las Ciencias Exactas, caso prototípico, Matemáticas) mientras que en otras ciencias es más valorada la publicación de libros o capítulos (como en algunas disciplinas de Humanidades, caso prototípico, Historia). Otras diferencias surgen frente al recorrido en formación de posgrado con titulación académica que tienen ciertas disciplinas (hay especialidades relativamente nuevas que no cuentan con trayectoria en la formación de posgrado) o frente al nivel de responsabilidad social que implica el reconocimiento de ese título (es decir, aquellas carreras vinculadas al artículo 43° de la Ley 24.521 cuyo “ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes”). No obstante, se reconoce en forma general esta diferencia esencial de los programas de posgrados en dos partes de la RM 160/11: por un lado, en la introducción del Anexo de la Resolución, se especifica que los estándares y criterios propuestos “deberán aplicarse en un marco amplio y flexible que posibilite la consideración de las diferencias regionales, institucionales, disciplinares y profesionales...”; y, por otro lado, en el “Título II: Caracterización general de estándares”, cuando afirma que los estándares serán considerados en forma diferenciada en su amplitud “según se trate de una carrera nueva o una carrera en funcionamiento, primera acreditación o sucesivas y/o posgrados que se vinculen con carreras de grado incluidas en el artículo 43° de la Ley N.º 24.521 o no”. Pero los parámetros e instrumentos utilizados para la medición de la calidad son los mismos para todos los casos. Nuevamente

el instrumento de recolección de información violenta la realidad al tratarla como homogénea cuando es heterogénea y, al hacerlo, promueve respuestas inválidas.

El Entrevistado N.º 1 alude a esta falta de consideración cuando afirma que no se puede mirar con el mismo nivel de exigencia a los posgrados que tienen título habilitante, como los de Medicina, de los que solo se proponen profundizar en conocimiento sin un inmediato impacto en la práctica. La excepción está contemplada en la RM 160/11 cuando establece que los estándares serán considerados de forma diferenciada en el caso de posgrados que se vinculen con las carreras de grado incluidas en el artículo 43º de la Ley N.º 24.521, que son aquellas que comprometen el interés público.⁶ Pero estas diferencias no están explicitadas.

Por otro lado, el Entrevistado N.º 4 también expone una dificultad que surgirá frente a la acreditación de carreras con orientación profesional. El caso que mencionó es el de las acreditaciones de carreras de Derecho, las cuales están contempladas en el área de Ciencias Sociales. Estas carreras son profesionales, por lo que se requiere que tengan una fuerte formación práctica. Ahora bien, el entrevistado se pregunta cómo entenderá la CONEAU esta formación práctica, *¿se trata de carreras que contengan metodología de estudio de casos, trabajo en el aula, role playing? “Todo eso es lo que CONEAU va a ir puliendo ahora, porque es la primera vez que le va a tocar un grupo de posgrados que pertenecen a un área que supuestamente es práctica, porque es el Derecho, pero que los mismos abogados no consideran que sea práctica porque es parte del*

⁶ Esta falta de estándares disciplinares que complementen a aquellos transversales mencionados en la RM 160/11 no se da en la acreditación de carreras de grado, dado que en este caso para cada llamado a evaluación se publican los parámetros específicos.

ejercicio jurídico”. Concluye entonces que todas estas cuestiones se terminarán de comprender cuando la CONEAU haga la devolución.

Ya en los debates en torno a la RM 1168/97 se identificó esta cuestión disciplinar como un problema para la claridad de los estándares de evaluación. Sin embargo, hubo un intento para subsanarla. En 2002 la CONEAU conformó Comisiones Asesoras, cuya misión fue definir criterios y estándares de aplicación en áreas o subáreas disciplinares específicas. Es decir, la principal tarea de estas comisiones fue realizar una lectura de la RM 1168/97 de acuerdo a las cualidades propias de cada disciplina y al grado de desarrollo de sus posgrados. Se forman entonces Comisiones Asesoras para Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales, Ciencias Humanas, Ciencias Básicas, Ciencias Aplicadas, Educación, Psicología y Administración. Estas comisiones generaron informes, pero sin seguir un mismo patrón de trabajo, por lo que algunos informes cuentan con mayor nivel de detalle que otros. En general, todos los informes especifican los perfiles de acreditación y los niveles esperados para cada calificación en caso de pedir categorización. Los problemas suscitados a partir de esta labor fueron, en primer lugar, que dichos informes no contaban con carácter vinculante, por lo que su aplicación quedaba a consideración del Comité de Pares y de los técnicos. Y, por otro lado, algunas de las sugerencias realizadas por las Comisiones Asesoras suponían la aplicación de estándares que contradecían a la resolución ministerial vigente. Tal es el ejemplo del dictamen de la Comisión Asesora en Administración, que establecía que para los casos de evaluación de MBA (Maestrías en Administración de Empresas) no se deberían exigir horas de investigación más allá de las dedicadas para realizar el trabajo de tesis; en el caso de maestrías profesionales el trabajo final podría diferir del

formato tesis, aceptándose un examen integrador o trabajo final; y no sería necesario la conformación de un jurado con miembros externos a la institución, aunque su inclusión podría considerarse favorable.

En resumen, a pesar de que el trabajo de las Comisiones Asesoras es considerado un aporte que podría aliviar la tensión originada en el no reconocimiento de las diferencias disciplinares y de enfoques académicos o profesionales, la falta de un carácter vinculante de los documentos, sumado a su escasa difusión pública y consecuentemente al desconocimiento de este material como soporte de las universidades, de los técnicos y de los pares evaluadores alimentan las amenazas desde una dimensión epistemológica.

Todas estas lagunas existentes para definir la variable calidad atentan contra la validez y confiabilidad en el orden conceptual del proceso de acreditación, ya que dan lugar a la posibilidad de diferencias en las interpretaciones que los actores hacen sobre el referente. La recolección de información a través de diferentes instrumentos de medición se realiza entonces sin parámetros claros en algunas dimensiones, lo que genera una doble amenaza: que los responsables de los programas evaluados adopten una actitud de desconfianza en el operativo, y en consecuencia que incluyan información al azar, sin saber exactamente cómo se la interpretará, y que los evaluadores carezcan de guías para interpretar los datos y llegar a conclusiones válidas y confiables. Por lo tanto, el proceso de acreditación que realiza la CONEAU requiere de mayor claridad al explicitar las bases sobre las que se analizarán los datos recolectados.

8.2. Amenazas a la validez y confiabilidad de la medición en el orden instrumental

Como ya definimos, la acreditación, como toda evaluación, es una medición. Por lo tanto, es un proceso que requiere de reglas objetivas en su construcción y aplicación que garanticen la precisión de la información recolectada. Según Kerlinger (2002) la confiabilidad de la medición se relaciona, por un lado, con la estabilidad y fiabilidad de los datos generados: ¿diferentes mediciones con el mismo instrumento obtendrán iguales o similares resultados? Y, por otro lado, también se vincula con la falta de distorsión: ¿los datos obtenidos son medidas “verdaderas” de la propiedad sobre la que se está trabajando? En síntesis, “una medida altamente confiable solo indica que está midiendo algo con precisión o de forma consistente” (Kerlinger, 2002: 583).

Teniendo en cuenta que el proceso de medición de la calidad de los posgrados ya está amenazado conceptualmente por la falta de una definición conceptual y operacional explícita, y epistemológicamente por la inexistencia de estándares diferentes según la disciplina de la carrera, es importante también preguntarse si existen amenazas a la validez y confiabilidad en la construcción y en la aplicación de los instrumentos de medición. Para ello es necesario analizar los instrumentos de medición utilizados por la CONEAU (en el caso de esta investigación, en la etapa de autoevaluación) para evaluar la calidad de los posgrados.

Esta primera etapa de la acreditación está a cargo de las propias unidades evaluadoras, las cuales deben completar una Guía de Autoevaluación y una serie de formularios que anteriormente se encontraban alojados en el sistema de CONEAU (llamado Servidor Unificado) y

actualmente se completan vía web en CONEAU Global⁷. La construcción de los instrumentos de medición y elaboración de reglas para su aplicación en el proceso de acreditación está a cargo de la propia CONEAU, de acuerdo a los lineamientos de calidad que establezca el Ministerio de Educación en diálogo con el Consejo de Universidades.

A continuación, se detallan algunos factores que pueden atentar contra la validez y confiabilidad de la medición desde este enfoque:

Fallas en los acontecimientos ambientales

Kerlinger (2002) afirma que la aplicación de los instrumentos de medición se debe dar siempre bajo condiciones controladas o similares. En las investigaciones en Ciencias Naturales o Exactas, las condiciones estándar implican estabilidad en las condiciones ambientales, climatológicas o físicas, por lo que se convierten en amenazas a la confiabilidad factores tales como temblores, fallas de luz, falta de espacio, etc. (Pick de Weiss, 1994). Ahora bien, ¿qué tipo de fallas ambientales se pueden dar en la evaluación de posgrados? De las entrevistas surge que el sistema de CONEAU⁸ no siempre funcionaba bien, por lo que se dan fallas tecnológicas en los acontecimientos ambientales y que ellos atentan contra la confiabilidad del proceso. El Entrevistado N.º 1 explica que el sistema no está bien programado, por lo que el programa “se cae” afectando la última carga de datos que se haya subido: *“El instructivo de la CONEAU se nos cayó el día anterior a la presentación y se*

⁷ El nuevo sistema de acreditación y evaluación institucional se denomina Ateña, y dentro del mismo se pueden encontrar diferentes secciones, tales como el SIEMI (Sistema de Información para la Evaluación y Mejoramiento Institucional), el Administrador Institucional, Formalizaciones, Instructivos y Currículum Docente.

⁸ Servidor Unificado al momento de realizar la investigación.

perdió mucha información. Se pudo recuperar el back-up, pero todo lo que habíamos cargado esa última semana se perdió. Este aspecto fue resaltado por la mayoría de los entrevistados e incluso la propia CONEAU lo reconoció en su autoevaluación. Por lo tanto, las fallas del sistema afectan la confiabilidad de los datos, ya que la información se pierde y hay que generarla otra vez. El Entrevistado N.º 5 también afirmó que tuvo muchos problemas al momento de la carga de la información, e incluso comentó que en algunas ocasiones trabajaban generando toda la información primero en un documento respaldatorio y luego se abocaban a la carga de todo, con la seguridad de que la información quedaba cerrada en un documento madre.

A partir de 2015 la carga de información ya no fue en el sistema que estaba en uso, sino a través de CONEAU Global. El Entrevistado N.º 4 opina que es una gran innovación para solucionar los graves inconvenientes que tenía el programa: *“Vas a poder trabajar todo en web y no vas a tener necesidad de instalar ningún soporte, entonces vas a evitar los problemas de versiones distintas, dificultades de carga, imposibilidad que varios usuarios trabajen en simultáneo”.*

Cambios en los instrumentos de medición

Pick de Weiss (1994) comenta que los resultados de una investigación se pueden ver afectados si existen cambios en los instrumentos de medición o en las personas que generan la información, por lo que hay que asegurarse que no haya cambios ni en los instrumentos ni en los actores a cargo de conducir la recolección de datos. Contrariamente a esta recomendación metodológica, la CONEAU introduce cambios en los instrumentos de medición durante la autoevaluación, dado que van actualizando el formulario, por lo que los evaluados deben ir controlando regularmente este aspecto para asegurarse que siempre

están trabajando con la última versión. Los entrevistados comentaron varias dificultades que tuvieron durante su experiencia en acreditación relacionados con los cambios en los formularios. Por ejemplo, el Entrevistado N.º 2 informa que en una de las acreditaciones introdujeron a último momento nuevos anexos que ellos no llegaron a presentar. Además, el Entrevistado N.º 3 añade que, cuando se introducen cambios, se crean nuevos campos y desaparece información. Incluso, este entrevistado comenta que hay un problema de dinámica de trabajo de la propia CONEAU entre la parte técnica y la de gestión, dado que el organismo acumula información sobre los problemas, pero no tiene tiempo para mejorar el instructivo antes de lanzar la convocatoria. Por su parte, el Entrevistado N.º 4 comenta que durante las acreditaciones existe una “mesa de ayuda” de CONEAU con la cual las universidades se comunican para avisar sobre problemas técnicos que puedan surgir: *“Las consultas de las universidades van obligando a hacer mejoras en los formularios”*, por lo que se van modificando durante el proceso mismo.

Cambios en la situación personal de los participantes al ser evaluados

Pick de Weiss (1994) identifica esta amenaza a la confiabilidad y la denomina “efectos reactivos o de interacción de prueba”, los cuales surgen cuando los sujetos evaluados reaccionan circunstancialmente de una manera más negativa o positiva de lo que actúan normalmente al administrar la prueba. Por lo tanto, estos sujetos dejan de ser representativos de la población. Esta amenaza a la confiabilidad se puede explicar por las características psicológicas, sociales, económicas, o físicas de los evaluados, tales como problemas personales pasajeros, fatiga, mal humor, etc.

Una crítica particular que se encuadra dentro de esta amenaza es la de la monotonía que los evaluados sienten al completar los instructivos o la Guía de Autoevaluación. El Entrevistado N.º 1 describe el trabajo como tedioso, dado que hay que completar información similar en diferentes lugares de los instructivos o guía y realizar resúmenes de información ya realizados en lugares anteriores. Así, el Entrevistado N.º 5 afirma que uno de los aspectos más complicados del proceso de acreditación son las constantes reiteraciones y *“lo poco amigable del dispositivo de carga”*, el cual dificulta mucho el trabajo. Pick de Weiss recomienda que los instrumentos de recolección de datos sean interesantes, para evitar este efecto, *“puesto que si es monótono o tedioso corremos el riesgo de que la fatiga y/o el aburrimiento del informante influyan en la información que nos ofrezca”* (1994: 61). Si este sentimiento persiste, se corre el peligro además de convertir a la evaluación en un mero proceso burocratizado, y no en una actividad en la que se disponga de la motivación y creatividad de los evaluados para proveer la información necesaria.

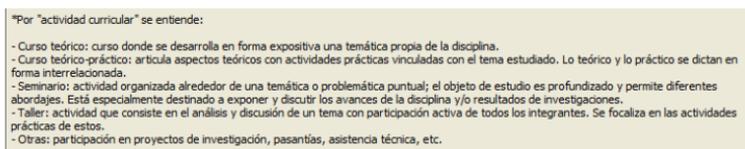
Ausencia de instrucciones claras sobre el proceso de medición

Kerlinger (2002) afirma que la especificación de instrucciones claras sobre la naturaleza de los instrumentos de medición y su forma de aplicación tiende a reducir las posibilidades de errores. Es decir, en la etapa de evaluación interna durante la cual los evaluados tienen que llenar instrumentos autoadministrados es indispensable que sean auto explicativos dado que, como comenta Pick de Weiss (1994), no siempre existe contacto entre el investigador y los informantes.

En este aspecto, la CONEAU provee algunas instrucciones generales en la Nota Técnica que abre cada convocatoria y en el Taller de Capacitación de asistencia volun-

taria, no obligatoria, que provee a los evaluados⁹. Por otro lado, los instructivos cuentan también con algunas especificaciones sobre qué entiende el organismo por ciertos conceptos. Por ejemplo, en la ficha de actividad curricular se detalla qué se entiende por los diferentes tipos de “actividad curricular” en el punto 3.1.1, como muestra la figura 7:

Figura 7. Captura de pantalla sobre las actividades curriculares en la PC (punto 3.1.1)



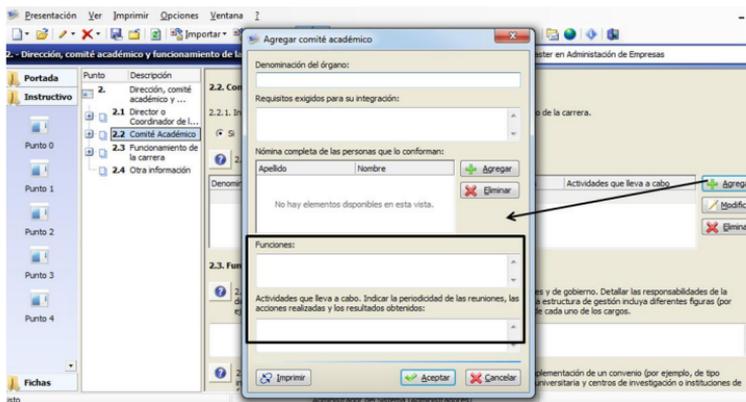
Fuente: Instructivo Presentación por Carrera en el Servidor Unificado.

Más allá de estos breves lineamientos que provee el organismo, los instructivos a menudo no proveen información suficiente para aclarar dudas sobre la forma de completarlo o para interpretar qué tipo de información se espera en algunas secciones. Para mencionar algunos ejemplos, en el punto 2.2 de la PC, se solicita que se especifique la función del órgano que actúa como comité académico, y las actividades que lleva a cabo. Por un lado, es confusa la diferencia entre las funciones y las actividades. Y por otro lado en las actividades se solicita, como muestra la figura 8, que se indique la periodicidad de las reuniones, las acciones realizadas y los resultados obtenidos. Por lo tanto, la información a completar ya no se refiere solamente a la categoría “actividades”, es decir, dentro de un mismo

⁹ Se refiere al Programa de Formación en Evaluación de Instituciones y Carreras Universitarias del Programa *Phronesis* organizado por la CONEAU.

concepto se están incluyendo múltiples datos a informar. Este inconveniente representa una amenaza técnica, ya que en el instrumento no se proveen especificaciones claras sobre la información que se solicita.

Figura 8. Captura de pantalla sobre comité académico en la PC (punto 2.2.2)



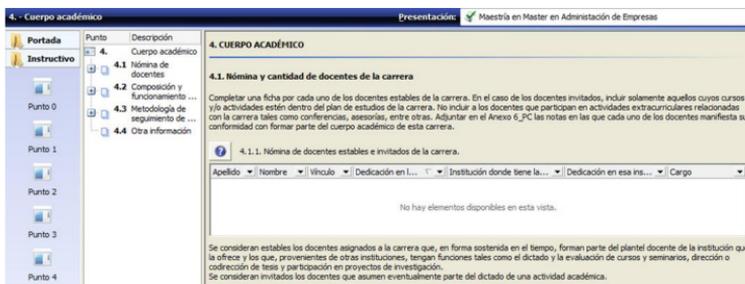
Fuente: Instructivo Presentación por Carrera en el Servidor Unificado.

Por otro lado, la falta de distinción en las fichas académicas para profesores o para responsables en la gestión dan lugar a otros inconvenientes, que los evaluados no siempre saben cómo resolver. Por ejemplo, en el punto 2 de la PC se pide completar datos sobre la “Dirección, comité académico y funcionamiento de la carrera”. Se solicita en los puntos 2.1 y 2.2 que se complete una ficha docente por cada uno de los encargados de la gestión (ya sea Director, Coordinador, Comité Académico, etc.), y que se señale en la ficha dicha función en el punto sobre vinculación con la carrera. No obstante, ¿qué sucede cuando una misma persona se desempeña en una función de gestión y además dicta algunas horas de clase? El instructivo no lo contempla y, en consecuencia, no da lugar a detallar las verdade-

ras funciones que cumplen las personas y promueve información inválida. El Entrevistado N.º 3 contó sobre una dificultad específica que encontraron en la acreditación de su posgrado al tener profesionales que se desempeñaban de forma permanente en un cargo de gestión en el Consejo Académico, pero que también eran invitados a dictar algunos seminarios: ¿se trata de profesores estables o invitados? Son estables en su función de gestión e invitados en su función docente. Si se consignara en relación al vínculo con la carrera que eran invitados, no podían ser parte del consejo académico. Pero si ponían que eran permanentes, en la ficha figuraba un error porque al describir sus nombramientos docentes, la mayor cantidad de horas docentes las tenían en otra universidad. El sistema no permitía entonces resolver esta disyuntiva.

En la Ficha Docente también se encuentran otros errores que las unidades académicas dudan sobre la forma de resolverlos, dado que han sido observados en las vistas por problemas de interpretación “del dato medido”. Por un lado, la figura 9 muestra el punto 4.1, que resume los datos de la nómina de docentes estables e invitados de la carrera a partir de los datos consignados en las fichas docentes.

Figura 9. Captura de pantalla de la nómina y cantidad de docentes de la carrera en la PC (punto 4.1)



Fuente: Instructivo Presentación por Carrera en el Servidor Unificado.

No obstante, el cuadro no diferencia entre horas de dedicación como docente o como parte de algún órgano de gestión. Por lo tanto, un directivo que es parte del plantel estable puede figurar con menos horas de dedicación que un profesor invitado, dado que no se toman en cuenta las horas de dedicación a la dirección del programa. Además, considerando que la unidad de medición de “dedicación” se expresa en horas por semana, no hay forma de explicar que hay profesores invitados que dictan seminarios intensivos y profesores permanentes que tienen una carga horaria distribuida durante todo el año. Por esta razón, un profesor invitado que dicta un seminario intensivo tiene de hecho más horas por semana, pero menos semanas dedicadas a la función docente en la carrera (por ejemplo, si dicta un seminario de 4 horas todos los días durante una semana, el dato a consignar sería de 20 horas por semana, pero no hay lugar para especificar que se trata solo de una semana al año). En cambio, un profesor permanente que dicta 4 horas por semana durante un semestre parecería que tuviera menos dedicación que el profesor invitado. Surge acá un error en la unidad de medición seleccionada. El Entrevistado N.º 3 asegura que *“los datos sobre cuerpo docente son difíciles de explicar y están mal tomados, porque están mal producidos”*. El sistema no toma todas las variaciones posibles que existen en la realidad respecto del tipo de dedicación y tiempo dedicado, por lo que se produce imprecisión por la falta de apertura de detalle del instructivo y la ficha docente.

Estos datos mal producidos surgen por falta de instrucciones claras en el proceso de medición, ya sea porque no se explica a los evaluados la manera de consignar las variaciones en las diversas modalidades que las universidades pueden tener, o porque el instructivo no está diseñado para captar los modos y tiempo de trabajo que existen

en la realidad y, consecuentemente, para permitir que se informe la verdadera situación de los docentes o responsables de la gestión dentro de la unidad académica.

Errores en el armado de los cuestionarios

Todo cuestionario, como instrumento de medición, debe cumplir con ciertas reglas que garanticen la validez y confiabilidad de la información que recoge, es decir, que aseguren que los datos que produzcan respondan a los objetivos de la investigación quienquiera que aplique los instrumentos. Los instructivos, fichas y Guía de Autoevaluación son cuestionarios autoadministrados, por lo que deben ser lo suficientemente claros para que los evaluados los puedan completar sin mayores confusiones. Para ello, algunas de las reglas a seguir para el armado de los cuestionarios son las siguientes:

1) Claridad de los objetivos: Pick de Weiss (1994) asegura que al informante se le deben explicitar los objetivos de la investigación: ¿para qué se requiere dicha información y cómo se la utilizará? Kerlinger (2002) agrega que además las preguntas que se realicen deben relacionarse con el problema y los objetivos de la investigación, por lo que su respuesta debe generar información que sea útil. En el caso de la acreditación de CONEAU, los informantes tienen claramente definidos cuáles son los objetivos de la evaluación: acreditar sus posgrados si es que gozan del nivel de calidad requerido por el organismo. Pero dada la amplia cantidad de información que se solicita, no siempre queda claro si los datos requeridos realmente realizan algún aporte para medir lo que se quiere medir: la calidad de los programas académicos.

El Entrevistado N.º 6 mencionó este punto al comentar que se requiere información que no siempre está disponible a mano o que directamente no está disponible

o realmente no es relevante: *“No tiene mucha lógica, por ejemplo, en la Ficha de Transferencia, si ponés una confe-rencia, poner cuántos alumnos participaron. Uno no tiene registro de los últimos 6 años de todas las actividades que hizo y quiénes o cuántos exactamente vinieron”*. Ante estos requerimientos, los evaluados terminan poniendo datos que son imprecisos, por lo que su utilidad es cuestionada en última instancia.

2) Cantidad de preguntas: Padua (1979) afirma que un cuestionario no debería ser demasiado largo, ya que es difícil mantener un nivel adecuado de interés del informante durante mucho tiempo. Esto no implica que se deba dejar afuera pedido de información relevante, sino que hay que evitar extender la cantidad de preguntas más allá de los objetivos de la evaluación. Si se multiplican las preguntas pidiendo información que no se analizará, será percibido por los evaluados como una pérdida de tiempo. Además, cuestionarios demasiados largos se prestan a que se solicite la misma información en diferentes partes del mismo. En los instructivos de CONEAU esta fue una de las observaciones más importantes que se identificaron: hay superposición en la solicitud de datos entre los instructivos, fichas y Guía de Autoevaluación. De hecho, el Entrevistado N.º 5 asegura que *“el tema más complicado de los formularios son las repeticiones permanentes en las distintas dimensiones o aspectos”*. Algunos ejemplos que podemos mencionar sobre estas reiteraciones son las siguientes:

(a) Reiteraciones de la información solicitada en los cuestionarios y en los anexos que se deben presentar

Se solicita mucha información que, de hecho, figura en los Anexos obligatorios. Por ejemplo, en los formularios se solicita la descripción de los requisitos de ingreso y permanencia de alumnos, información que ya se encuentra aclarada en el reglamento de la carrera.

(b) Reiteraciones dentro de un mismo cuestionario

Para mencionar un ejemplo, en el punto 3 de la PC sobre Plan de Estudios se dan varios casos de superposición. En el 3.8.1 se solicita describir los mecanismos de orientación y supervisión de alumnos, y en el 3.8.2 se solicita la misma información, pero especificada para la elaboración del trabajo final o tesis. Por lo tanto, se puede considerar que el punto 3.8.2 está contenido dentro del 3.8.1. Además, en el 3.9.2 se solicita información sobre la modalidad de la evaluación final integradora, trabajo final, tesis, proyecto u obra. Parte de esta información ya se consignó en el punto 3.8.1 (en el que se solicita que en el caso de requerir tutores para la orientación y supervisión de alumnos se debe describir cómo se los selecciona y qué condiciones deben reunir) y 3.8.2 (cómo es la orientación y supervisión realizada a los alumnos que se encuentran en la etapa final de elaboración del trabajo o tesis).

Otro ejemplo se da en la Guía de Autoevaluación, documento en el cual se solicita la misma información en sus diferentes partes. En el punto 2 de la primera parte se pide un análisis de los cambios producidos desde la acreditación anterior y las fortalezas y debilidad de la situación actual. Y, en el punto 4 de la primera parte se pide que, en base a este análisis, se indique nuevamente la modificación, pero con una frase corta e indicando la página en

la que se describe. Lo mismo se vuelve a preguntar en el punto 1 de la segunda parte cuando se pide que se redacte con frases cortas las fortalezas y debilidades de la situación actual. Es decir, a partir del análisis realizado en el punto 2 de la primera parte se solicita que se reitere la misma información de forma resumida. El Entrevistado N.º 2 comenta que, en su opinión, la Guía de Autoevaluación está bien dividida en criterios, pero se suponen muchos conceptos y hay repeticiones en cada uno de los lugares, por lo que constantemente el evaluado está redactando lo mismo que ya dijo y remitiendo además a esas secciones.

(c) Reiteraciones entre diferentes cuestionarios

Uno de los casos es que toda la información que se debe desarrollar en la Guía de Autoevaluación ya ha sido consultada en términos generales en los instructivos y fichas de la PI y PC. Por lo tanto, los evaluados tienen que completar la información con cuidado, de tal forma que todos los cuestionarios guarden coherencia entre sí. A continuación, a modo de ilustración de la cantidad de repeticiones, se detalla en el cuadro 5 en qué partes de la PI o PC se solicita la misma información de las dimensiones que se deben desarrollar en la Guía de Autoevaluación:

Cuadro 5. Reiteración de información solicitada en la Guía de Autoevaluación, en la PI y en la PC

Criterio consultado en la Guía de Autoevaluación	Misma información solicitada en PI o en la PC
Clima académico	PI - Punto 1.6 y 1.7
Interinstitucionales (o en convenio)	PI - Punto 1.9.2PC - Punto 2.3.2
Normativa	PI - Punto 1.8PC - Punto 0.6

Estructura de gestión y antecedentes de sus integrantes	PC – Punto 2
Plan de estudios	PC – Punto 3
Formación práctica	PC – Punto 3.4.3
Estables/invitados	PC – Punto 4
Antecedentes y producción del cuerpo académico	Ficha Docente
Investigación	Ficha de Actividades de Investigación y de Transferencia
Trabajo final	PC – Punto 3.8.2 y 3.9
Directores	PC – Punto 3.8.1
Jurado	PC – Punto 3.9.2
Seguimiento de alumnos	PC – Punto 3.8
Infraestructura y equipamiento	PI – Punto 2.1 y 2.2
Acceso a bibliotecas	PI – Punto 2.4

Fuente: Elaboración propia.

Todas estas reiteraciones abren la posibilidad de perder precisión en la información que se consigna y cansar al evaluado con cuestionarios innecesariamente largos en los que se consultan una y otra vez la misma información. El respondiente se aburre y se burocratiza entonces el rito de la acreditación por rutinas en las cuales se debe responder muchas veces lo mismo. El Entrevistado N.º 6 contó que ellos recibieron la recomendación de repetir información si veían reiteraciones y no presuponer que el evaluador iba a recordar que lo había leído anteriormente: *“Como la idea es hacerlo lo más explícito posible, muchas veces tenía algunas reiteraciones”*.

3) Orden de las preguntas: Babbie (2000) afirma que el orden de las preguntas puede afectar las respuestas de los informantes. Incluso, Sudman (1996) comenta que las respuestas siempre reflejan el juicio que los entrevistados generan en un contexto dado, influenciados por la información a la que tienen acceso en un momento determinado y por las preguntas precedentes. El autor explica que los humanos son “avaros cognitivos”, lo que los convierte en dependientes del contexto. Es decir, los entrevistados siguen naturalmente una estrategia de “satisfacción” más que de “optimización” de sus respuestas, por lo que el contenido de preguntas anteriores puede incrementar el acceso cognitivo a la información que ya fue utilizada para contestar, o bien puede afectar las preguntas que vendrán luego relacionadas con el tema. En términos generales, los informantes pueden ir agregando información en base a las respuestas ya dadas, o limitando la información pensando que lo que querían decir ya fue dicho anteriormente.

Padua (1979) agrega que las preguntas se deberían agrupar en los cuestionarios de tal modo de formar una unidad, con una organización en la que exista una progresión lógica. Es decir, el cuestionario debe ir despertando el interés del informante por responder, asegurando que las preguntas sucesivas guarden relación entre sí, evitando los saltos bruscos y las remisiones a temas que ya se indagaron con antelación. La importancia del orden de las preguntas en un cuestionario se vincula, en última instancia, con el objetivo de evitar producir en el informante: fatiga, aburrimiento, confusión, desorden, etc.

En los instructivos y fichas que se completan en el sistema se pueden identificar un número de incongruencias relacionadas con el orden y la numeración de las preguntas, lo cual atenta contra el orden lógico del cuestionario. Uno de los casos que ilustra este error se da en la Ficha

Docente, en la cual no se identifica un orden lógico o unidad dentro de algunos puntos. Por ejemplo, en el punto 4 sobre Docencia Universitaria, de acuerdo a lo que se solicita, se interpreta que CONEAU define como actividades docentes tanto el dictado de clases como la dirección de trabajos finales, tesinas o tesis. El punto 4.1 está dedicado exclusivamente a los cargos docentes actuales, pero en el 4.2 se mezclan pedidos sobre cargos docentes en el pasado (tabla 4.2.1) y dirección de trabajos tanto actuales como en los últimos 5 años (punto 4.2.2), por lo que se está incluyendo información actual en un punto denominado en términos generales “Trayectoria.” Además, no hay una división clara por tareas, dado que docencia actual es un punto aparte, pero docencia en el pasado se incluye junto con dirección de tesis actual o en el pasado. Estas incongruencias en la organización del punto 4 se sintetizan en el cuadro 6:

Cuadro 6. Organización del punto 4 de la Ficha Docente

Campo	Subcampo	Actividad sobre la que consulta el campo	Tiempo sobre el que consulta el campo
Situación actual (4.1)	-	Docencia	Presente
Trayectoria (4.2)	Cargo desempeñado en el pasado como profesor (4.2.1)	Docencia	Pasado
	Dirección de tesis, tesina o trabajo final (4.2.2)	Dirección de trabajos	Presente y pasado

Fuente: Elaboración propia.

Una opción más clara sería ordenar los puntos según actividad y tiempo, como se muestra en el cuadro 7:

Cuadro 7. Organización propuesta para el punto 4 de la Ficha Docente

Campo	Subcampo	Actividad sobre la que consulta el campo	Tiempo sobre el que consulta el campo
Docencia (4.1)	Situación actual (4.1.1)	Docencia	Presente
	Cargos desempeñados en el pasado (4.1.2)	Docencia	Pasado
Dirección de tesis (4.2)	Actual dirección de tesis, tesina y trabajos finales (4.2.1)	Dirección de trabajos	Presente
	Dirección de tesis, tesina y trabajos finales en los últimos 5 años (4.2.2)	Dirección de trabajos	Pasado

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, los títulos de los puntos a veces no se corresponden con la información solicitada, lo que también introduce una confusión en el orden de las preguntas. En el punto 0 de la PC sobre los datos generales de la carrera hay varios elementos incongruentes relacionados con la numeración de cada ítem y la vinculación entre el título del ítem y la información que solicita. Por ejemplo, el 0.3 se titula “Año de inicio”, pero en el 0.3.2 se consulta sobre la ciudad de dictado (que es un dato sobre espacio,

no tiempo, como indicara el título) y en el 0.3.4 se pregunta si se trata de una carrera interinstitucional (que es un dato institucional, no temporal).

Otros de los inconvenientes que se pueden mencionar debido al orden de las preguntas en el cuestionario lo expuso el Entrevistado N.º 4 sobre la Guía de Autoevaluación. Este explica que en la primera parte de la guía se pide una especie de matriz FODA basándose en la evaluación anterior (es decir, no se solicita información actual). Luego se pide un informe de las actividades de mejora. En la parte 2 se tratan los cambios que se dieron en cada uno de los núcleos. Por último, hay dos instancias que son las de fortalezas y debilidades que aún subsisten. Por lo tanto, no queda claro si estas últimas fortalezas y debilidades son las actuales, o tienen que tener relación con las de la primera parte. La guía no aclara nada sobre las fortalezas, pero como la pregunta a continuación es sobre debilidades que aún subsisten, no queda claro si las fortalezas también deben ser nuevas o las que aún subsisten. Aquí el evaluado está condicionado en la manera de interpretar la guía por el orden de las preguntas.

4) Redacción de las preguntas: Pick de Weiss (1994) recomienda que los cuestionarios deberían evitar preguntas dobles o que requieran de dos respuestas a la vez. En esta línea, Babbie (2000) sugiere que como regla general se compruebe que cuando aparezca elnexo “y” en un ítem, no se esté haciendo en realidad una pregunta doble.

En los instructivos se identificaron preguntas que, por la gran cantidad de información que solicitan, se vuelven confusas. Tales son los ejemplos de los puntos 1.6 de la PI (“Describir la relación de la oferta global de posgrado con los objetivos de la Unidad Académica. Mencionar la oferta de carreras de grado y posgrado y la política de desarrollo para los próximos 3 años que ha previsto la Unidad

Académica. Para instituciones con oferta de posgrado a distancia o semipresencial, describir los antecedentes de la institución universitaria y la Unidad Académica en el diseño de actividades no presenciales’); 1.7 de la PI (“Describir la relevancia de la oferta de posgrado teniendo en cuenta las necesidades sociales, profesionales y académicas y el impacto deseado; las principales líneas o áreas de investigación científica y tecnológica de la Unidad Académica y las principales áreas de vinculación con el medio a través de actividades de consultoría, asistencia técnica, transferencia de tecnología, extensión y otras formas de asistencia y relación con la comunidad”); 1.1.1 de la PC (“Describir la fundamentación del posgrado, sus antecedentes y la trayectoria de la institución en el campo abordado (origen y desarrollo)”), entre otros casos. La consecuencia de tener que responder preguntas que requieran tanta información en espacios breves produce confusión en el respondiente, dado que se pierden detalles y la información no representa la realidad del posgrado.

5) Tipo de preguntas (cerradas o abiertas): tanto preguntas cerradas como abiertas tienen ventajas y desventajas, por lo que es importante elegir una u otra según el nivel de detalle y el tipo de información solicitada que se requiera.

Para comenzar, las preguntas cerradas proveen al informante opciones de respuesta predeterminada. Pueden ser simples o múltiples. Según Padua (1979), las preguntas cerradas simples son fáciles de registrar, interpretar, codificar y analizar, pero hay que tener en cuenta que una respuesta seleccionada entre solo dos posibles opciones puede forzar la realidad y disminuir su complejidad. En cambio, las preguntas cerradas de múltiples respuestas dan la posibilidad de captar mejor la diversidad y ampliar el nivel de detalle de la información, conservando

la facilidad para su codificación y análisis. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que las categorías, como dice Babbie (2000), tienen que ser exhaustivas (es decir, las opciones deben comprender todas las respuestas posibles en la realidad) y mutuamente excluyentes (si el interrogado elige una opción, dicha opción no debe superponerse ni total ni parcialmente con otra opción). Además, las opciones deben corresponder a la misma variable. Es decir, los ítems deben gozar de la precisión suficiente de tal modo que el informante sepa exactamente qué se le está preguntando.

Dada la diversidad que existe en el conjunto de las instituciones de educación superior, a veces es difícil proveer preguntas cerradas que contengan todas las opciones posibles. Es por ello que es necesario aclarar qué se entiende por cada término que se utiliza (¿qué se entiende por docente estable e invitado?). Esta falta de aclaraciones provoca que las opciones no cumplan con el requisito de ser exhaustivas y mutuamente excluyentes. Por ejemplo, en el campo “Situación” del punto 4 de la Ficha Docente (Docencia Universitaria) las opciones disponibles son concursado, interino, contratado u otro (con posibilidad de especificar). Ahora bien, ¿son estas opciones pertenecientes a un mismo criterio y excluyentes entre sí? En principio, la ficha no presenta ninguna aclaración sobre lo que se entiende por “Situación” y por cada una de las opciones. Por lo tanto, se puede interpretar que la opción “concur-sado” está relacionado con la forma de selección, “inte-rino” con la permanencia en el cargo, y “contratado” con la forma de liquidación de haberes. Y, por otro lado, en el ítem siguiente sobre “tipo de designación” las opciones son rentado o *ad honorem*. ¿Acaso las opciones “rentado” y “contratado” pueden pertenecer a una misma categoría?

En este ejemplo hay una mezcla de variables, dado que los ítems responden por un lado a “forma de selección” y, por otro lado, a “forma de liquidación de haberes”.

En el caso de Trabajo Final, y tal como se explicó al comienzo del capítulo, no se entiende si la elección del tipo de trabajo es un ítem que debe cumplir con la opción “mutuamente excluyente”. Al parecer, por lectura de la resolución, parecería que una maestría podría tener varios tipos de trabajo final que puedan ser seleccionados por el alumno. Pero en el instructivo, según el formato que se le permite completar a los evaluados, los diferentes tipos de trabajo final se convierten en ítems mutuamente excluyentes, pues solo se puede elegir una opción. Además, no todas las opciones presentes en la resolución están numeradas en los ítems de los instructivos. Es decir, en el punto 2 de la Ficha de Tesis se dan como opciones tesis, proyecto de tesis, proyecto, trabajo final y obra. Pero la RM 160/11, además de los mencionados, incluye como posibles opciones también estudio de casos, producción artística y deja una opción abierta a “trabajos similares”.

Por otro lado, las preguntas abiertas tienen la ventaja de permitir un mayor acceso a detalle y, según Padua (1979) también un mayor grado de compromiso y motivación del respondiente. Las preguntas abiertas se utilizan entonces especialmente cuando aún no se tiene suficiente conocimiento del fenómeno (si se utilizaran preguntas cerradas, no se captaría la totalidad de la realidad a explorar) o cuando se trata del estudio de comportamientos (en el caso de fenómenos latentes como los valores, por ejemplo, la falta de opciones que puede presentar una pregunta cerrada concluye en un sesgo, dado que hay que elegir entre respuestas predefinidas). Sin embargo, las preguntas abiertas son más difíciles de codificar y analizar, y a veces el respondiente tiene dificultades para entender qué se está

preguntando. En caso que se realicen preguntas abiertas, hay que tener en cuenta la forma de redactarlas (tal como se mencionó anteriormente en el punto 4 de este análisis), y en el diseño gráfico del cuestionario (¿se está proveyendo un espacio suficiente para una respuesta completa?). Es decir, el espacio de respuesta debe ser congruente con el tipo de pregunta que se hace para poder responder de manera completa y precisa. En el caso de los instructivos, en general los espacios son muy breves para responder a todas las cuestiones que se solicitan. Algunos inconvenientes de problemas de espacio disponible para responder se dan en el punto 3 de la PC, el cual versa sobre el Plan de Estudios. Este es un instructivo que solicita datos cualitativos en su gran mayoría, dado que es el espacio que los evaluados tienen para explicitar los aspectos didácticos y pedagógicos de la carrera. Por lo tanto, es el instructivo que contiene la información central del programa, pero los espacios dedicados a su descripción son demasiado acotados como para presentar un desarrollo correcto del Plan de Estudios. Por ejemplo, en el punto 3.4 solo hay espacio suficiente para describir una o dos modalidades de evaluación, pero cada materia puede tener una forma distinta de evaluar. Otro ejemplo es el de la Ficha Curricular se solicita en el punto 1.2 que se describan los contenidos y la vinculación con los objetivos de la carrera en solo 300 caracteres, lo que equivale aproximadamente a tres oraciones completas.

El Entrevistado N.º 2 sugiere respecto a este problema que quizás se podría subsanar la dificultad para completar los instructivos y las fichas completando con más información en la Guía de Autoevaluación. Sin embargo, más allá de que esta solución no resuelve el problema original y además no hay una aclaración sobre cómo solucionar problemas de espacio, cabe preguntarse si técnicos y pares

analizan todos los instrumentos como una unidad. Si así no fuera, se consideraría la respuesta como incompleta y lo que figura en otra parte de los documentos como incongruente o irrelevante. Los evaluados no pueden confiar en esta posible salida.

6) Relevancia de las preguntas: Babbie (2000) recomienda que las respuestas reflejen genuinamente actitudes y datos ciertos, las preguntas deben ser lo suficientemente importantes en el contexto de la investigación y estar en relación a los objetivos. En algunas de las fichas que versan sobre aspectos de suma importancia para la calidad de un posgrado (como las fichas de investigación, transferencia o tesis) faltan preguntas relevantes que hacen a la importancia de los proyectos principalmente en determinadas disciplinas. Por ejemplo, en la Ficha de Investigación se consultan sobre los principales resultados de la investigación haciendo referencia solo al impacto académico (publicaciones en revistas con o sin arbitraje, libros o capítulos de libros, trabajos presentados en congresos o seminarios, u otros resultados pasibles o no de título de propiedad intelectual). No se indaga sobre otros tipos de impacto que puede tener una investigación, como el impacto sobre la sociedad (importante para las investigaciones en Ciencias Sociales o Ciencias de la Salud), sobre la propia organización (importante para las investigaciones en Administración de Empresas), etc. De forma similar, en la Ficha de Transferencia no se consulta sobre los resultados del proyecto, aspecto de suma importancia si se considera que las actividades de transferencia tienen importancia a partir del impacto que generan en otros *stakeholders*.

La Ficha de Tesis no presenta ningún ítem de consulta sobre el impacto profesional y/o social de la tesis. Excluyen otros tipos de impacto que pueden ser aplicables a

la producción de una tesis, como la presentación en congresos o el cambio generado dentro de alguna institución gracias a la investigación realizada. Por último, y también en relación al impacto que puede tener el trabajo final, en ningún lado se consulta sobre la relevancia académica y práctica en la disciplina en la cual se enmarca.

En este caso el instrumento está contemplando un abordaje conceptual de la variable calidad que no tiene en cuenta los diversos tipos de impacto que pueden tener las actividades de investigación y transferencia en diferentes disciplinas.

7) Adaptación del cuestionario a la materia analizada: es importante tener en cuenta que el cuestionario se debe adaptar a la naturaleza del objetivo de investigación, y no adaptar las respuestas al cuestionario. En el caso de los cuestionarios de CONEAU, se utilizan los mismos instructivos para todas las disciplinas. Por lo tanto, a veces se vuelven un tanto difícil completarlos dado que hay áreas disciplinarias cuya formación tiene una metodología distinta. El Entrevistado N.º 2 comenta que hay ítems difíciles de completar en los instructivos cuando se están evaluando, por ejemplo, posgrados del área de Ciencias de la Salud, principalmente en las especializaciones asociadas a residencia, que son carreras con 12.000 a 14.000 horas de cursada en total durante cuatro años. Por otro lado, contó que *“siempre cuesta distribuir lo que es carga horaria práctica de lo que es carga horaria teórica”*, dado que en Ciencias de la Salud existen semanas de guardia.

Vaguedad de los parámetros

La RM 160/11 y la Guía de Autoevaluación, documentos en los que se detallan los estándares, contiene vaguedades en relación a lo que se espera como mínimo que se cumpla en los posgrados. Algunos ejemplos son:

- “En aquellas Especializaciones en las que el área a profundizar sea la práctica profesional se incluirá un *fuerte componente*¹⁰ de práctica intensiva”. (RM 160/11).
- “... el director y codirector deberá/n tener *méritos suficientes*¹⁰ en el campo científico, tecnológico o artístico que corresponda”. (RM 160/11).
- “*Suficiencia*¹⁰ y actualización de los contenidos y la bibliografía de los programas de las asignaturas”. (Guía de Autoevaluación).
- “*Suficiencia*¹⁰ de la duración y carga horaria prevista”. (Guía de Autoevaluación).
- “*Adecuación y suficiencia*¹⁰ de las aulas para el desarrollo de las actividades curriculares. / del equipamiento informáticos a disposición de los alumnos. / de los laboratorios para el desarrollo de las actividades curriculares”. (Guía de Autoevaluación).
- “*Suficiencia*¹⁰ del fondo bibliográfico especializado disponible en bibliotecas y hemerotecas, de los servicios ofrecidos, de la capacidad del equipamiento y de las bases de datos”. (Guía de Autoevaluación).

¿Qué se entiende por “fuerte componente”, “méritos suficientes”, “adecuación y suficiencia”, entre otros? El uso de estos términos no alcanza para que evaluados y evaluadores (técnicos o pares) comprendan el criterio cuantitativo esperado por la CONEAU. Estos términos, por un lado, salvan la rigidez con la que se podrían evaluar carreras con diferencias regionales, disciplinares, institucionales o profesionales. Pero, por otro lado, tampoco se los especifica en ningún otro documento propio de cada convocatoria de acreditación. Por lo tanto, los evaluados van construyendo

¹⁰ Énfasis agregado por la autora.

ellos mismos una idea de lo que se espera a través de la experiencia que adquieren en sucesivas acreditaciones o una vez que la CONEAU les hace la devolución.

El Entrevistado N.º 4 cuenta un asunto específico surgido en las acreditaciones de posgrados de Ciencias de la Salud. El Ministerio de Salud sacó resoluciones sobre cómo se deberían cumplir los criterios en cada una de las carreras del área, pero lo hizo en medio del proceso de acreditación. La CONEAU informó estos nuevos parámetros a las universidades, pero fue en medio del proceso de acreditación y sin documentación formal. En esta situación, el Ministerio de Salud decidió colaborar con los procesos de acreditación detallando cómo aplicar los criterios, pero no lo hizo con la antelación necesaria ni de manera formal.

Dificultad para comprensión del léxico

Sudman (1996) afirma que la mayoría de los problemas de comprensión que puede tener un entrevistado se dan por ambigüedades del léxico o de la estructura. Pero, mientras las ambigüedades estructurales se pueden evitar prestando atención al orden de las preguntas, las ambigüedades del léxico son propias de la naturaleza del lenguaje y muestran las múltiples definiciones que puede tener una misma palabra. Todas estas definiciones están limitadas por el contexto en el cual aparecen. Sin embargo, en el universo de las instituciones de educación superior, en el que las organizaciones son tan complejas y disímiles, la falta de aclaración de un concepto puede derivar en varios problemas de interpretación sobre lo que se está evaluando.

El Entrevistado N.º 4 le otorga especial importancia a esta amenaza a la confiabilidad, ya que los conceptos que se utilizan no siempre se adaptan a la realidad del lenguaje de cada sistema dentro de la institución universitaria.

Algunos ejemplos sobre dificultades surgidas por diferencia en la interpretación de los conceptos se dan en los siguientes casos:

- Las instituciones pueden organizar de forma diferente la “dedicación docente” de sus profesores. Por ejemplo, en ciertas universidades la “dedicación docente” incluye todo el grupo de materias en las que un profesor dicta clase, mientras que en otra se puede tomar cada una de las comisiones específicas. Esta diferencia impactará en la cantidad de horas que se informe por dedicación, dado que en el primer caso se puede analizar que un docente cuenta con más cantidad de horas (pues se suman todas las materias y comisiones en las que dicta), mientras que en el otro caso parecería que el docente dicta pocas horas (ya que se especifica cada una de las materias).
- En relación a los convenios, pueden existir variaciones de interpretación sobre el tipo de actividad que requiere convenio o el formato que debe tener un convenio.
- Algunas instituciones pueden considerar como “proyectos de investigación” el trabajo doctoral de un becario al que la universidad le paga la beca. Pero el concepto de “proyecto de investigación institucional” de CONEAU es distinto.

Según el Entrevistado N.º 4 las instituciones se deben adaptar a lo que CONEAU entiende por dichos conceptos, los que no siempre quedan claros desde el inicio, por lo que los evaluados deben ir construyendo su sentido a partir de las devoluciones que reciben o consultando a los coordinadores de CONEAU. De hecho, este entrevistado concluyó que *“para tener éxito, tenés que ir traduciendo lo que nosotros entendemos y lo que CONEAU entiende y*

espera". En esta misma línea, el Entrevistado N.º 6 también explica que el problema "*no es que no se entienda, sino que lo que uno entiende no es exactamente cómo lo interpreta la CONEAU*". Y este inconveniente influye a la vez en la carga de trabajo: por ejemplo, este último entrevistado explica que como no todos los docentes identifican cada una de las categorías que utiliza la CONEAU, es necesario que los responsables de la acreditación revisen todo aquello que completaron para confirmar que hayan entendido cómo tenían que completar. De hecho, hay categorías que utiliza la CONEAU, por ejemplo de la Ficha Docente, que son distintas o inexistentes en algunas instituciones universitarias, por lo que hay que realizar un trabajo de asimilación de conceptos.

Corengia introduce en su investigación el problema de "tecnicismo pedagógico esotérico". Con este término se refiere a la generación de un exceso de tecnicismo desde el vocabulario (entre otros factores) que tiene efectos perversos y provoca la "pérdida de democraticidad de los procesos de evaluación y acreditación" (2010: 133). La principal consecuencia de estos problemas de lenguaje es que se forma dentro de la institución una subcultura de aquéllos que saben qué entiende la CONEAU por dichos conceptos, lo que genera un divorcio entre los procesos propios de la institución (conocidos por todos los actores) y lo que entienden los técnicos encargados de acreditación. Este es un factor que atenta contra la confiabilidad ya que tanto unos como otros participan en la evaluación interna completando los instructivos, fichas y guía. Por lo tanto, cada pregunta puede ser respondida de forma diferente por los diferentes actores. Hay que tener en cuenta que, si el entrevistado se encuentra con una palabra ambigua, siempre la

interpretará de acuerdo al sentido que ellos tengan acceso en aquel momento. Por ello es necesario incluir aclaraciones sobre la terminología utilizada.

Todos los factores mencionados en el presente capítulo atentan contra la validez y confiabilidad de la medición. Estas amenazas son producto de la inexistencia de un referente claro de la variable a medir, como así también por el uso de instrumentos iguales para medir unidades diferentes (como especializaciones, maestrías y doctorados de diferentes disciplinas). Se suman además fallas a nivel técnico en la construcción y aplicación de los instrumentos, y el consecuente efecto reactivo sobre los participantes. ¿Cómo afectan todas estas amenazas al proceso de implementación de la política pública de acreditación considerado en su integralidad?

Discusión y conclusiones

9.1. La implementación de una acreditación con amenazas de fallas en la medición

La implementación de una política pública es un proceso constante de negociación entre los diversos actores involucrados. Esta negociación no se terminó con la toma de decisión sobre una de las alternativas propuestas, sino que se continúa luego en los debates sobre cómo implementar dicha decisión en el campo de juego. En el caso de la acreditación de posgrados, la Ley de Educación Superior N.º 24.521 se encargó de proveer en principio las condiciones iniciales para la implementación de las evaluaciones de calidad, dado que sancionó la obligatoriedad de acreditar carreras de posgrado y creó un organismo oficial responsable de dicha tarea. No obstante, luego de estas condiciones iniciales, es necesario continuar trabajando por mantener el compromiso de todos los actores con la política pública. Por lo tanto, la etapa de implementación de la política pública se complejiza al tener dos misiones principales: concretar la decisión y velar por el convencimiento de los involucrados que la decisión está cumpliendo con su objetivo original. La implementación de la política de acreditación entonces debería efectivamente dar fe pública de la calidad de los posgrados mediante la evaluación que realiza la CONEAU, pero también debe trabajar para que los actores reconozcan en el resultado favorable

o desfavorable de la acreditación una garantía de calidad académica. Son diversos los factores que pueden influenciar en estas dos tareas, uno de los principales, la cantidad de actores intervinientes. Cuanto mayor sea la multiplicidad de jugadores en el tablero, mayores serán las eventuales amenazas a la validez y confiabilidad de la medición (muchas de las cuales ya fueron identificadas en el capítulo 9) en las distintas etapas del proceso de implementación.

Un tablero con múltiples jugadores

La implementación de una política pública se vuelve más difícil cuanto mayor es la cantidad de actores que tienen algún rol en ella, dado que aumenta la cantidad de jugadores en la negociación. Esta dificultad deriva de la cantidad de decisiones que son necesarias para cada acción de implementación, pues en ellas se requiere de la cooperación de todos los participantes. Es decir, por más que la decisión de implementar la acreditación puede ser una decisión unilateral tomada por el ápice estratégico de una institución de educación superior para cumplir con la obligatoriedad de evaluación que demanda el Ministerio de Educación, para que la acreditación no pierda su real sentido durante la implementación hay que contar con el apoyo de todos los que participan en el juego. Si no hay decisiones tomadas de forma conjunta implícita o explícitamente, la implementación queda amenazada de interrupción o desvío de los objetivos iniciales.

En relación a la política de acreditación de posgrados, es importante destacar que existe una multiplicidad de actores que tienen intereses en la cuestión y que, por lo tanto, influyen en la implementación de esta evaluación. Por un lado, por parte del Estado, juega un papel importante el Ministerio de Educación de la Nación dado que a través de su capacidad resolutoria es en última instancia el

encargado de establecer los criterios y estándares de acreditación. Además, los técnicos y miembros de CONEAU son los principales responsables de llevar adelante las evaluaciones. Por otro lado, también tenemos a las instituciones de Educación Superior, agrupadas en organizaciones como el CRUP o el CIN, o actuando individualmente. Y, por último, están cada uno de los sujetos que conviven dentro de una universidad: alumnos, docentes e investigadores, gerentes, personal administrativo... Por lo tanto, la implementación de la política de acreditación deberá considerar esta diversidad, lo cual complejiza la cooperación requerida para el éxito de la política.

Incluso, dentro de la propia universidad, las exigencias de la CONEAU respecto a los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras también requieren de fuerzas unificadoras, dado que se necesita para dichas instancias la participación y colaboración activa de los diferentes sectores de la estructura universitaria, cada uno con su propia cultura profesional que va más allá de la pertenencia institucional. En este sentido, los procesos de evaluación demandan del trabajo conjunto de los dos tipos de mecanismos que tiene la universidad para realizar sus tareas generales: mecanismos administrativos de gestión y mecanismos académicos de producción y transmisión del conocimiento. Ahora bien, dado que los procesos de evaluación analizan a la universidad o la carrera como un todo, es necesario tener una visión amplia de la unidad o del programa que involucre a todas las partes de la estructura, ya que el trabajo requiere tanto de habilidades administrativas como académicas.

Considerando esta multiplicidad de actores que participan durante la etapa de autoevaluación de la acreditación, aumentan las posibilidades de que se generen vicios en este proceso si no se subsanan eventuales amenazas a la validez y confiabilidad de la medición en sus tres órdenes:

1. En el orden conceptual: si no existe una concepción expresa de calidad y sus estándares son poco claros, pueden surgir tantas interpretaciones como actores en el escenario. Además, desde la dimensión epistemológica, estos actores que participan de la acreditación definen su identidad de acuerdo a la institución a la que pertenecen y a la disciplina en la que se desempeñan. A medida que aumenta la tendencia a la mayor especialización del saber, mayores son las diferencias que surgen entre carreras de disciplinas y subdisciplinas diferentes, por lo que mayor es la cantidad de actores.
2. En el orden instrumental: si los instrumentos no están contruidos respetando las buenas prácticas de una medición de calidad, las posibilidades de mala interpretación, dudas y error respecto a la aplicación de los instrumentos se multiplicarán cuantos más actores participen.

Por lo tanto, las amenazas a la validez y confiabilidad detectadas en el capítulo precedente pueden aumentar si se considera la gran cantidad de jugadores que participan de los procesos de acreditación. ¿Puede este factor llevar al fracaso de la política pública de acreditación?

¿Por qué puede fracasar la implementación de la acreditación?

Son múltiples los factores que pueden incidir en la implementación de una política pública, conduciéndola al fracaso. El fracaso de un programa por una u otra explicación concluye en diferentes efectos negativos que erosionan el poder inicial que tenía la política para solucionar una cuestión problematizada (Tamayo Saez, 1997). De hecho, puede haber vicios en cada una de las etapas anteriores que corrompan el proceso desde su inicio. Por ejemplo, puede haber errores en la problematización de la situación que lleve a la necesidad de una política pública, puede haber errores en la formulación de la misión y principales objetivos de la misma, o incluso en algunos aspectos de la propuesta seleccionada. En este caso concreto, la política pública no presenta vicios de origen, dado que el estado de situación que llevó a la necesidad de instalar las evaluaciones de la calidad son un escenario descrito, comprobado y públicamente aceptado a nivel nacional e internacional: el aumento desmedido de la cantidad y diversificación de la oferta de posgrados. Tampoco hay vicios en los propósitos derivados de esta situación, ya que la necesidad de crear y consolidar un organismo oficial cuya función sea garantizar la calidad de los posgrados ha sido finalmente aceptada por todos los participantes (incluso por las propias universidades, quienes en un principio veían en esta decisión una amenaza a su autonomía histórica). Por lo tanto, las condiciones iniciales para la implementación de la política pública estaban dadas.

No obstante, el proceso puede viciarse durante la propia etapa de implementación cuando los procedimientos o instrumentos utilizados no dan lugar a una medición válida o confiable en su totalidad. En este sentido, la implementación de la política pública de acreditación se ve viciada por amenazas en el orden conceptual e ins-

trumental. Debido a estas amenazas identificadas en la medición de la calidad, se pueden perder las energías de los participantes debido a sentimientos de incertidumbre, pues pueden provocar inseguridad sobre la precisión de la garantía de calidad que ofrece la CONEAU. Y esta pérdida de confianza tendrá efectos directos sobre el objetivo de la política pública: la ley se cumple formalmente pero no alcanza la misión de garantizar la calidad.

Políticas top-down y bottom-up

Frente a las amenazas a la validez y confiabilidad identificadas en el proceso de medición de la calidad, ¿cómo se podría consolidar la acreditación y así cumplir su objetivo de garante de la calidad?

El proceso de acreditación está pensado en esencia a partir de métodos que combinan diversas fuentes y evaluadores, triangulando la información. Se incluye en principio un primer intento de triangulación a partir de la realización de una autoevaluación y otra evaluación externa. De esta manera, la primera se alimenta de datos que pueden ser comprobados en la segunda y permite que los propios evaluados participen como sujetos activos en la auditoría. Nicoletti (2013) define a la autoevaluación como un informe escrito que da cuenta del funcionamiento, procesos, recursos y resultados del objeto de evaluación. Para poder realizar una verdadera autoevaluación entonces se necesita no solo la voluntad manifiesta de las máximas autoridades de la institución, sino también la participación activa de todos sus integrantes (directivos, alumnos, docentes, administrativos, graduados). Por lo tanto, la autoevaluación es en sí misma una forma de triangulación que se utiliza para “contrastar desde diferentes perspectivas, para apreciar acuerdos y desacuerdos y elementos que permitan decidir sobre la credibilidad de

la información, permitiendo eliminar el sesgo que puede suponer la utilización de una única fuente de información” (Nicoletti 2013: 190). Este proceso de triangulación le provee mayor confiabilidad a la acreditación. No obstante, el proceso de medición ya se ha visto originalmente contaminado por la falta de conceptualización de la variable central a medir. Por lo tanto, por más que exista triangulación de fuentes y de evaluadores, los conceptos originales de estos sujetos serán diferentes según la interpretación que hagan de los lineamientos que tienen sobre el concepto calidad. En síntesis, primero y ante todo es necesario saber qué se entiende por este concepto para asegurar la calidad del resto del proceso.

Además, el sistema de evaluación de la calidad en educación superior se afianzará también a medida que permita a los diferentes sujetos con intereses participar del diseño e implementación de los instrumentos de medición. Esto implicaría comenzar a introducir mayores instancias *bottom-up*, sin descartar que ciertas acciones tienen por sí mismas una naturaleza *top-down*. Es decir, la obligación que tienen todos los programas de posgrados de presentarse a los procesos de acreditación, de cuya aprobación depende su funcionamiento, es una decisión *top-down* exigida por el Estado para desarrollar en las instituciones progresivamente una cultura de la evaluación. No obstante, esta cultura de la evaluación solo se consolidará si los actores con intereses participan de la política pública: los diferentes sectores académicos y administrativos de las instituciones de educación superior, las organizaciones que agrupan universidades, los consejos profesionales, entre otros. Asimismo, habría que incluir a especialistas en metodología para aportar sus conocimientos en la

definición de la variable (no desde el punto de vista conceptual, sino metodológico) y en la construcción y aplicación de los instrumentos de medición.

Si no se trabaja en la acreditación evaluando el mismo proceso de implementación de la medición de la calidad, los procesos de acreditación se seguirán llevando a cabo (ya que se trata de una exigencia legal) pero sus procedimientos pueden burocratizarse, olvidando el objetivo inicial de trabajar por la mejora continua de la oferta académica.

9.2. Conclusiones

Toda intervención sobre escenarios en los que juegan diversos actores requiere de una constante revisión sobre los instrumentos utilizados para solucionar los problemas. Trabajar con actores sociales, como es el caso de la educación, implica trabajar sobre escenarios dinámicos, dado que los sujetos y las organizaciones que estos conforman cambian en forma constante. Los procesos de medición aplicados sobre estos contextos necesitan entonces de una continua evaluación para asegurar la validez y confiabilidad de los procedimientos y de los datos elaborados. En última instancia, cualquier decisión que se tome sobre la base de información mal producida pierde legitimidad.

Conclusiones sobre los objetivos específicos

En esta investigación se propuso indagar sobre las eventuales amenazas a la validez y confiabilidad de la medición de la calidad en la etapa de autoevaluación de los procesos de acreditación de posgrados que realiza la CONEAU. Siguiendo este objetivo general, y a partir de un análisis documental y de entrevistas a algunos evaluados, se llegó

a la conclusión de que existen factores conceptuales e instrumentales que atentan contra la validez y fiabilidad de esta medición.

Las conclusiones de esta investigación se pueden resumir respondiendo a los objetivos específicos propuestos al inicio de la investigación:

1) Análisis de eventuales amenazas a la validez de los instrumentos de evaluación

La inexistencia de una definición explícita de calidad académica es la primera y principal amenaza a la validez del proceso de medición, dado que no se dispone de una conceptualización a partir de la cual determinar las acciones para medirla.

La CONEAU es solo un organismo ejecutor, no es el responsable en definir qué se entiende por calidad académica. Es el Estado a través del Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades quien se encargó de determinar los parámetros de calidad en la RM 1168/97, actualizada por la RM 160/11. Por lo tanto, este texto legal se convierte en una guía imprescindible para la propia CONEAU (son los lineamientos con los que cuenta para diseñar los instrumentos de evaluación), para los evaluados (a partir de ella entienden qué estándares mínimos deben alcanzarse), y para los evaluadores (técnicos y pares, a quienes esta resolución provee información sobre los criterios a tener en cuenta para juzgar las presentaciones). Sin embargo, es un documento que presenta los aspectos de la variable calidad, como así también algunos parámetros, pero no se encuentra fundamentado en una definición conceptual ni organizado propiamente como una definición operacional. Lo dicho constituye una amenaza a la validez del constructo, ya que pueden surgir problemas de consistencia entre el instrumento empleado y el

referente. Solo a partir de una definición conceptual explícita se pueden diseñar instrumentos apropiados a los escenarios bajo análisis, permitiendo a todos los actores involucrados interpretar la realidad con los mismos criterios.

Pero, además de estar claramente explicitado, este referente de la variable calidad debe captar todas las propiedades del objeto de estudio. El referente implícito de calidad académica debe considerar entonces la disciplina y la profesión, las diferencias surgidas dentro de las universidades entre el mundo académico y el administrativo, y la influencia de actores que se encuentran fuera de la órbita de la universidad pero tienen intereses en ella. En este sentido, tanto la definición conceptual como la implementación de los instrumentos de medición de la calidad de los posgrados deben adaptarse a las cualidades de la institución universitaria y al contexto específico que enmarca a cada institución (es decir, tendencias nacionales e internacionales). De lo contrario, si los instrumentos de medición no estuvieran cubriendo toda la amplitud del referente, hay probabilidad de que surjan amenazas a la validez de contenido.

En esta línea, Krottsch introduce como un aspecto fundamental que los “métodos de evaluación deben poder iluminar a la institución en sus aspectos oscuros, organizacionalmente difíciles de reconocer” (2002: 174). Para esto, la evaluación debe investigar tanto a las propiedades formales como informales, visibles e invisibles, de la institución: “En los sistemas educativos y en particular en la universidad, como institución especialmente opaca a la mirada externa, es preciso partir de una concepción del objeto que privilegie los aspectos no manifiestos vinculados a ese motor institucional que es el conflicto, aquellos aspectos de los que justamente el organigrama y los documentos

no dan cuenta, pues estos aspectos –a diferencia de lo que sucede en la empresa– son los que predominan en instituciones de este tipo” (Krotsch, 2002: 175).

La CONEAU ha diseñado los mismos instrumentos de medición para todos los posgrados e instituciones por igual. En este sentido, por más que la RM 160/11 especifica que los estándares se aplicarán de forma diferenciada según ciertos factores, esta diversificación no se traduce en los instrumentos. Consecuentemente, no hay instrumentos o lineamientos diferentes según disciplina o antigüedad del programa de posgrado (si se trata de una carrera nueva o en funcionamiento). Por lo tanto, por más que el referente que se toma de calidad afirma que hay diferencias regionales, institucionales, disciplinares y profesionales, estas mismas no se toman en consideración al momento de operacionalizar la variable.

2) Identificación de factores que amenazan la confiabilidad de los instrumentos y su aplicación

El primer factor que amenaza la posibilidad de que diversos evaluadores lleguen a conclusiones similares se encuentra en que, dado que no hay una definición explícita de calidad, cada sujeto realiza su propia interpretación de esta variable.

En el orden técnico, se encuentran amenazas a la confiabilidad en la gran cantidad de preguntas que contienen las fichas, instructivos y Guía de Autoevaluación, muchas de las cuales hacen que el instrumento sea repetitivo; en la vaguedad de las preguntas realizadas, en las cuales no queda claro qué tipo de información se está solicitando; en la falta de un orden lógico en algunas secciones del cuestionario; en la redacción confusa de las preguntas; en la existencia de preguntas abiertas con poco espacio para ser respondidas; en la existencia de preguntas cerradas con

ítems que no son excluyentes ni exhaustivos; en la irrelevancia de alguna información solicitada. Anteriormente también surgían amenazas ante la dificultad de utilizar el Servidor Unificado de CONEAU y los problemas tecnológicos propios del programa; y ante los cambios en los instrumentos de medición, durante el período mismo en que las instituciones los están respondiendo. Asimismo, hay cambios en los respondientes producidos por las fallas en los acontecimientos ambientales, como aquellas surgidas por los cambios en la situación personal de los evaluados, explicadas por la falta de dinamismo y claridad de los procesos de acreditación, entre otros.

En el orden psicológico encontramos aquellos efectos producidos por la redundancia o la dificultad para la comprensión del léxico, que produce que los respondientes no reconozcan la seriedad y dedicación que el proceso requiere. Estos aspectos afectan la confiabilidad del proceso. Ya sea debido a las fallas en la precisión del instrumento o a los efectos reactivos que la aplicación de estos tiene sobre los participantes, un dato mal construido redundará en conclusiones diferentes respecto a la calidad de los posgrados.

9.3. La importancia de evaluar la calidad de las evaluaciones de calidad

La principal idea que ha sostenido esta investigación se resume en la importancia de evaluar la implementación de las políticas públicas, dado que el dinamismo de escenarios con diversos intereses en juego rápidamente puede viciar o desactualizar las herramientas o desviarlas de su objetivo inicial.

En un principio surgieron las acreditaciones como una forma de asegurar la calidad en el marco del incremento desmedido de programas de posgrados. En los años recorridos desde la creación de la CONEAU, el organismo se ha consolidado en su función de ente acreditador y todas las instituciones de educación superior han acatado la obligatoriedad de evaluación establecida por ley. Actualmente el nuevo desafío para la consolidación de este sistema reside en asegurar la calidad de sus procesos de medición. Es decir, habiendo consolidado los principios que fundamentan la ley, hay que trabajar por el cumplimiento real, y no solo formal, de los objetivos de acreditación. Y estos procedimientos ganarán mayor calidad a medida que permitan a los diferentes actores del sistema universitario, cada uno con diferentes especialidades e intereses, participar en su diseño e implementación.

En conclusión, los hallazgos de esta investigación se convierten en información que puede alimentar el proceso de acreditación para mejorar su implementación y consolidar la cultura de la evaluación tanto en la CONEAU como en las instituciones de educación superior. La disponibilidad de datos bien producidos es un material imprescindible para la toma de decisiones, por lo tanto, es esencial que los procesos de medición de la calidad sean evaluados y gocen de la validez y confiabilidad necesarias para otorgar legitimidad a la política pública en cuestión.

9.4. Futuras líneas de investigación

A partir de los hallazgos sobre amenazas a la validez y confiabilidad en la medición de la acreditación de posgrados, quedan abiertas futuras líneas de investigación que se enfoquen en el mejoramiento de todo el proceso,

atendiendo tanto a las necesidades conceptuales y epistemológicas, como las metodológicas. Para ello es necesario trabajar sobre la base de consensos de todos los participantes del proceso, tanto evaluados (las instituciones de educación superior) como evaluadores (la CONEAU), y con el soporte de especialistas en medición y en las diferentes disciplinas.

Trabajar por el mejoramiento de los procesos de medición en el ámbito nacional permitirá abrir la acreditación a futuros desafíos de la educación en un mundo en el cual aumenta progresivamente la movilización de estudiantes y profesionales entre los países: ¿cómo garantizamos la calidad de las carreras a nivel internacional? Se requerirá aquí sumar un elemento más de influencia a la hora de definir la variable y construir y aplicar los instrumentos de medición: las diferencias entre los países.

En conclusión, la instalación de una cultura de la evaluación es una puerta ya abierta, pero con un largo camino aún por recorrer para su consolidación.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Armando y Mónica Aparecida da Rocha Silva (2006), "Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México", en Reis Silva, João dos; João Oliveira Ferreira, y Deise Mancebo (orgs.), *Reformas universitarias: dimensiones y perspectivas*. Campinas-São Paulo, Átomo e Alinea.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 2-29.
- Babbie, Earl R. (2000), *Fundamentos de la investigación social*. México, International Thomson.
- Barcos, Santiago José (2008), "Reflexiones acerca de los sistemas de información universitarios ante los desafíos y cambios generados por los procesos de evaluación y acreditación", en *Avaliação* (Campinas). Vol. 13, N.º 01, pp. 209-244.
- Barreyro, Gladys Beatriz (2006), "Evaluación de la educación superior brasileña: el SINAES", en *Revista de Educación Superior*. Distrito Federal de México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Año/Vol. XXXV, N.º 137, pp. 63-73.
- Barreyro, Gladys Beatriz y Lorena Lagoria Silvana (2010), "Procesos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y la convergencia en el ámbito del Mercosur", en Congreso Iberoamericano de Educación Metas 2021 del 13 al 15 de septiembre de 2010.

- Betancur Bernotti, Vicente (2000), "Reforma de la gestión pública y políticas universitarias", en *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, N.º 165, pp. 58-72.
- Cassasus, Juan (1997), "Estándares en educación: conceptos fundamentales", Documentos Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO.
- Clark, Burton (1983), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Claverie, Julieta, Giselle González y Leticia Pérez (2008), "El sistema de evaluación de la calidad de la educación superior en la Argentina: el modelo de la CONEAU. Alcances y límites para pensar la mejora", en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. Vol. 1, N.º 2.
- CONEAU (2012), "Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación", Buenos Aires: CONEAU. Consultado desde <https://bit.ly/2DdbgFb>
- Corengia, Ángela (2005), "Estado, mercado y universidad en la génesis de la política de evaluación y acreditación universitaria argentina (1991-1995)", Tesis de Maestría en Educación, Universidad de San Andrés, Escuela de Educación, Argentina.
- Corengia, Ángela (2010), "Impacto de la política de evaluación y acreditación de la calidad en universidades de la Argentina. Estudio de casos", Tesis de Doctorado en Educación, Universidad de San Andrés, Escuela de Educación, Argentina.
- de la Garza Vizcaya, Eduardo (2004), "La evaluación educativa", en *Revista mexicana de investigación educativa*. México DF, Vol. IX, N.º 23, pp. 807-816.

- Dias Sobrinho, José (2008), "Calidad, pertinencia y relevancia: relación con el resto del sistema y la sociedad; responsabilidad social de la educación superior", en Gazzola, Ana Lucía y Sueli Peris, *Hacia una política regional de aseguramiento de la calidad en educación superior para América Latina y el Caribe*. Caracas, IESALC, pp. 17-55.
- Dill, David (1999) "Academic accountability and university adaptation: The architecture of an academic learning organization", en *Higher Education*. 38, N.º 2, pp. 127-154.
- Domínguez, Graciela Amalia (2011), "Cambios en el patrón de relaciones entre el Estado y las universidades: el modelo evaluador en Argentina", en V Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político del 14 al 17 de noviembre de 2001.
- Fernández, Leonardo (2009), "Evolución de los posgrados universitarios en Argentina entre 2002-2007", Documento de Trabajo del Área de Estudios de Educación Superior de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- Fernández Lamarra, Norberto (2003a), "Evaluación y acreditación en la educación superior argentina", en Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración.
- Fernández Lamarra, Norberto (2003b), *La educación superior argentina en debate: situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires, Eudeba: IESALC-Unesco.
- Fernández Lamarra, Norberto (2008), "Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional", en Gazzola, Ana Lucía y Sueli Peris, *Hacia una política regional*

- de aseguramiento de la calidad en educación superior para América Latina y el Caribe*. Caracas, IESALC, pp. 59-105.
- Filguer, José Luis (2013), *Las universidades del CRUP frente a la reforma de la normativa de acreditación de posgrados*. Buenos Aires, Consejo de Rectores de Universidades Privadas.
- Filmus, Daniel (2005), “Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, N.º 12. Consultado desde <https://bit.ly/2yIc80F>
- Gallardo, Ismael, Juan Sánchez y Marcelo Leiva (2011), “Midiendo calidad en educación superior: análisis de confiabilidad y validez de una encuesta de certificación de calidad del pregrado, versión estudiantes”, en *Estudios Pedagógicos*. XXXVII, N.º 2, pp. 109-121.
- García Fanelli, Ana María (2005), *Universidad, organización e incentivos: desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires, Fundación OSDE.
- Ghedin, Elisabetta y Debora Aquario (2008), “Moving towards multidimensional evaluation of teaching in higher education: A study across four faculties”, en *Higher Education*. Vol. 56, N.º 5, pp. 583-597.
- Gonzalez Ramírez, Teresa (2000). *Evaluación y gestión de la calidad educativa. Un enfoque metodológico*. Málaga, Ediciones Aljibe.
- House, Ernest R. (2000), *Evaluación, ética y poder*. Madrid, Morata.

- Jaime, Fernando Martín, Gustavo Dufour, Martín Alessando y Paula Amaya (2013), *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires, Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jaureche.
- Kerlinger, Fred (2002), *Investigación del comportamiento*. Mexico, McGraw-Hill.
- Kekale, Jouni (2000), "Quality assessment in higher disciplinary settings", en *Higher Education*. Vol. 40, N.º 4, pp. 465-488.
- Korn, Francis (1973), "Introducción. El significado del término variable en sociología", en Francis Korn y Manuel Mora y Araujo (coord.), *Conceptos y variables en la investigación social*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Krotsch, Pedro (2002), "El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina", en Pedro Krotsch (coord.), *La Universidad Cautiva. Legados, Marcas y Horizontes*. La Plata, Al Margen & UNLP.
- Márquez, Ángel Diego y Mónica Marquina (1997), *Evaluación, acreditación, reconocimiento de títulos, habilitación: enfoque comparado*. Buenos Aires, CONEAU.
- Marquina, Mónica (2012), "Yo te evalúo, tú me evalúas... Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en Argentina", Tesis de Doctorado en Educación Superior, Universidad de Palermo.
- Marquis, Carlos (2009), "Posgrados y políticas universitarias. Consideraciones sobre el caso argentino", en *Revista Argentina de Educación Superior*. Año 1, N.º 1.
- Mayntz, Renate, Kurt Holm, Peter Hubner (1969), "La medición", en *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid, Editorial Alianza.

- Menghini, Raúl; María C. Campo, Iris Richmond y Yessica Visotsky (2007), "Modelos de evaluación institucional universitaria", en INPEAU - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária. Consultado desde <https://bit.ly/2JqxxzP>.
- Mintzberg, Henry (2000), *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires, El Ateneo.
- Moses, Ingrid (1990), "Teaching, Research and Scholarship in Different Disciplines", in *Higher Education*. Vol. 19, N.º 3, pp. 351-375.
- Nicoletti, Javier Augusto (2013), "La evaluación de la calidad educativa. Investigación de base evaluativa en centros de educación superior", en *Revista Argentina de Educación Superior*. Año 5, N.º 6, pp. 189-202.
- Oszlak, Oscar (1999), "De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado", en *Revista Nueva Sociedad*. N.º 160, 1999.
- Padua, Jorge (1979), *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Perez Lindo, Augusto (1993). *Teoría y evaluación de la educación superior*. Buenos Aires, Aique.
- Pick de Weiss, Susan (1994), *Cómo investigar en ciencias sociales*. México, Trillas.
- Pires, Sueli y María José Lemaitre (2008). "Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe", en Gazzola, Ana Lúcia y Axel Dridiksson (editores) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Capítulo 8.

- Powell, Walter y Di Maggio, Paul (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Proyecto ALFA (2009), “Marco de referencia para el proyecto sobre aseguramiento de la calidad”. Consultado desde <https://bit.ly/2Jrmuq6>.
- Puelles, Manuel y Raúl Urzúa (2005), “Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos”, en *Revista Iberoamericana de Educación*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, N.º 12. Consultado desde <https://bit.ly/2Js2PWN>.
- Pugliese, Juan Carlos (2001), “La calidad en el sistema universitario argentino”, en Bris, Mario Martín (coord.), *La calidad educativa en un mundo globalizado, intercambio de experiencias y perspectivas*. Madrid, Universidad de Alcalá de Henares, Colección Aula Abierta, pp. 161-180.
- Ravela, Pedro (2006a), “Qué son las evaluaciones educativas y para qué sirven”, en *Fichas didácticas para comprender las evaluaciones educativas*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Ficha N.º 1.
- Ravela, Pedro (2006b), “Cómo se hacen las evaluaciones educativas”, en *Fichas didácticas para comprender las evaluaciones educativas*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Ficha N.º 2.
- Ravela, Pedro (2006c), “Cuáles son los principales problemas comunes a todas las evaluaciones educativas”, en *Fichas didácticas para comprender las evaluaciones educativas*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Ficha N.º 3.

- Ríos, Cristina (2001), "Procesos de acreditación y evaluación en los EU y México. Un estudio comparativo", en *Revista de Educación Superior ANUIES*. Vol. 30, N.º 119.
- San Martín, Raquel (ed.) (2014), *Evaluación y acreditación universitaria: actores y políticas en perspectiva*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Sizer, John; Arnold Spee y Ron Bormans (1992), "The role of performance indicators in higher education", en *Higher Education*. Vol. 4, N.º 2, pp- 133-155.
- Selltiz, C., M. Jahoda, M. Deutsch y S.W. Cook (1965), *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Madrid, Ediciones Rialp.
- Sudman, Seymour (1996), *Thinking about answers: the application of cognitive processes to survey methodology*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997), "El análisis de las políticas públicas", en Bañón R. y E. Carrillo (comps.) *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza Universidad.
- Tiana Ferrer, Alejandro (1997), "Tratamiento y usos de la información en la evaluación", Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNED.
- Tunnermann Bernheim, Carlos (2003), "Calidad, evaluación institucional, acreditación y sistemas nacionales de acreditación", Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo. Consultado desde <https://bit.ly/2ABKrIz>
- Vidovich, Lesley (2002), "Quality assurance in Australian higher education: Globalisation and steering at a distance", en *Higher Education*. Vol. 43, N.º 3, pp. 391-408.
- Villanueva, Ernesto (2002), "La CONEAU y el mejoramiento de la calidad", en *Avaliação* (Campinas). Vol. 07, N.º 01, pp.73-78.

Villanueva, Ernesto (2008), "Evaluación y acreditación en América Latina", Proyecto 6x4 UEALC, Informe Final. Consultado desde <https://bit.ly/2qIKvGk>.

Wainerman, Catalina (comp.) (1976), *Escalas de medición en Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Nueva Visión.

Leyes

Argentina, (1995), Ley N.º 24.521: Ley de Educación Superior.

Argentina, Ministerio de Cultura y Educación (1997), Resolución 1168/97: Educación Superior, carreras de posgrado: estándares y criterios.

Argentina, Ministerio de Cultura y Educación (2011), Resolución 160/11: Educación Superior, carreras de posgrado: estándares y criterios.

Argentina, CONEAU (2005), Ordenanza 45: Aprobar los procedimientos para la aprobación de las carreras de posgrado.

Argentina, CONEAU (2010), Ordenanza 56: Aprobar los procedimientos para la evaluación de proyectos de carreras de posgrado al solo efecto del reconocimiento oficial provisorio del título.

Argentina, CONEAU (2013), Ordenanza 59: Aprobar los procedimientos para la acreditación de carreras de posgrado en funcionamiento.

Páginas web

CONEAU: <http://www.coneau.gov.ar/CONEAU/>

Anexo

Procedimiento para la acreditación de carreras de posgrado

La siguiente descripción fue realizada de acuerdo a la ordenanza de CONEAU 59/13 cuyo asunto establece “Aprobar los procedimientos para la acreditación de carreras de posgrado en funcionamiento”.

Paso 1: convocatoria pública de acreditación de posgrados

Se hace una difusión pública y se informa particularmente a las instituciones universitarias que estén inscriptas en el Registro Público de Centros de Investigación e Instituciones de Formación Profesional Superior, al CIN y al CRUP.

Paso 2: formalización de la acreditación

Consiste en el ingreso de la solicitud formal en una convocatoria. No implica que necesariamente se efectivice el ingreso, sino que tiene solo un alcance informativo como paso previo a la presentación formal de las carreras a acreditar. El objetivo es obtener datos sobre las carreras a evaluar. Esta presentación se realiza a través de un formulario electrónico que se encuentra en la página web de CONEAU y cuyo ingreso requiere de un usuario y contraseña específicos.

Paso 3: presentación de la solicitud

La carrera está finalmente incluida en un proceso de acreditación si la solicitud formal de acreditación ingresa en la convocatoria de acuerdo a los requisitos que se establezcan en la resolución de convocatoria correspondiente.

Paso 4: condiciones de ingreso

Se verifica por mesa de entrada si se están cumpliendo todos los requerimientos formales, como así también la integridad y el correcto funcionamiento del soporte tecnológico. Si alguna condición no fuere cumplida, la mesa de entrada informará y dará un plazo perentorio de diez días hábiles desde la notificación al completar subsanarla.

Paso 5: medidas preparatorias

La CONEAU aprueba la nómina de los Comités de Pares de acuerdo al número y tipo de carrera que hayan sido presentadas. Se comunica a la máxima autoridad de la Universidad sobre los posibles integrantes.

Las unidades pueden hacer observaciones a esta nómina y recusar algún miembro en el plazo de diez días hábiles. En el caso de recusaciones, se debe justificar la decisión con los antecedentes apropiados que sean causales de inhabilitación según el Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación, o por falta manifiesta de méritos académicos o profesionales para evaluar el nivel en cuestión.

Paso 6: actuación de los Comités de Pares

La CONEAU designa y convoca a un determinado Comité de Pares, que además recibe apoyo técnico. Este Comité puede realizar visitas a la sede de la carrera.

El Comité de Pares deberá evaluar de acuerdo a los estándares y criterios de la RM 160/11 y los instructivos complementarios. Si la carrera cumple con dichos estándares, se recomienda su acreditación y categorización (si así lo hubiera sido solicitado por la institución). Si no cumple con los estándares y criterios, se recomienda dar vista a la institución para que elabore una respuesta que subsanen las insuficiencias identificadas.

Paso 7: proceso de toma de decisiones

Se pueden tomar dos tipos de decisiones según el informe de los Comités de Pares:

1. Resolución de acreditación: la CONEAU analiza el informe del Comité de Pares, con la posibilidad de solicitar más información o incluso convocar a otro Comité o realizar consultas a expertos. Si finalmente se decide la acreditación, se fija la vigencia, se notifica a la unidad y se publica, y si corresponde se categoriza la carrera. Esta resolución puede incluir recomendaciones adicionales y compromisos para el mejoramiento, y la categorización si así se hubiese solicitado.
2. Vista del Informe de Evaluación: cuando el Comité de Pares recomienda la no acreditación, la CONEAU da vista a la unidad académica para que se subsanen las debilidades dentro de los 30 días corridos. La unidad también puede decidir retirar la solicitud

de acreditación. En la “respuesta a la vista” la máxima autoridad de la institución debe informar a la CONEAU sobre las mejoras a implementar haciendo referencia también a los medios y recursos para alcanzarlas. Esta respuesta es evaluada para que vuelva a considerar su acreditación. En caso de que la institución prefiera retirar la solicitud, se deberá informar por nota. En caso que la unidad no responda dentro de los treinta días, la CONEAU resuelve la no acreditación por resolución.

Paso 8: reconsideración

Luego de la resolución de la CONEAU, se puede solicitar la reconsideración dentro de los treinta días corridos desde la notificación utilizando el formato que establezca el organismo y de acuerdo al mismo procedimiento que se utiliza para la respuesta a la vista. Esta presentación debe hacer referencia expresa a las debilidades notificadas en la resolución.

La reconsideración agota toda vía administrativa de acreditación.

El punto 9 de la ordenanza establece los plazos de vigencia de la acreditación que se describen a continuación: carreras en funcionamiento: acreditación por tres años la primera vez y seis años la segunda vez si es que cuentan con egresado. También le corresponde una vigencia de seis años a los posgrados que fueron evaluados favorablemente como carrera nueva (es decir, lo que se denominaba proyecto en la RM 1168/97) y luego como carrera en funcionamiento con egresados.

El punto 10 de la ordenanza establece las posibles categorías a obtener mediante solicitud expresa de la institución. A si son excelentes, B si son muy buenas y C si son buenas. Si la carrera en funcionamiento no cumplió un ciclo completo o no cuenta con egresados, las categorías se identifican como An, Bn o Cn.

La ordenanza de CONEAU 56/10 regula los procedimientos para la evaluación de proyectos de carreras de posgrado al solo efecto del reconocimiento oficial provisorio del título. A pesar de que el procedimiento es similar, a continuación se mencionan algunas diferencias respecto a la ordenanza 59/13:

- Las solicitudes de evaluación de proyectos (tener en cuenta que el término “proyecto” fue reemplazado por “carrera nueva” en la RM 160/11) al solo efecto del reconocimiento oficial provisorio del título deben presentarse en la última semana de los meses de abril u octubre de cada año.
- En caso que la mesa de entrada verifique que falta alguno de los componentes exigidos en la etapa de “condiciones de ingreso”, se dará un plazo perentorio de cinco días corridos a partir de la notificación a la institución para subsanar el error.
- No se hace mención a la posibilidad de observación y recusación de las instituciones de educación superior a la nómina de pares publicada por la CONEAU.
- En los resultados posibles, se dispone que la CONEAU puede aprobar un dictamen de hacer lugar a la solicitud de reconocimiento oficial provisorio del título que puede incluir recomendaciones para el mejoramiento de la calidad de la propuesta. También puede dar respuesta a la vista a la institución, la cual debe responder dentro de los diez días hábiles a contar desde la fecha de toma de vista del expediente. En este

último caso, la institución puede responder aclarando o precisando aspectos que ya hayan sido expuestos sin modificar la propuesta original; pedir formalmente el retiro de la solicitud de reconocimiento; o no responder a la vista (en este caso, la CONEAU resolverá al respecto).

- Una vez iniciadas las actividades académicas, estas carreras nuevas están obligadas a solicitar una nueva acreditación en la convocatoria que la CONEAU establezca. En caso que haya tenido un dictamen favorable en este proceso de solicitud de reconocimiento oficial provisorio del título, se puede otorgar en la acreditación una vigencia de seis años siempre y cuando cuente con egresados.

