

Consejo Interuniversitario Nacional

MARCO NORMATIVO EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

Este documento inicia una tarea de ordenamiento y revisión de la normativa vigente para la evaluación institucional prevista en el artículo 44 de la Ley de Educación Superior, la acreditación de carreras incluidas en el artículo 43, las de posgrado prevista en el artículo 39 y los procesos de otorgamiento de validez nacional de títulos. El trabajo incluye decretos reglamentarios de la Ley de Educación Superior, resoluciones sobre el tema del Ministerio de Educación y ordenanzas y resoluciones de CONEAU.

El documento, que debe entenderse como material de trabajo producto de una tarea en proceso se ordena a partir de un conjunto de problemáticas referidas a la evaluación, la acreditación y el otorgamiento de validez de títulos que ya fueron planteadas en distintas instancias por el sistema universitario, pero cuya importancia aumentó con la pandemia y en el período de regreso a la presencialidad. Este panorama fue analizado por un grupo de trabajo constituido entre las comisiones de Asuntos Académicos, Acreditación y de Posgrado que incluyó la participación de miembros de RUEDA. Una de sus tareas consistió en proponer una primera sistematización de los principales problemas y dificultades que se verificaban con relación a los procesos mencionados y a analizarlos en términos del marco normativo que actualmente los regula, principalmente a partir de la redefinición realizada por el sistema universitario en el año 2018 y expresada en la RM 989.

Los resultados obtenidos hasta el presente ya permiten concluir en la necesidad de empezar a analizar problemas que tienen sustento en inconsistencias dentro de diversas normas de distinto origen. Al respecto, es necesario señalar que la evaluación institucional y la acreditación de ciertas carreras de grado y de las de posgrado, establecidas por los artículos 43, 44 y 39 de la LES respectivamente, están reguladas por normas que corresponden a distintas etapas, que recorren casi treinta años. Además, estas normas han sufrido modificatorias parciales, agregados y nuevas definiciones con el propósito de subsanar inconvenientes o de atender a situaciones emergentes que se producían en el marco de un proceso tan novedoso como desafiante para el sistema universitario y sus organismos de gobierno. También se debe tener en cuenta que se trata de un conjunto normativo de distinto origen institucional -decretos del PEN, Resoluciones Ministeriales promovidas por la SPU, Resoluciones Ministeriales en acuerdo con el Consejo de Universidades, Ordenanzas y Resoluciones de la CONEAU- y, dentro de él, pueden apreciarse diferentes perspectivas en la interpretación de los alcances, funciones y atribuciones de la evaluación institucional, de la acreditación de carreras y del papel del sistema universitario, representado en el CU, la Secretaría de Políticas Universitarias y la CONEAU. Este marco normativo dinámico requiere hoy un análisis cuidadoso del cual este documento es un primer paso.

Sintéticamente los problemas que se identificaron y a partir de los cuales se organizó este ejercicio de análisis de la normativa son:

I Problemas relativos a la acreditación y las modalidades pedagógicas.

- Duplicación en los procesos de acreditación de carreras (grado y posgrado), de acuerdo con la modalidad (presencial o a distancia).
- Duplicación de los procesos de otorgamiento de validez nacional del mismo título dictado mediante modalidad presencial y a distancia.
- Exigencia en los procesos de acreditación de indicadores y datos de nivel didáctico pedagógico por asignatura relacionados con la modalidad a distancia, frente a cualquier porcentaje de actividades con mediación virtual por fuera de lo prescripto por las normas vigentes.
- Superposición, en contradicción con la RM 989, en los procesos de acreditación de carreras de grado de criterios de la evaluación institucional (art 44), aplicados de manera vinculante, junto a los estándares específicos propios del artículo 43.

II. Regulación en torno de la acreditación provisoria y validez de títulos de carreras nuevas.

- Criterios de acreditación de proyectos de carreras nuevas que no ponderan el grado de implantación de estas y sobre las que se demanda iguales condiciones que a carreras en funcionamiento.

III. Problemas relativos a la modificación de planes de estudio entre convocatorias de Acreditación

- Imposibilidad de modificación de planes de estudio en el período entre una acreditación y la siguiente.

IV. Regulación marco de los procesos de evaluación institucional.

- Ausencia de criterios definidos por el CU para orientar los procesos de autoevaluación y evaluación externa de la calidad y, por tanto, procesos de evaluación bajo criterios definidos por la CONEAU.

Como puede verse, varios de los problemas identificados se relacionan con las modalidades pedagógicas de dictado de las carreras, aunque otros refieren a aspectos más generales. El desenvolvimiento de la actividad universitaria durante el período de emergencia sanitaria promovió un escenario singular con relación a las actividades de formación y potenció de manera generalizada el recurso a diferentes intermediaciones educativas. Muchas de ellas correspondían a prácticas anteriores, pero su extensión alcanzó una escala que provocó una situación cualitativamente novedosa. Aún en el proceso de retorno a la presencialidad, es evidente que la situación ya no es la misma. Cada institución universitaria ha creado formas diversas, tanto para las transiciones como para la recuperación del regreso pleno a los espacios físicos. Lo que se aprecia en muchas de ellas es que incorporan estrategias utilizadas durante el período de excepción y que éstas comienzan a constituir una parte integrante de la normalidad que se instala de aquí en adelante. Puede decirse que el punto de referencia respecto a lo "físico", como categoría ordenadora de la diferencia entre modalidad a distancia y presencial, está en revisión luego de la experiencia de los dos últimos años.

Dada la importancia que adquirieron en este último período las mediaciones virtuales en la enseñanza universitaria y el creciente peso que adquieren en los procesos de evaluación, se enfatizó el análisis de las normas relativas a la educación a distancia y las mediaciones tecnológicas en la educación presencial y su impacto en los procesos de autoevaluación institucional y de evaluación y acreditación de carreras incluidas en el artículo 43 y en el posgrado. Sin embargo, el propósito es avanzar en una visión lo más completa posible del conjunto de normas y de su congruencia con la interpretación realizada por el sistema universitario acerca de los alcances de los artículos 43, 44 de la LES, y su extensión a la acreditación de posgrados. Dicha interpretación, expresada en el Acuerdo Plenario CU 126/13, la RM 989/18 y la RM 1051/19 y, en las que se establece la relación y diferenciación entre procesos de acreditación y de evaluación institucional (incluida la autoevaluación y la evaluación externa).

I. Problemas relativos a la acreditación y las modalidades pedagógicas.

1.- Resolución 2641/17:

La RM 2641/17 tiene como objeto principal regular la educación a distancia en el sistema universitario del país, pero contiene prescripciones que abarcan, también, la educación presencial.

Esta resolución establece normas para el conjunto del sistema y plantea la diferencia principal entre modalidades pedagógico-didácticas: la educación presencial y la educación a distancia. Determina porcentajes para diferenciar carreras presenciales de carreras a distancia. Para las carreras presenciales se establece la regulación de las actividades no presenciales mediante el Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), evaluado por CONEAU y validado por el Ministerio.

El Anexo aprobado por el artículo 1 para el conjunto de carreras establece dos criterios. En primer lugar, que una carrera debe superar el 50% del dictado bajo esa opción pedagógica para ser considerada “a distancia”. Segundo, que las carreras presenciales que dicten entre el 30% y el 50% mediante opciones virtuales deben tener evaluado y validado su Sistema Institucional de Educación a Distancia definido como “conjunto de acciones, normas, procesos, equipamiento, recursos humanos y didácticos que permiten el desarrollo de propuestas a distancia”. El Anexo dedica la mayor parte de su articulado a especificar estas condiciones de evaluación y validación, así como los trayectos y requisitos para la obtención de la validez nacional de títulos realizados mediante la modalidad de educación a distancia.

Además, la RM 2641/17 especifica que las carreras que se dicten simultáneamente en la misma institución de manera presencial (con o sin incorporación de tareas virtuales dentro de los porcentajes admitidos) y a distancia, deben contar con el mismo Plan de Estudios y Titulación y que el título no debe dejar constancia de la opción pedagógica utilizada. Esto deja claro que, en estos casos, los Planes de estudio no deberían contener particulares indicaciones en cuanto a modalidades de dictado y cursado.

Pero las carreras de posgrado deben cumplir otras exigencias además de los requisitos establecidos en el Anexo, tal como se indica en el artículo 2, modificatorio de la RM 160/11,

parágrafo 3.2.1: “En aquellos casos en que se opte por no cumplir con el 100% de las horas presenciales se harán explícitas en el plan de estudios las previsiones de índole metodológica que garanticen la cobertura de horas no presenciales con actividades académicas” Idéntico criterio se aplica en el caso de que se apliquen formatos de cursado intensivo. Pese a que esta indicación es solo aplicable al posgrado, se ha extendido a las carreras de grado en los pedidos de información para las acreditaciones por parte de CONEAU.

Por otro lado, la RM 2641 modifica normas anteriores más específicas. Así es que los artículos 2 a 5 modifican la RM 160/11 dirigida exclusivamente a las carreras de posgrado. A su vez, los artículos 6, 7 y 8 modifican la Res 1368/12 relativa a los CRES. Como puede verse, lo referido a las carreras de pregrado y grado se encuadra en lo expresado en el Anexo que aprueba el artículo 1, en tanto que a las carreras de posgrado les corresponde, además, lo expresado en el cuerpo del texto de los artículos 2 a 5. Esta aclaración es necesaria al efecto de evitar errores de interpretación sobre el alcance de la RM 2641/17 cuya redacción puede inducir a confusión.

Un rasgo principal de la RM 2641/17 es el modo en que tipifica a los SIED. La Resolución inscribe al Sistema Institucional de Educación a Distancia dentro del proceso de Evaluación Institucional previsto en el art 44 de la LES. Otra característica, relacionada con la anterior, es que, en el caso de los títulos incluidos en el artículo 43, la Resolución 2641/17 no realiza prescripciones en base a criterios o estándares particulares de carreras. Esta es una diferencia esencial con la anterior RM 1717/04, a la que deroga en su artículo 9, que establecía la evaluación de la educación a distancia por carrera. La nueva norma no demanda, por lo tanto, especiales criterios o estándares para la acreditación y los actuales criterios para la evaluación de carreras incluidas en el artículo 43, sintetizados en la RM 1051/19, no incluyen ítems referidos a la evaluación de las modalidades de dictado y cursado.

La interpretación que parece derivarse de las RM 2641/17 es que, una vez evaluado por CONEAU y validado por el Ministerio, el SIED es el sistema que controla, en el marco de la autonomía de cada institución, las actividades no presenciales de las carreras a distancia, o las realizadas bajo mediaciones virtuales en el marco de carreras presenciales y dentro de las proporciones establecidas (entre el 30 y el 50% de la formación). El texto de la norma no establece ninguna prescripción para las carreras presenciales de grado que dicten menos del 30% mediante mediaciones virtuales, por lo que debe entenderse que, no habiendo una regulación expresa, cada institución realiza esas prácticas según sus propias determinaciones y dispositivos y que no deben ser particularmente evaluadas por fuera de los criterios y estándares generales aprobados para cada carrera. Es necesario reconocer en este punto que la RM 2641 establece una diferencia no claramente justificada entre los requisitos para las actividades no presenciales en el caso de las carreras de grado y de posgrado. Es una cuestión que merecería revisarse, ya que implica una contradicción de la propia norma: establece un sistema de regulación, el SIED, pero mantiene la prescripción por Plan de Estudios en el posgrado.

Según esta interpretación, mediante la Resolución 2641/17 se optó por un nuevo régimen en el cual lo que se valida es el sistema de EAD y es este sistema el que debe garantizar las condiciones institucionales para el dictado de una carrera a distancia o de una carrera presencial que implique mediaciones tecnológicas en ciertas proporciones. Este Sistema es específicamente creado para colocar el ordenamiento de las actividades mediadas

virtualmente, en el marco de la modalidad presencial, en manos de las propias universidades. Es así como la nueva norma define un sistema de evaluación institucional para educación a distancia y no un sistema individual por cada carrera como imperaba hasta el momento.

Esta interpretación se opone a la de considerar a los SIED únicamente como un sistema de información sobre las prácticas de educación a distancia dejando la regulación real en manos del organismo evaluador, según se desprende de los aplicativos de CONEAU para las actuales acreditaciones. De allí que sea necesario clarificar si estas prácticas, dentro de los porcentajes establecidos, quedan, o no, reservadas a la autonomía y la autorregulación de las universidades a condición de haber generado un sistema, que sí es evaluado de manera externa. Debe reconocerse que la redacción de la RM 2641 no es taxativa en relación con ello y es un aspecto que debería revisarse.

Otro problema derivado de la Res 2641 es el relativo a la aplicación de los estándares según sea la modalidad de dictado.

En reiteradas oportunidades tanto para las carreras de grado como para las de posgrado se menciona que los planes de estudios deberán ser los mismos en cualquiera de las modalidades y que los títulos no llevan indicación de la modalidad mediante la que se cursó la carrera.

De acuerdo con esto, lo lógico y razonable sería que la norma entendiera que una vez validado el SIED, no resulta necesario un pedido de acreditación por modalidad. Pero en la parte modificatoria de la Resolución 160/11 de acreditación de posgrados, la RM 2641 introduce un nuevo párrafo en el punto 5 del Título I, en el cual establece que: “Las presentaciones ante la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) correspondientes a una carrera desarrollada en el marco de la modalidad de educación a distancia se evaluarán con los mismos estándares requeridos por la titulación involucrada, aplicándolos según las características propias de la opción pedagógica y teniendo en cuenta el Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED) definido por la institución universitaria.”

El párrafo contiene una confusión en cuanto establece que las carreras a distancia se “evaluarán” con los mismos estándares, cuando debiera decir que se “acreditarán” con los mismos estándares. Pero a continuación hace referencia a que dichos estándares se aplicarán según las características propias de la opción pedagógica y teniendo en cuenta el SIED. La redacción lleva a entender que, en el caso de las carreras de posgrado, debieran acreditarse por modalidad, ya que de otra manera no se entiende a qué se refieren las “características propias de la opción pedagógica”.

En los aspectos señalados la Resolución 2641/17 menciona, en reiteradas oportunidades, que los estándares y los planes de estudios tienen que ser los mismos para una o para otra modalidad. Además, señala que, al momento de la acreditación, la CONEAU deberá verificar, en la modalidad a distancia, que el SIED esté validado y que se acreditará con los mismos estándares que para una carrera presencial. Por lo tanto, no se reconoce la necesidad de una acreditación diferenciada ni de una aplicación particular de los estándares. Consecuentemente, el proceso debiera ceñirse a la acreditación de la carrera, sea de grado o de posgrado, independientemente de la modalidad. Luego, si se opta por la modalidad a distancia deberá tenerse validado el SIED. Por lo tanto, no sería necesario una doble acreditación, ni validez nacional del título.

En relación con este tema corresponde poner de relieve que el Docus 5 de la DNGU plantea, en relación con la validez nacional de los títulos, la necesidad de una doble presentación según la modalidad de dictado, tanto en el caso de las carreras del artículo 42, como así en las del 43 o las de posgrado, incluyendo en estos casos una nueva acreditación. Dice: “La implementación de la modalidad a distancia de una carrera presencial o viceversa, cuyo título ya tuviera validez nacional requerirá una nueva presentación ante la DNGU; los planes de estudios, denominación del título y alcances de éstas deben ser idénticos. La evaluación consistirá en revisar la presentación anterior y verificar la existencia de actividades prácticas según lo previsto en el ítem anterior y la existencia del SIED validado. En caso de advertirse diferencias entre los planes de estudios de ambas modalidades, se requerirá a la institución contemplar lo previsto en la Resolución 2641/17 ítem 15 del ANEXO. La nueva modalidad que tendrá la carrera implica la emisión de un acto resolutorio específico, por lo que, si se tratara de una carrera correspondiente al régimen del artículo 43 o un posgrado, deberá estar previamente acreditada en esa modalidad”.

En resumen, el análisis muestra fortalezas y debilidades de las RM 2641. Entre ellas, cierta ambigüedad que impone una modificación a los fines de clarificar los problemas derivados de dobles procesos de acreditación según la modalidad. Asimismo, es evidente que se requiere una definición precisa del rol de los SIED que evite la actual ambigüedad interpretativa. Por otra parte, es necesario focalizar el objeto de esta norma ya que, en su actual redacción no solo regula la educación a distancia, sino que prescribe los criterios para la modalidad presencial y para la realización de ciertas actividades mediadas tecnológicamente dentro de esa modalidad (mediante el establecimiento de porcentajes). De este modo, la actual redacción de la 2641/17 desdibuja el propio concepto de “educación a distancia” y lo utiliza como eje para intervenir en otros terrenos. De allí, que puede ser necesario reformular la norma correspondiente para la definición del sistema de títulos y modalidades (2385/15) de modo que exista un único marco y se generen, luego, las normas específicas que regulen aspectos particulares (como, por ejemplo, la modalidad “a distancia”).

2.- Resolución 160/11

Esta resolución fija los criterios para la definición de estándares para la acreditación de carreras de posgrado. Reemplaza a la anterior RM 1168/97, establece criterios generales para todas las carreras de posgrado (ANEXO 1) y formula estándares específicos para las carreras de posgrado en Salud (Medicina, Farmacia y Bioquímica) mediante el Anexo 2 incorporado años más tarde a través de la Resolución 2643/19. Es necesario tener en cuenta que la actual versión de la RM 160 expresa modificaciones de cierta importancia debido a los cambios que introdujo en ella la RM 2641/17.

Un primer rasgo que puede señalarse la RM 160 es que su articulado toca temas que superan los propósitos declarados de la norma, al igual de lo que sucede con la 2641. De hecho, el título 1 está dedicado a establecer definiciones, características, duraciones, titulaciones y modalidades de las carreras de posgrado. Este aspecto parece corresponder, más bien, a una

resolución marco ordenadora de la estructura de carreras y títulos del sistema universitario del tipo de la RM 2385/15.

Es el título II el que específicamente establece los criterios para los estándares y el IV el que define los procedimientos. En ese sentido, debe analizarse la compatibilidad que con ellos tienen las Ordenanzas 64 y 65 de CONEAU que operativizan esas cuestiones. El Título III sobre educación a distancia fue derogado y reemplazado por la 2641/17.

La resolución 160 parece apuntar a mantener diferenciados, en consonancia con la normativa posterior, los procesos de acreditación y de mejora y calidad. Esto se expresa en el hecho de que la acreditación es obligatoria y la categorización, relacionada con parámetros de calidad, es optativa.

*“La categorización de las carreras de posgrado será opcional y requerirá cumplimentar con las siguientes condiciones: a) acreditar como carrera cumplimentando los criterios y estándares genéricos explicitados en la presente; b) *alcanzar los perfiles de calidad específicos que fije el Consejo de Universidades*”*

También deja claro (a partir de la modificatoria realizada por la RM 2641), que las modalidades pedagógicas no determinan diferencias en los estándares, que deberán ser los mismos para carreras presenciales o para carreras a distancia. Sin embargo, la redacción deja un espacio que requiere ser revisado como ya se planteó. Es la frase referida a que serán aplicados “según las características propias de la modalidad”, lo cual plantea una cierta contradicción con el principio de igualdad de los estándares.

Al mismo tiempo resulta contradictoria, en este sentido la afirmación de que:

“En aquellos casos en que se opte por no cumplir con el cien por ciento (100%) de las horas presenciales, se harán explícitas en el plan de estudios las previsiones de índole metodológica que garanticen la cobertura de las horas no presenciales con actividades académicas. Del mismo modo, en aquellos casos en que el cumplimiento del cien por ciento (100%) de las horas presenciales se concrete bajo un formato intensivo, concentrando varias horas de dictado en un mismo día, se harán explícitas las previsiones metodológicas que se han tenido en cuenta para garantizar en el desarrollo de las clases la participación atenta y activa de los alumnos”. (Punto incluido por art. 2° de la Resolución 2641/17)

El problema que presenta esta redacción es que, como establece la propia RM 2641, lo que se encuentre entre el 30% y el 50% de actividad mediada tecnológicamente queda regulado internamente por el SIED y lo que está por debajo de ese porcentaje constituye una opción didáctica que no debería ser sometida a una particular exigencia en relación con las previsiones metodológicas o a su inclusión en el Plan de Estudios, que es un instrumento destinado a otras funciones y con otras dinámicas para su modificación que aquellas de índole metodológica, ligadas con el nivel de programas. Como ya fue dicho en el punto 1, es difícil encontrar el fundamento para aplicar un distinto criterio a las carreras de posgrado -

El capítulo II establece un conjunto de criterios y condiciones en las distintas dimensiones ordenadoras de los estándares. Dado los avances realizados al respecto para las carreras de grado, a partir de las resoluciones 989/18 y 1051/19, convendría evaluar la posibilidad de utilizar un conjunto similar de condiciones y criterios para los dos niveles. Es cierto que la

acreditación de carreras de grado y de posgrado corresponde a distintos artículos de la LES: el 43 y el 46. Esto expresa dos rasgos que los diferencian: la falta de carácter habilitante de las titulaciones de posgrado y de las condiciones de riesgo, propias de las carreras de grado incluidas en el artículo 43. Esto marca características específicas, pero siempre dentro del marco de los procesos de acreditación. Como se dijo, estos deberían controlar el cumplimiento de las condiciones básicas que garantizan la formación idónea y se articulan con los de calidad, que forman parte de los procesos institucionales de mejora generales normados por el artículo 44 y no particularizados por carreras.

En resumen, la resolución 160 establece un marco general para el establecimiento de estándares para carreras de posgrado. Puede decirse que algunas de las objeciones importantes que se le pueden realizar provienen, en realidad, de sus modificatorias por parte de la RM 2641 que deberían ser revisadas. De todos modos, cuando se analiza la norma a la luz de los nuevos criterios establecidos años después por el sistema universitario se pueden encontrar algunos problemas que deberían ser mejorados. Al respecto, puede señalarse como rasgo general el exceso de prescripción que se evidencia, entre otras cosas, en el detalle exigido al Plan de Estudios, el seguimiento del desarrollo curricular, la modalidad de dictado de cada asignatura, la oferta de asignaturas, las políticas dirigidas a aumentar la tasa de graduación, la estructura del cuerpo académico, así como la exigencia de planes de mejora dirigidos a la investigación, transferencia, infraestructura y recursos, como condición de evaluación. Puede verse, además, que este exceso prescriptivo se apoya, en algunos casos, en confusiones entre dimensiones propias de la acreditación con otras que pertenecen a la mejora institucional de la calidad.

II. Regulación en torno de la acreditación provisoria y validez de títulos de carreras nuevas

El problema que tiene el proceso de acreditación de proyectos o carreras nuevas es la falta de un marco normativo completo para esta particular situación. Para el caso las carreras de posgrado la RM 160/11 establece, en el Título II, una diferencia entre la aplicación de estándares para carreras nuevas y carreras consolidadas:

“A los efectos de evaluar la presentación realizada por las instituciones universitarias se tendrá en cuenta los estándares que a continuación se listan, los que serán considerandos de forma diferenciada, en lo referido a 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 43º de la Ley 24.521 o no.”

Si bien la norma deja clara la necesidad de diferenciar distintas condiciones de las carreras, parece necesario tomar algún tipo de iniciativa al respecto, ya que en los procesos de acreditación se han presentado dificultades en ese sentido y los aplicativos no reflejan esta “consideración de forma diferenciada” que establece la norma.

Pero, para los proyectos o carreras nuevas de grado el marco normativo aplicable actualmente lo da el artículo 43 de la LES y las Resoluciones Ministeriales que aprueban los estándares de

las distintas carreras incluidas en el régimen del mencionado artículo y la Ordenanza CONEAU 62 que es previa a las normas que enmarcaron los estándares de segunda generación.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta como reglamento la RM 51/10 lo establecido en el artículo 7 del Decreto 499/95 con relación al otorgamiento de validez nacional de títulos. Diferencia entre “carreras en funcionamiento” y “proyectos de carrera” y establece la figura del “reconocimiento oficial provisorio y validez nacional a los títulos correspondientes a proyectos de carreras de grado incorporadas al artículo 43” y a proyectos de carreras de posgrado que se dicten bajo la modalidad presencial, previa recomendación favorable de la CONEAU”. La Resolución considera “proyectos de carreras” a los que aún no han sido puestos en marcha ni cuentan con alumnos. En este caso es fundamental dejar expresado que la aplicación del procedimiento de evaluación solicita el conjunto de instrumentos de acreditación, tanto para carreras del 43 como de posgrado, cuando la carrera aún no ha sido puesta en funcionamiento. Sobre este punto parece lógico interpretar que lo que debiera analizarse es la factibilidad del proyecto y de su puesta en funcionamiento, más que la constatación de estándares pensados para carreras instaladas.

En resumen, no parece adecuada la igual aplicación de los estándares de acreditación de las carreras en funcionamiento a aquellas que todavía no lo están. De allí que resulte necesario efectuar alguna adaptación a estos casos específicos, respetando los criterios generales en un marco de razonabilidad. Un análisis del actual marco de estándares, tal como se expresa en la RM 1051/19, muestra que hay algunos criterios que no pueden ser de idéntica aplicación para carreras nuevas y en proceso de instalación que para carreras consolidadas y ya completamente desplegadas. Esto lleva también a que no se hace posible efectuar algunos requerimientos más detallados que se derivan de aquellos. En tal sentido, sería necesario que, de acuerdo con lo pautado por la LES, artículo 46, sea el CU en acuerdo con el Ministerio quien establezca los criterios de evaluación para los proyectos de carreras, sean estas de grado o de posgrado.

III.- Problemas relativos a la modificación de planes de estudio entre convocatorias de Acreditación

Tres normas reglamentan el artículo 7 del decreto PEN 499/95, que regula el reconocimiento y la validez nacional de títulos, y se modifican entre sí de manera sucesiva: La RM 51/10, la RM 3432/19 y la RM 3991/21. Tienen un impacto sobre la autonomía de las universidades en tanto comprometen su capacidad de decisión sobre los Planes de Estudio o condiciones de las carreras entre un período de acreditación y otro.

La RM 3991/21 sustituye el artículo 14 de la RM 51/10 y deja establecido: “(...) que las modificaciones que se efectúen en los planes de estudio u otras condiciones con posterioridad a la acreditación de una carrera recibirán reconocimiento oficial luego de obtenida la siguiente acreditación por parte de la COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA”. Lo cual subordina la actuación de la DNGU a la previa de CONEAU e imposibilita, en la práctica, la posibilidad de realizar cambios en los planes de estudio de una carrera acreditada hasta el nuevo llamado ya que éstos carecerán de reconocimiento y validez nacional

A su vez, la misma resolución, también modifica el artículo 5 de la 3432/19, en relación con la renovación de validez de los títulos frente a propuestas de modificación de las carreras. Dice que: "(...) la DIRECCIÓN NACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITARIA tomará conocimiento de las modificaciones que formulen las instituciones universitarias con posterioridad a la acreditación de carreras nuevas o en funcionamiento que estén incorporadas al régimen del artículo 43 de la Ley N° 24.521 y de posgrado. El reconocimiento oficial y la consecuente validez nacional de los títulos correspondientes seguirán el trámite de acuerdo con lo previsto en el artículo 7° del Decreto N° 499/95". Esto significa previa acreditación por parte de la CONEAU. Cabe mencionar que los plazos de las convocatorias a acreditación de carreras de grado y de posgrado son definidos por la agencia evaluadora y, en muchos casos, sobre todo en el posgrado, exceden los períodos máximos de acreditación. Esto supuso que, en algunos casos, no fuese posible realizar modificaciones de planes de estudio durante una década.

Queda clara la dificultad de cambio de los planes de estudio entre procesos de acreditación a partir del artículo 7 del Decreto 499/95 y sus RM reglamentarias, lo cual deja al sistema universitario sin posibilidad de atender los procesos y derechos propios de su autonomía.

IV.- Regulación marco de los procesos de evaluación institucional

Resulta necesario poner de relieve que el sistema universitario, coordinado por el Consejo de Universidades, no participó de la discusión y eventual marco normativo regulatorio de la evaluación institucional.

Como antecedente pueden encontrarse el Acuerdo Plenario 50/92 y el Acuerdo Plenario 133/94, previos a la LES. En el primero de ellos se establecen las condiciones de evaluación de la calidad y los aspectos relevantes a considerar; en el segundo se aprueban los "Documentos básicos para la evaluación de la calidad universitaria" producidos y consensuados en el Taller Nacional de Vaquerías, Córdoba.

En dichos documentos se define el marco conceptual y los supuestos que fundamentan la evaluación de calidad, se definen características principales y se destaca la necesidad de la evaluación de la institución universitaria en el marco del planeamiento institucional. Asimismo, se establece la complementariedad entre la autoevaluación y la evaluación externa por pares, con el acento puesto en el sentido de la evaluación para la mejora permanente.

Dichos acuerdos plenarios son referidos en la Resolución CONEAU 94/97 en la que se definen los lineamientos de la evaluación institucional. Esa resolución señala además que:

"En la medida en que el objetivo de la CONEAU es la evaluación institucional para el mejoramiento de la calidad de las universidades, además de pensar sobre su propio concepto de calidad, debe relacionarlo con los de las universidades".

Esta enunciación de origen ya marca un problema en relación con el artículo 44, según el cual las evaluaciones externas, que complementan la autoevaluación, se realizarán en el marco de los objetivos institucionales, lo que no parece sostener un concepto de calidad "independiente" por parte de los organismos evaluadores ya que este debería residir en las definiciones del propio sistema universitario.

La Resolución CONEAU 94/97 especifica las finalidades de las universidades: adquisición, apropiación y generación de conocimientos; su transmisión, la formación de profesionales e investigadores; la integración al medio y la contribución a su desarrollo sustentable. Además, define, a partir de allí, las estructuras, funciones, procesos de interacción, recursos humanos, materiales y financieros, actividades administrativas y normas, enmarcadas en un contexto social propio, necesarias para el cumplimiento de estos fines. Esta especificación coincide con la expresada en el Acuerdo 50/97 del Consejo Interuniversitario Nacional que se propuso definir algunos aspectos relevantes de la evaluación de la calidad universitaria.

La Resolución 94/97 considera que la evaluación institucional “debe ser útil fundamentalmente a la propia universidad evaluada y a la comunidad en general”. “(...) se trata de mejorar la calidad de esta institución a través de interrogarse sobre los resultados, y especialmente sobre las acciones, identificando problemas y comprendiéndolos en su contexto. La evaluación institucional debe tender a crear las condiciones óptimas para que los participantes, incluyendo al evaluador, mejoren su comprensión sobre la realidad institucional”. La evaluación institucional debe servir para interpretar, cambiar y mejorar y no para normatizar, prescribir, y mucho menos como una “actividad punitiva”. Para ello, se realizará en forma permanente y participativa, creando un sistema que se retroalimente en forma continua. (También en coincidencia con el mencionado acuerdo CIN).

En dicha resolución finalmente se establecen las pautas generales respecto de las etapas y procedimientos, esto abarca desde de la firma del convenio, la autoevaluación (la cual no tiene componentes o criterios y para la que CONEAU pone a disposición asesoramiento), la etapa de la evaluación externa en la cual sí especifica funciones y dimensiones con criterios generales.

En tal sentido el documento aclara que ha considerado dos criterios: 1° “el criterio para organizar un listado de variables ha seguido dos pautas: por un lado, la exigencia de la ley 24.521 que detalla que las funciones a evaluar son la docencia, la investigación, extensión, y en el caso de las universidades nacionales también la gestión; y por otra parte, un intento de abarcar tanto los insumos y resultados de la actividad universitaria como sus procesos e impacto en el medio social” y 2° “el criterio organizador, ha sido el de considerar a las funciones definidas como ordenadoras de la realidad institucional. Es decir, considerar los diferentes elementos y aspectos de la institución articulados para el cumplimiento de los objetivos propuestos por la institución para el cumplimiento de sus funciones”.

La Resolución de CONEAU termina definiendo las variables básicas y las principales dimensiones que asume para el proceso de evaluación externa de las universidades que son: Docencia; Investigación, desarrollo y creación; Extensión, producción de tecnología y transferencia; Gestión y gobierno (sólo para las Universidades Nacionales); Recursos humanos; Infraestructura y recursos materiales; Servicios de biblioteca, de información e informáticos; Integración de la institución universitaria

En 2011 la CONEAU aprueba una nueva Resolución, la 382. En la misma se establecen criterios y procedimientos para la tarea de los pares que participan de la evaluación externa (los cuales se detallan en el Anexo I de dicha norma) y además ajusta las pautas para la autoevaluación institucional establecidas en la Resolución CONEAU 94/97. En el anexo sobre pautas para la evaluación institucional se enumeran la información básica a considerar por cada una de las dimensiones que finalmente se plasman en el SIEMI. Finalmente se establece que los informes

individuales de cada par externo se integrarán en un informe conjunto de acuerdo con lo establecido por la Resolución CONEAU 315/00 que define una guía orientadora con criterios. De esta manera, la Resolución 382/11 de CONEAU estandariza indicadores y criterios elaborados respecto del proceso de Evaluación Institucional, lo cual parece contradecir los principios definidos en el artículo 44 de la LES.

No caben dudas a la luz de la experiencia, acerca de la necesidad y bondad de los procesos de evaluación institucional. También parece claro cuáles son los diferentes roles asignados a los distintos órganos relacionados con los procesos de evaluación institucional y de acreditación. De la normativa hoy vigente surge que la CONEAU es un órgano de aplicación cuya finalidad es llevar adelante los procesos de evaluación externa y de acreditación, quedando en manos del Consejo de Universidades y del Ministerio de Educación el dictado del marco de criterios dentro del cual deben llevarse a cabo dichos procedimientos.

Ahora bien, como se ha dicho anteriormente, si bien dicha función se verificó en lo relacionado con acreditación de carreras de grado, a punto tal que se ha avanzado ya en una segunda generación, hasta el día de la fecha no ha ocurrido lo mismo con los procesos de evaluación institucional que no cuentan con criterios específicos generados por el sistema universitario y que se rigen, de manera exclusiva, por los criterios establecidos por el organismo de aplicación.

Así como el sistema universitario analizó, discutió y redefinió los alcances del artículo 43, estableciendo la normativa correspondiente para su interpretación, es evidente la necesidad de hacer lo mismo en lo relativo al artículo 44, incluyendo en su conjunto al SIED, y generando el marco de los procesos de evaluación para la calidad y la mejora. Esta tarea es por demás importante en la medida en que la autoevaluación y la evaluación institucional deberían ser, de acuerdo con la RM 989/18, requisito para los procesos de acreditación y, en consecuencia, para los de otorgamiento de validez nacional de títulos. Su realización debería estar facilitada por el hecho de que los años de experiencia han mejorado la capacidad de las universidades en cuanto a su propia evaluación y a la determinación de los criterios necesarios para ellas.

V.- Ordenamiento de la normativa

Si bien no fue enunciado como un problema previo, del análisis surge una amplia dispersión de la normativa, exceso de modificatorias y solapamiento entre los objetos de las normas.

La RM 2385/15 ratifica el Acuerdo Plenario CU 134/15 y aprueba el documento “Régimen de Organización de Carreras, Otorgamiento de títulos y Expedición de Diplomas” de las Instituciones Universitarias que integran el Sistema Universitario Nacional que establece una regulación tendiente a producir un ordenamiento integral en la materia. Además, modifica la RM 160/11 en su Anexo, Título I- Caracterización General de Criterios, punto 3.3- Organización-; Título II - Caracterización General de Estándares, puntos 8.1. “in fine” y punto 11.2.-Cuerpo Académico-. Por lo tanto, esta norma debiera revisarse en conjunto con el plexo normativo analizado.

En la inteligencia de efectuar una revisión integral de la normativa vigente en la materia resultaría necesario incluir dentro de ella a esta Resolución de manera que la misma contenga la totalidad de las disposiciones relacionadas dispersas en otras normas con la concomitante eliminación de esos contenidos en otras normas en revisión.

VI.- Síntesis

Al inicio de este trabajo se identificaron cuatro grandes grupos de problemas a partir de los cuales se organizó el ejercicio de análisis de la normativa y de los procedimientos de acreditación y otorgamiento de validez de títulos. Del análisis realizado es posible desprender la siguiente síntesis.

- La necesidad de corregir ciertas inconsistencias en la Resolución 2641/17 en cuanto a la relación entre acreditación y modalidades de dictado de las carreras, tanto de grado como de posgrado. En la medida en que plantea la necesidad de acreditación por modalidad se genera una contradicción con el hecho de que la RM menciona, en reiteradas oportunidades, que los estándares y los planes de estudios tienen que ser los mismos para una o para otra modalidad. Además, que, al momento de la acreditación, la CONEAU deberá verificar en la modalidad a distancia que el SIED esté validado y que se acreditará con los mismos estándares que para una carrera presencial. Por lo tanto, no se reconoce la necesidad de una acreditación diferenciada ni de una aplicación particular de los estándares. Consecuentemente, el proceso debiera ceñirse a la acreditación de la carrera independientemente de la modalidad. Luego, si se opta por la modalidad a distancia deberá tenerse validado el SIED. En todos los casos se debiera demandar que la acción normativa respaldatoria resida en el SIED y en la evaluación institucional y, en tal sentido, explicitar con claridad dichas condiciones en la revisión de la 2641. Por lo tanto, no sería necesario una doble acreditación, ni doble validez nacional del título.
- Lo planteado en el punto anterior lleva a la necesidad de clarificar el papel de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia como instancias de regulación de las actividades no presenciales y no solo como sistemas de información sobre las prácticas no presenciales -lo que deja la regulación real en el organismo evaluador, según se desprende de los aplicativos de CONEAU para las actuales acreditaciones-. Justamente, la innovación de la RM 2641 parece residir en que, dentro de los porcentajes establecidos, las actividades mediadas por tecnologías quedan reservadas a la autonomía y la autorregulación de las universidades a condición de haber generado un sistema, que sí es evaluado de manera externa. Este Sistema es específicamente creado para colocar el ordenamiento de las actividades de las carreras a distancia y de aquellas mediadas virtualmente en el marco de la modalidad presencial en manos de las propias universidades. Debe reconocerse, que la redacción de la RM 2641 no es taxativa en relación con ello y es un aspecto que debería revisarse.
- La resolución 160, que establece un marco general para los estándares para carreras de posgrado, arrastra, debido a sus modificatorias por parte de la RM 2641, algunos de los problemas señalados. Pero, además, cuando se analiza la norma a la luz de los

nuevos criterios establecidos años después por el sistema universitario se pueden encontrar algunos problemas que deberían ser mejorados. Al respecto, puede señalarse como rasgo general el exceso de prescripción que se evidencia, entre otras cosas, en el detalle exigido al Plan de Estudios, el seguimiento del desarrollo curricular, la modalidad de dictado de cada asignatura, la oferta de asignaturas, las políticas dirigidas a aumentar la tasa de graduación, la estructura del cuerpo académico, así como la exigencia de planes de mejora dirigidos a la investigación, transferencia, infraestructura y recursos, como condición de evaluación. Puede verse, además, que este exceso prescriptivo se apoya, en algunos casos, en confusiones entre dimensiones propias de la acreditación con otras que pertenecen a la mejora institucional de la calidad.

- En relación con las Ordenanzas de CONEAU que regulan los procedimientos para la acreditación (62/17 a 65/17), debe decirse que no reflejan el marco normativo de los estándares de segunda generación que se expresa en la RM 989/19. Frente a este panorama es probable que se necesite una cuidadosa tarea de análisis y establecimiento de acuerdos, con participación de actores relevantes, para la elaboración de nuevos criterios tributarios de la Resolución 989/18 y de los nuevos estándares aprobados según la RM 1051/19 y que ajusten las funciones de cada instancia del proceso a lo establecido por la LES.
- Con relación a la acreditación de proyectos de carreras nuevas, queda de manifiesto la inconveniencia de aplicar los estándares de las carreras en funcionamiento a aquellas que todavía no lo están. De allí que resulte necesario efectuar alguna adaptación a estos casos específicos, respetando los criterios generales en un marco de razonabilidad. Un análisis del actual marco de estándares, tal como se expresa en la RM 1051/19, muestra que hay algunos criterios que no pueden ser de igual aplicación para carreras nuevas y en proceso de instalación que para carreras consolidadas y ya completamente desplegadas. Esto lleva también a que no se hace posible efectuar algunos requerimientos más detallados que se derivan de aquellos. En tal sentido sería necesario que, de acuerdo con lo pautado por la LES, artículo 46, sea el CU en acuerdo con el Ministerio quien establezca los criterios de evaluación e instrumentos, sean estas carreras de grado o de posgrado, para los proyectos de carreras.
- Del análisis realizado se desprenden, con claridad, los motivos que imposibilitan los cambios de plan de estudios entre procesos de acreditación y validez nacional. Lo prescripto por el artículo 7 del Decreto 499/95 y sus RM reglamentarias (51/10 y 3991/21), sumado a los tiempos de convocatoria a acreditación de carreras, sean estas de grado o de posgrado, deja al sistema universitario sin posibilidad de atender los procesos y derechos propios de su autonomía.
- Es de suma importancia destacar que los procesos de evaluación institucional no cuentan con criterios específicos generados por el sistema universitario y se rigen por los criterios establecidos por el organismo evaluador. Así como el sistema universitario analizó, discutió y redefinió los alcances del artículo 43, estableciendo la normativa correspondiente para su interpretación, es evidente la necesidad de hacer lo mismo en lo relativo al artículo 44, incluyendo en su conjunto al SIED. Esta tarea es por demás

importante en la medida en que la autoevaluación y la evaluación institucional deberían, de acuerdo con la RM 989/18, dar marco a los procesos de acreditación y, en consecuencia, a los de otorgamiento de validez nacional de títulos. Su realización debería estar facilitada por el hecho de que los años de experiencia han mejorado la capacidad de las universidades en cuanto a su propia evaluación y a la determinación de los criterios necesarios para ellas.

- Por último, el análisis también evidencia deslizamientos y superposiciones en el objeto de las normas. De allí que sería necesario su ordenamiento y clarificación. En la inteligencia de efectuar una revisión integral de la normativa vigente en la materia resultaría necesario modificar la RM 2385/15 que establece el Régimen de Organización de Carreras, Otorgamiento de títulos y Expedición de Diplomas, de manera que la misma contenga la totalidad de las disposiciones relacionadas dispersas en otras normas con la concomitante eliminación de esos contenidos en otras normas en revisión. En el mismo sentido, habría que contemplar la posibilidad de ordenar y clarificar la normativa ya que muchas Resoluciones tienen varias modificatorias lo que ocasiona falta de claridad en su lectura. Además, diversas RM resultan poco consistentes cuando se analiza la secuencia de normas y la progresiva modificación de la doctrina relativa a la evaluación y la acreditación. Probablemente sea necesario promover la modificación necesaria en las redacciones para adecuarlas a la más reciente RM 989/18.

VII.- Sugerencias

Con independencia de tratarse de un material de trabajo, producto de una tarea en proceso, los resultados obtenidos hasta el presente ya permiten concluir la necesidad de intervenir frente a un conjunto de problemas bien definidos y de diferente naturaleza. A los fines de realizar la revisión propuesta, se estima pertinente que la misma se materialice en un proceso que contemple distintas profundidades y velocidades. Debe quedar claro que “corto”, “mediano” y “largo” plazo se utilizan a efecto de ejemplificar el posible impacto de las acciones y no el inicio de las tareas que conduzcan a su resolución

- 1) En el corto plazo continuar con el trabajo iniciado durante el año pasado en forma conjunta con CONEAU para revisar y actualizar los procedimientos de acuerdo con el marco normativo vigente en los procesos de evaluación y acreditación de carreras.
- 2) En el mediano plazo es necesario avanzar en un trabajo colectivo y en articulación con el CRUP para proponer la revisión y propuestas de modificatoria del marco normativo existente. Principalmente, de las Resoluciones Ministeriales 2641/17, 160/11, 51/10 y 3991/21, así como el Decreto 499/95, tomando como base el primer análisis propuesto en este Documento y considerando dos requisitos. Por un lado, la limitación de cada norma a su objeto específico y, en segundo término, la clara diferenciación entre procesos de acreditación y de mejora de la calidad en acuerdo con lo establecido por la RM 989/18 (que, si bien, está dirigida a las carreras de grado en el marco del 43, contiene criterios generales aplicables al posgrado).
- 3) De manera concurrente con el punto anterior es necesario el ordenamiento y clarificación del marco normativo ya existente para evitar superposiciones y

deslizamientos en el objeto de las normas lo que lleva, en primer lugar, a una adecuación de la actual Resolución ME 2385/15 (Régimen de organización de carreras y otorgamiento de títulos)

- 4) Es necesario avanzar en la discusión y elaboración de un nuevo marco normativo para la acreditación provisoria de carreras nuevas tanto de grado como de posgrado
- 5) En el más largo plazo es necesario avanzar en una discusión profunda y actualizada del sistema de Evaluación Institucional de acuerdo con el artículo 44 que incluya en su conjunto al SIED, y encuadre los procesos de evaluación para la calidad y la mejora que serían condición de los procesos de acreditación de carreras que establezca un marco general en la materia y, en tal sentido resulte ordenadora para el sistema y que sirva de criterio regulatorio para la tarea de la CONEAU.
- 6) También se hace necesario iniciar la discusión de un marco de criterios que ordenen la autoevaluación y la evaluación institucional en el marco del artículo 44 de la LES

De ser aceptado este temario es necesario comenzar la discusión acerca de las instancias en las que se desarrollará la tarea y de los mecanismos de articulación y consenso necesarios para su concreción en una agenda de trabajo.