

LA INVESTIGACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS Y SU EVALUACIÓN

Mabel Dávila

Magister en Políticas Educativas – FLACSO, Candidata a Doctora en
Ciencia Política – UNSAM, investigadora – UAI

Ariadna Guaglianone

Doctora en Ciencias Sociales – FLACSO, investigadora – UAI
Universidad Abierta Interamericana (UAI), Argentina

Abstract

This paper presents a study made on the research policies adopted in Argentine universities and their evaluation. A documentary analysis on current regulations, impact assessments and interviews to key persons enabled to reconstruct the principal aspects of the processes of research development in each country, especially in universities and their evaluation systems. The comparison allows for identifying, among the common aspects, the difficulties in developing a quality evaluation process considering the diversity found in higher education heterogeneous systems. Likewise, there exist differences related to the origin and consolidation of the systems evaluating university quality and science and technology, the policies developed in different stages and the influence exerted by the political and economic context.

Keywords: Higher education, quality evaluation, research function

Resumen

Este artículo presenta un estudio sobre las políticas de investigación y su evaluación en las universidades argentinas. Partiendo de un análisis documental de la normativa vigente, de evaluaciones de impacto y de entrevistas a informantes claves se reconstruyeron los principales aspectos de los procesos de desarrollo de la investigación en cada país, particularmente en las universidades y sus sistemas de evaluación. La comparación permite identificar entre las dificultades para desarrollar un proceso de evaluación de la calidad que comprenda la diversidad en sistemas de educación superior heterogéneos. Asimismo, se abordarán aspectos relacionados al origen y la consolidación de los sistemas de evaluación de la calidad universitaria y de

ciencia y tecnología, a las políticas desarrolladas en diferentes etapas y a la influencia de los contextos políticos y económicos sobre las mismas.

Palabras clave: Educación superior, función de investigación, evaluación de la calidad

Introducción

La evaluación de la calidad en las universidades es un proceso que se ha ido consolidando en los últimos tiempos y en el que las políticas de Estado asumen un papel decisivo. Esta evaluación repercute a su vez en las instituciones y en sus funciones, entre ellas, la de la investigación. La prioridad que la investigación recibe incentiva a que las instituciones enfoquen en ella recursos y acciones, a costa de otras actividades también relevantes, como la docencia.

En este artículo se analizan los diferentes avances de las políticas de investigación en las universidades, y su evaluación en el marco del desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior y de Ciencia y Tecnología. El enfoque metodológico toma como perspectiva la investigación cualitativa y se realiza un análisis documental que involucra diversas fuentes secundarias como reglamentaciones, informes y resoluciones, así como entrevistas a diversos actores del sistema.

Características generales del Sistema Universitario Argentino

La Universidad argentina fue, en el contexto latinoamericano, una de las primeras instituciones creadas bajo el modelo napoleónico de Universidad. La reforma universitaria, iniciada en Córdoba en 1918, le imprimió características distintivas, principalmente una nueva forma de gobierno⁸⁸. Si bien predominó el perfil profesionalista, se desarrollaron iniciativas científicas y tecnológicas dentro de las universidades. Entre ellas pueden distinguirse la incorporación en la Universidad de La Plata de instituciones preexistentes como el Observatorio Astronómico, el Museo, el Instituto Agronómico Veterinario de Santa Catalina y la creación entre 1909 y 1925 del Instituto de Física. También adquirió prestigio internacional el Instituto de Fisiología de la Universidad de Buenos Aires, creado en 1919, lo que generó una importante actividad de investigación y docencia a partir de la unificación y dedicación exclusiva de ambas actividades. Estas iniciativas se desarrollaron tanto en el campo de las Ciencias Básicas como en el de las Ciencias Humanas y Sociales a través de la creación del Instituto de

⁸⁸El sistema de gobierno fijado en los estatutos de 1883 otorgaba el control de las facultades a graduados que formaban parte de las Academias. Estos integraban los cuerpos colegiados, se autorreclutaban, eran vitalicios y designaban a sus propios miembros.

Investigaciones Históricas en 1921 y del Instituto de Filosofía en 1923, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. A pesar de la existencia de distintas alternativas para el desarrollo científico y tecnológico, la reforma acentuó el carácter profesionalista de la Universidad, centrado en el Estado, los negocios y las profesiones: características propias de la universidad latinoamericana tradicional.

A lo largo de su historia, la Universidad ha sufrido tanto períodos de represión política como de expansión y diversificación (en los años 60' y 70'), similar al resto de Latinoamérica. Sus tradicionales estructuras académicas, sin embargo, se mantuvieron en el tiempo resistiendo, adaptándose, refuncionalizando o rechazando las demandas de reformas y de modernización académica.

En los años 80' y 90' la reforma en educación superior centralizó su debate sobre la evaluación y la calidad. La Universidad es cuestionada por la sociedad y debe rendir cuentas a los diferentes sectores que se lo exigen. La reforma en la Argentina, durante la década del 80, se asienta sobre el proceso de normalización y la crisis presupuestaria, con un sistema de educación superior en tensión entre una progresiva demanda de formación universitaria y una creciente restricción al financiamiento público. Se agrega a esto un proceso de diversificación de las instituciones, producto del surgimiento de una variedad de programas académicos en los estudios de postgrado, de la aparición de nuevas modalidades educativas (enseñanza semi-presencial y a distancia) y del crecimiento de la demanda.

En la década del 90 la agenda internacional junto con organismos nacionales establecieron tres líneas centrales de política: 1) evaluación sistemática de los programas e instituciones; 2) innovación en las formas de asignación del presupuesto público y las fuentes de financiamiento (recuperación de costos con equidad y competencia por el financiamiento); 3) inscripción de éstas y otras estrategias dentro de marcos normativos consensuados que permitan, a su vez, la formulación de políticas públicas de reforma (Castro Javier, 2003).

El Sistema Universitario Argentino en cifras⁸⁹

El Sistema de Educación Superior Argentino, al año 2014, se compone de 123 instituciones de educación superior, distribuidas de la siguiente manera:

- 47 universidades nacionales

⁸⁹ Los datos se han obtenido del último Anuario (2011), elaborado por la Secretaría de Políticas Universitaria (SPU) del Ministerio de Educación. Este anuario presenta información estadística del sistema universitario argentino de gestión pública y privada. Toda la información referida a la población estudiantil de pregrado, grado, y posgrado, al sistema de recursos humanos y el presupuesto de las universidades nacionales, así como a las otras áreas y programas de la SPU corresponden al año 2011.

- 50 universidades privadas
- 7 institutos universitarios estatales
- 14 institutos universitarios privados
- 3 universidades provinciales
- 1 universidad extranjera
- 1 universidad internacional

El sistema de grado

Teniendo en cuenta los datos que arroja el Anuario 2011, se observa que del total de 1.808.415 alumnos, el 79,7% se concentra en el sector de gestión estatal, egresando de ellos el 67,1%. En el sector de gestión privada se observa un 20,27% de estudiantes y un 32,8% de egresados, sosteniendo un nivel más elevado de egresados.

Cuadro 1. Estudiantes y egresados de grado por sector de gestión

Sector de gestión	Estudiantes		Egresados	
Total	1.808.415	100,0%	109.360	100%
Estatal	1.441.845	79,7%	73.442	67,1%
Privado	366.570	20,27%	35.918	32,8%

Anuario 2011. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.

En cuanto a la distribución de los estudiantes y egresados según rama de estudio y sector de gestión, se observa una mayor concentración en la rama de las Ciencias Sociales (41,4%) y una baja proporción en la rama de las Ciencias Básicas (3,1%). En el caso de las Ciencias Sociales es mayor el número de alumnos en las universidades de gestión privada (56%), distribuyéndose de manera homogénea en el resto de las ramas: Ciencias Aplicadas (16%), Ciencias de la Salud (13%) y Ciencias Humanas (14%). Para el caso de las Ciencias Básicas su participación en la matrícula es prácticamente nula (0,8%).

En el caso de las universidades de gestión estatal los estudiantes se distribuyen de manera más homogénea en las distintas ramas del conocimiento. Sin embargo, siguen predominando las Ciencias Sociales con el 38% de la matrícula, seguidas de las Ciencias Aplicadas (26,5%), Ciencias Humanas (18%). A pesar de concentrar un número mayor que en las universidades de gestión privada, en las Ciencias Básicas sigue registrándose una baja proporción de alumnos (4%).

En el total de graduados predomina la rama de las Ciencias Sociales (43,7%), siendo homogénea en las ramas de Ciencias Aplicadas (20,2%) y Ciencias de la Salud (20%). Disminuye en la rama de las Ciencias Humanas (13,6%) y más significativamente en la Ciencias Básicas (2,4%).

En cuanto al sector de gestión, se observa que los egresados se concentran en la rama de las Ciencias Sociales, siendo más elevada la cantidad de graduados en el sector de gestión privada (46,5%) en relación al

estatal (42%). El mismo comportamiento se registra en las Ciencias de la Salud donde, a pesar de tener menos alumnos, los egresados del sector privado ascienden al 24%, mientras que en el sector estatal representan el 18%. En el sector privado los egresados se distribuyen de manera homogénea en las ramas de Ciencias Humanas (14,3%) y Ciencias Aplicadas (13,4%); mientras que en el sector estatal se observa un patrón de consistencia entre la cantidad de alumnos y graduados siendo mayor en la rama de Ciencias Aplicadas (23,6%) frente al 13,3% de las Ciencias Humanas. En las Ciencias Básicas la cantidad de egresados, al igual que la matrícula, es mayor en las universidades de gestión estatal (3,2%), mientras que en el sector privado alcanza el 0,7%.

Cuadro 2. Estudiantes y egresados de grado según rama de estudio y sector de gestión

Rama	Estudiantes			Egresados		
	Total	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado
Total	1.808.415 100%	1.441.845 100%	366.570 100%	109.360 100%	73.442 100%	35.918 100%
Ciencias Aplicadas	442.143 24,4%	382.756 26,5%	59.387 16%	22.162 20,2%	17.337 23,6%	4.825 13,4%
Ciencias Básicas	57.539 3,1%	54.444 4%	3.095 0,8%	2.659 2,4%	2.373 3,2%	286 0,7%
Ciencias de la Salud	240.128 13,2%	193.086 13%	47.042 13%	21.670 20%	13.095 18%	8.575 24%
Ciencias Humanas	308.983 17%	257.607 18%	51.376 14%	14.956 13,6%	9.814 13,3%	5.142 14,3%
Ciencias Sociales	749.766 41,4%	545.869 38%	203.897 56%	47.897 43,7%	30.823 42%	17.074 46,5%
Sin Rama⁹⁰	9.856 0,5%	8.083 0,5%	1.773 0,4%	16 0,01%	0 0%	16 0,04%

Anuario 2011. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.

El sistema de posgrado

La distribución de estudiantes y egresados por sector de gestión para el año 2011, de acuerdo a los datos consignados en el Anuario de la Secretaría de Políticas Universitarias de dicho año es: el 74,9% de los estudiantes se concentra en el sector estatal, mientras que en egresados corresponde el 59,1%. El sector privado tiene el 20,3% de los estudiantes y el 27,2% de los egresados.

Considerando el conjunto del sistema de posgrado para el año 2011, del total de 124.655 estudiantes se concentra el 36,24% en maestrías y el 46,72% en especializaciones, mientras que sólo el 17,04% opta por carreras de doctorado. Por sector de gestión se observa una inclinación hacia las maestrías en el sector privado y a las especializaciones en el sector estatal e

⁹⁰ Son las ofertas académicas que por sus características pueden ser clasificadas en distintas ramas de estudio.

internacional (FLACSO). En la institución extranjera (Universidad de Bolonia), por su parte, la oferta exclusivamente se centra en maestrías. (Cuadro 1).

Cuadro 1. Estudiantes de posgrado por sector de gestión según tipo de carrera

Tipo de carrera	Sector de gestión									
	Total		Estatal		Privado		Internacional		Extranjera	
Total	124.655	100,0 %	93.415	100,0 %	23.342	100,0 %	5.762	100,0 %	136	100,0 %
Doctorado	21.246	17,04 %	17.817	19,07 %	3.371	13,30 %	58	1,01 %		0,0 %
Maestría	45.173	36,24 %	31.671	33,90 %	12.677	50,02 %	689	11,96 %	136	100,0 %
Especialización	58.236	46,72 %	43.927	47,02 %	9.294	36,67 %	5.015	87,04 %		0,0 %

Anuario 2011. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.

Cuadro 2. Egresados de posgrado por sector de gestión según tipo de carrera

Tipo de carrera	Sector de gestión									
	Total		Estatal		Privado		Internacional		Extranjera	
Total	11.795	100,0 %	6.973	100,0 %	3.206	100,0 %	1.587	100,0 %	29	100,0 %
Doctorado	1.674	14,19 %	1.476	21,17 %	174	5,43 %	24	1,51 %		0,0 %
Maestría	2.807	23,80 %	1.236	17,73 %	1.458	45,48 %	84	5,29 %	29	100,0 %
Especialización	7.314	62,01 %	4.261	61,11 %	1.574	49,10 %	1.479	93,19 %		0,0 %

Anuario 2011. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.

En el cuadro 2 se observa que el 62% de los egresados de posgrado corresponde a especializaciones. Si se compara con estudiantes donde especializaciones y maestrías resultaban similares respecto a sus proporciones, se observa a nivel de egresados que desciende tanto la proporción correspondiente a maestrías (23,8%) como la de doctorados (14,19%).

Por otro lado, de acuerdo al cuadro 3, mientras que el sector estatal concentra la mayor parte de los alumnos (75%), no guarda la misma proporción a nivel de egresados, que bajan hasta casi la mitad de los egresados del sistema (59,1%). En cambio, el sector privado muestra mayores tasas de egreso ya que frente al 20,32% de los estudiantes, sus egresados representan el 27,18%. Un caso similar es el de FLACSO, con el 4,6% de los estudiantes y el 13,45% de los egresados.

Cuadro 3. Estudiantes y egresados de posgrado por sector de gestión

Sector de gestión	Estudiantes		Egresados	
Total	124.655	100,0%	11.795	100,0%
Estatad	93.415	75%	6.973	59,11%
Privado	25.342	20,32%	3.206	27,18%
Internacional	5.762	4,6%	1.587	13,45%
Extranjera	136	0,1%	29	0,24%

Anuario 2011. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.

La institucionalización de los procesos de evaluación de la calidad universitaria

La matriz primaria de los procesos de evaluación de la investigación es el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) creado por Decreto - Ley N° 1291 del 5 de febrero de 1958 con el objetivo de promover la investigación científica y tecnológica. Este organismo posee un perfil tradicionalmente vinculado a la investigación en Ciencias Básicas y su importancia radica principalmente en la influencia que ha tenido en los procesos de evaluación históricos y también en los actuales.

Desde su creación, se dotó a este organismos de una amplia gama de instrumentos que subsisten hasta hoy: las carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación, el otorgamiento de becas para estudios doctorales y posdoctorales, el financiamiento de proyectos y de unidades ejecutoras de investigación, y el establecimiento de vínculos con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de similares características. Las universidades participaron en forma asociada con el CONICET en esta expansión, en particular en el caso de las Ciencias Básicas en las grandes universidades de gestión pública.

La evaluación de la calidad de instituciones universitarias y de carreras se institucionaliza a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) en agosto de 1995. Esta ley regula a su vez el conjunto de la educación superior, tanto a nivel estatal como privado. Entanto al aseguramiento de la calidad, la Ley de Educación Superior crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), un organismo descentralizado que funciona en la jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. Entre las funciones de la CONEAU establecidas en el artículo 46 de la LES, se destacan la de acreditación de las carreras de grado comprendidas en el artículo 43⁹¹, así como las carreras de

⁹¹“Cuando se trate de títulos correspondientes a 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, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos: a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca

posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades⁹².

En los años 90, también ocurren una serie de reformas de trascendencia para la Ciencia y la Tecnología. Palamidessi, Galarza y Cardini (2012) caracterizan la década del 90 como de “giro neoliberal del peronismo”⁹³ en un contexto de improvisada desestructuración del aparato estatal. Sin embargo, respecto a las universidades reconocen un avance de la intervención del estado en la educación. Opinan que con la creación de la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva y dentro de su órbita la Agencia Nacional para la Promoción Científica y Tecnológica en 1996, la gestión política pasó a tener mayor injerencia en la orientación de las investigaciones desarrolladas en las universidades. Lo mismo que reconocen para la creación de organismos como la CONEAU y los nuevos mecanismos de asignación de recursos. Asimismo, definen al período que se inicia en el año 2002 como “de creciente protagonismo del Estado”, más allá de que reconocen la continuidad de las políticas implementadas en los 90’, e identificando que la principal diferencia entre ambos períodos se observa básicamente en el aumento en el financiamiento.

Las líneas de financiamiento cubren una amplia variedad de destinatarios, desde científicos dedicados a investigación básica hasta empresas interesadas en mejorar su competitividad a partir de la innovación tecnológica. La Agencia coordina distintos fondos de financiamiento, entre otros, el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR). Este último intenta promover la vinculación entre universidades y empresas.

A nivel del Ministerio de Educación se desarrolla el Programa de Incentivos a docentes- investigadores destinado a la promoción de la investigación en el ámbito académico, que fomenta una mayor dedicación a la actividad universitaria y la creación de grupos de investigación. El pago

el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades; b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas. El Ministerio de Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos”.

⁹²El Consejo de Universidades es el órgano de **coordinación académica**, así como de cooperación, consulta y propuesta en materia universitaria. Está compuesto por un representante del Ministerio de Educación y los rectores de las universidades de gestión pública y privada.

⁹³El Justicialismo o Peronismo es un movimiento de masas argentino creado alrededor de la figura de Juan Domingo Perón que desde mediados de 1940 es importante en el país. En su forma partidaria, se organizó como Partido Peronista, y posteriormente, Partido Justicialista.

del incentivo a los docentes investigadores categorizados está sujeto al cumplimiento de las tareas docentes y de investigación que establece la normativa del Programa, avaladas por la autoridad universitaria correspondiente, así como por el resultado de la evaluación periódica de las actividades de investigación y de los currículos de los participantes. Hasta la fecha el programa ha sido aplicado ininterrumpidamente en el ámbito de todas las universidades de gestión estatal.

A partir del año 2003 se produce un notorio aumento del financiamiento para la investigación, aunque no se observan grandes cambios en materia de políticas respecto a la década anterior. La Ley de Educación Superior se mantiene a pesar de varios proyectos presentados en el Congreso con el fin de modificarla. Lo mismo ocurre con la CONEAU que asume una mayor incidencia en las universidades. En el año 2007 se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que asimila a la Secretaría y sus funciones, además de promover nuevas actividades, entre ellas el financiamiento de instituciones a través de la evaluación de la función de investigación en las universidades.

Evaluación de la función de investigación en las carreras de grado. El caso de la acreditación de las ingenierías

La evaluación de las carreras de grado sólo se aplica en los casos comprendidos en el artículo 43 de la LES. Actualmente, el Consejo Universitario Nacional (CIN) que reúne a los rectores de las universidades nacionales y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) han coincidido respecto a la necesidad de revisar la interpretación que viene realizando el Consejo de Universidades sobre el artículo 43 de la LES y plantearon iniciativas para discutir el tema.

En el año 2002 se inicia la acreditación de trece especialidades de ingeniería (255 carreras) y otras dos (industrial y agrimensura) en 2004, tarea que concluye en 2005. En noviembre de 2006 comienza la segunda fase de acreditación de carreras de grado de Ingeniería que han sido acreditadas por tres años y cuyo vencimiento se produjo entre noviembre y diciembre de 2006. De las 255 carreras presentadas, 20 son acreditadas por 6 años, 215 por 3 años y 20 no son acreditadas. Posteriormente, se abre una nueva convocatoria para todas las carreras no acreditadas en el marco de la misma resolución. En el año 2008 se realiza la tercera convocatoria de carreras de Ingeniería comprendidas en la segunda fase del proceso de acreditación cuyo período de tres años expiraba durante el 2008, y de las carreras de Ingeniería no acreditadas o con acreditación provisoria.

La CONEAU, en el marco de los artículos 43 y 44 de la Ley de Educación Superior, realiza hasta el año 2008 la acreditación de 378 carreras de Ingeniería en las áreas de: aeronáutica, alimentos, civil, electrónica,

eléctrica, materiales, mecánica, minas, nuclear, petróleo, química, agronómica, industrial, agrimensura, metalúrgica, y biomédica o bioingeniería. Asimismo se encuentran en proceso de evaluación 33 carreras de ingeniería.

Entre 2009 y 2010 la CONEAU convoca a las carreras de Ingeniería cuya solicitud de acreditación habían sido denegadas, y a aquellas con acreditación provisoria como así también a las Ingenierías acreditadas por tres años, ya que deben someterse a una segunda fase. De un total de 192 carreras, se extiende la acreditación por 3 años a 191 y una no acredita.

Se convoca a un nuevo ciclo, y posteriormente a la segunda fase, a las carreras de Ingeniería cuyo período de acreditación de seis o tres años expira durante el año 2009. Se presentan 39 carreras, de las cuales 18 acreditan por 6 años, 16 por 3 años y 5 aún se encuentran en evaluación.

A partir de la aprobación de los estándares, en el año 2010 se convoca a la primera acreditación obligatoria de las carreras de Ingeniería en Informática. La presentación incluye a 114 carreras, de las cuales 13 acreditan por 6 años, 31 por 3 años, 15 no acreditan y 55 continúan en proceso de evaluación.

Los procesos de acreditación han tenido gran impacto y han determinado significativos cambios en las instituciones universitarias. La práctica de la acreditación de las carreras de grado ha sido considerada por la comunidad académica argentina como una experiencia positiva, en la que se ha aprendido y concientizado sobre el estado de las carreras y las facultades, sobre sus fortalezas y debilidades. Al existir compromisos de mejora con el organismo evaluador con tiempos preestablecidos, se han logrado resultados concretos. Asimismo, ha adquirido gran relevancia el rol de la función de investigación en la evaluación de las carreras y las universidades. Por su parte, el prestigio del CONICET y de sus investigadores determina que al conformarse los listados de los Comités de Pares en la CONEAU, una gran parte de los mismos sean escogidos en todas las disciplinas entre personal científico del CONICET. Estos investigadores trasladan a las Comisiones Asesoras de la CONEAU su visión sobre la calidad en materia de investigación (Barsky, 2012).

Pero la práctica de evaluación en el CONICET se realizaba sobre los becarios e investigadores de carrera, mientras que la CONEAU no juzga la actividad de los actores sino los procesos integrales que permiten obtener calidad en materia de formación educativa, tanto en carreras de grado como de posgrado. En este sentido, la función de investigación debía aparecer subordinada a este objetivo superior, confusión generada desde la propia CONEAU.

Otro problema surgido por la transmisión de los criterios del CONICET para la evaluación de la investigación, se encuentra dado por su

historia institucional, vinculada a un fuerte predominio de las tradiciones que se han ido construyendo en el área de las Ciencias Básicas, tradiciones que corresponden a un sistema internacional homogéneo en este aspecto y definido por el desarrollo disciplinar llevado adelante en los países desarrollados. La física, la química, la matemática y la biología tienden a generar procesos de conocimiento en materia de investigación de carácter universal y así son evaluadas. Diferente es el caso de las disciplinas asociadas al estudio de las realidades locales desde el lado de las Ciencias Sociales y Ciencias Humanas, como aquellas vinculadas con áreas aplicadas como las ingenierías, la arquitectura y otras. Sin embargo, la preponderancia de los criterios de las Ciencias Básicas, con el modelo dominante de papers (artículos científicos) publicados en revista de referato internacional subordinó a los otros procesos de transmisión del conocimiento.

En los procesos de acreditación llevados adelante por la CONEAU tanto desde la perspectiva de los pares evaluadores como del organismo evaluador, se tiende a otorgar un mayor peso a ciertas actividades sobre otras. Esto podría tergiversar el sentido del artículo 43, que establece estándares sobre competencias profesionales que resguarden a la sociedad. Los académicos responden maximizando sus objetivos de elevar su nivel de ingresos y su prestigio volcándose a funciones que, de acuerdo con instancias de evaluación y categorización, otorgan mayor puntaje. Teniendo en cuenta los instrumentos de la acreditación y la ponderación que los pares evaluadores hacen de su lectura, parecería más conveniente escribir artículos cortos para publicarlos en revistas con arbitraje y asistir a conferencias internacionales prestigiosas que destinar tiempo a la docencia de grado o a proyectos de investigación de largo plazo (García de Fanelli, 2000).

Los fuertes requerimientos sobre las actividades de investigación exceden los estándares acordados en las normativas para la acreditación de carreras de grado de corte profesional. Sin embargo, se considera que esta situación tiende a solucionarse desde las universidades buscando núcleos embrionarios de investigadores, contratando docentes de otras instituciones para que formen grupos de investigación que establezcan líneas prioritarias de temáticas a abordar. Esto se vería muy favorable si este proceso estuviese acompañado de una reflexión de por qué se está haciendo y de un proceso de análisis sobre qué ventajas institucionales traerán estos cambios y el cómo sostener y jerarquizar las actividades de docencia y extensión (Guaglianone, 2013).

Entre otras consecuencias, las instituciones se encuentran frente a desafíos de respuestas lineales y de corto plazo a las demandas de investigación, y ello afecta las estrategias más integrales de mejora de la calidad mediante una articulación adecuada entre docencia e investigación.

En relación a los impactos, luego de más de una década de desarrollo de estos procesos, se puede afirmar que la evaluación y la acreditación en las universidades argentinas han tenido un impacto heterogéneo vinculado a la relación que se estableció entre el Estado y las instituciones. Desde el inicio, la relación se basó en un continuo, expresado en situaciones de cooperación y conflicto acompañado de estrategias de adaptación y resistencia. Sin embargo, las nuevas políticas públicas para la educación superior lograron instalarse en las universidades bajo una modalidad sustantiva vinculada con un proceso de mejoramiento, en de manera instrumental y en otros casos con una visión meramente ritualista vinculada a la necesidad de cumplir con una ley. Más allá de la reglamentación, la creación de la CONEAU implicó una redistribución de las relaciones de poder entre el Estado, las elites académicas, sus instituciones y la ejercida por los mercados que se evidencia más claramente en la medida que se analiza su posterior desempeño, cuestión que se discute a continuación (Guaglianone, 2013; Dávila, 2012).

Evaluación de la función de investigación en los posgrados

Los criterios y procedimientos con que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) evalúa la función investigación en las carreras de posgrado en las universidades tienen repercusiones tanto en materia de estrategias de desarrollo institucional como de recursos humanos y materiales afectados a estos procesos. Esta temática es de gran relevancia, dado que las evaluaciones de la función investigación inciden fuertemente en la evaluación general que determina la acreditación de las carreras.

Para la acreditación de posgrados el Ministerio de Educación de acuerdo a lo estipulado en los artículos 45 y 46 de la LES aprobó, en consulta y acuerdo con el Consejo de Universidades, la Resolución N° 1168/97. Ésta definió los estándares y criterios mínimos para la acreditación de posgrados. Estos estándares son transversales a las disciplinas, es decir, comunes para todas. La resolución destacaba la necesidad de plantear estándares mínimos que permitan la utilización de indicadores dentro de un marco lo suficientemente amplio y flexible como para posibilitar la consideración de distintas tipologías. Asimismo, resaltaba que se trata de estándares mínimos y que en su aplicación deben respetarse los principios de autonomía y libertad de enseñanza y aprendizaje. En el año 2011 se reformó esta reglamentación y se aprueba la Resolución N° 160/11 que mantiene estos aspectos.

Entre los años 1997 y 2011 se evaluaron un total de 5.395 carreras, de las cuales 3.357 correspondían a carreras en funcionamiento y 2.020 a nuevas carreras. Del total de trámites de posgrado realizados, el 68% pertenece a instituciones universitarias de gestión estatal y el 32% a

instituciones de gestión privada. En cuanto a los resultados de la evaluación, del total de trámites, 3.483 resultan acreditados, 1.337 acreditan y 575 se encuentran en evaluación.

Las carreras en funcionamiento (5.395) dan cuenta de la distribución de los posgrados generados en el Sistema Universitario Argentino según tipo y área disciplinaria. Del análisis de los datos se observa que el 32% de los posgrados (1.095) se concentra en el área de las Ciencias Sociales, el 28% (933) en el área de Ciencias de la Salud, el 23% (776) en Ciencias Aplicadas, el 12% (408) en Ciencias Humanas y el 5% (163) en el área de las Ciencias Básicas. Sin embargo, existen diferencias según el área disciplinaria en relación con la predominancia del tipo de posgrado: aproximadamente la mitad de los posgrados del área de Ciencias Básicas son doctorados (48%) y más del 80% de los de Ciencias de la Salud son especializaciones.

A pesar de la exitosa implementación de los procesos de acreditación, se observa un problema generalizado en los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad en la mayoría de los países, vinculado a una visión dominante de los paradigmas de la enseñanza de grado y posgrado de las Ciencias Exactas y Naturales, llamadas también Ciencias Básicas, que se imponen a las demás disciplinas.

Becher (1989) a partir de su investigación sobre la relación entre las formas de conocimiento y las comunidades de conocimiento asociadas a ellas en distintas instituciones de Estados Unidos, sostiene que dentro del mundo académico los dominios del conocimiento duro tienen más prestigio que los blandos, y los básicos más que los aplicados. En general, las áreas y profesiones menos prestigiosas adoptan características y metodologías de las más prestigiosas para aumentar la jerarquía o porque son quienes dominan e imponen la asignación de recursos y la difusión de los resultados, entre otros mecanismos.

En la acreditación de las carreras de posgrado en las universidades argentinas también se observa un predominio de las visiones y paradigmas de la enseñanza e investigación de las Ciencias Básicas. Generalmente, la enseñanza está asociada a los procesos de investigación vinculados con la experimentación y el manejo de prácticas en el laboratorio. De ahí la importancia del profesor full-time en esta área. En otras disciplinas la mayor parte de las investigaciones no requieren ser realizadas en grandes equiposti en la misma institución. Lo importante es que se trate de investigaciones relevantes vinculadas con la temática del Posgrado y que puedan ser transmitidas adecuadamente a los estudiantes. Asimismo, en otras actividades, particularmente en las ligadas a las profesiones liberales como administración o derecho, entre otras, la calidad de la planta académica se define por su inserción fuera del Posgrado y muchas veces de la propia entidad donde se dicta. En algunos casos además resulta relevante la

investigación aplicada a los procesos productivos, y desarrollada a veces en sus contextos de aplicación. En los posgrados vinculados al mundo productivo y/o empresarial, por ejemplo, resulta relevante la transmisión sistematizada de los procesos que se conocen a partir de prácticas sociales efectivas. Varios estudios detectaron problemas en este sentido y plantearon soluciones para superarlos. (García de Fanelli, 2000; Guerrini y Jeppesen, 2001; Evaluación externa de la CONEAU realizada por IESALC en 2007; Taller sobre acreditación de Posgrado organizado por la CONEAU en 2007).

La citada evaluación externa de la CONEAU (2007) sostiene, entre otros aspectos, que prevalece una sola visión –universitaria y excesivamente academicista– acerca de la educación superior, y en particular del Posgrado, que se opone a la diversificación, flexibilidad y plasticidad de las carreras, la formación profesional, los posgrados, la docencia y el aprendizaje. Asimismo se consideró, entre otras debilidades, que la normativa es insuficiente para el establecimiento de estándares que abarquen la heterogeneidad existente en los posgrados del sistema, en particular, en las carreras interinstitucionales, los posgrados profesionales y las propuestas a distancia.

Por otro lado, los cuestionamientos y las soluciones ocurren en el marco de un debate que se plantea a nivel mundial. Gibbons (1997) sostiene que ha surgido un nuevo modo de producción de conocimiento basado en los contextos de aplicación dado que son los problemas quienes guían la producción de conocimiento y, por eso, ésta se organiza de manera transdisciplinar. La complejidad que adquieren los problemas requiere soluciones desde varias disciplinas. Es por eso que se transita desde una investigación centrada en un área disciplinaria a otra centrada en los problemas. Existe, a su vez, un sistema de control de la calidad más amplio y ambiguo que la publicación académica sujeta a la revisión por pares. Los productores de conocimiento deben responder a las partes interesadas y a la sociedad en su conjunto, y no sólo ante la comunidad científica.

En tal sentido, la Resolución 160/11 intenta corregir algunos de los problemas mencionados e incorpora, a tal fin, el concepto de Maestría Profesional y diferencia objetivos y perfiles docentes. Supera así algunos problemas que planteaba la 1168/97 que sólo definía a las maestrías como académicas, exigiéndoles como criterio de calidad la investigación en determinadas condiciones y asociada a la publicación con referato como criterio de calidad (Dávila, 2012). Los doctorados, en cambio, registran aún una problemática a la que no se ha logrado dar solución. Mientras el sistema incentiva la demanda de doctorados, la oferta de los mismos no crece al mismo nivel de las maestrías (Barsky y Dávila, 2012). La reglamentación no ha modificado el carácter académico de los mismos, a pesar de que las tendencias a nivel internacional muestran el desarrollo de diversos tipos de

doctorados profesionales. Asimismo, en aquellas tradiciones disciplinarias que han incorporado el Doctorado recientemente, se observa un esfuerzo y serias dificultades por implementar propuestas de buena calidad diferentes a la Maestría, que los procesos de evaluación y acreditación no contribuyen a resolver.

Sin embargo, muchas dificultades relativas a la acreditación no se asocian directamente a la reglamentación sino a la interpretación que hacen los pares evaluadores sobre esa reglamentación, a sus concepciones y a los mecanismos de selección de los mismos. En tal sentido, la nueva reglamentación no incorpora mayores innovaciones dado que los pares provienen del sistema universitario y no se incluyen ni siquiera procesos de consulta en otros niveles profesionales.

A nivel de las instituciones de Ciencia y Tecnología también se dan transformaciones. En el año 2012 se dicta la Resolución MINCYT N° 007/12 que crea la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico. La resolución realiza el siguiente diagnóstico sobre la evaluación del personal científico y tecnológico:

“i. La dualidad institucional que suponen aquellos casos en los que los investigadores son financiados por CONICET pero su lugar de trabajo es otro de los organismos de ciencia y tecnología o las universidades. Esta situación genera, en algunos casos, una duplicación en la evaluación y una contradicción en los requerimientos de las distintas instituciones.

ii. La Carrera del Investigador Científico establecida por el CONICET ha contribuido a la estabilidad y el prestigio del sistema científico. Sin embargo, se resalta que esto ha tenido como consecuencia la adopción de sus instrumentos de evaluación por parte de otras instituciones que no están necesariamente guiadas por los mismos objetivos.

iii. Respecto al sistema de evaluación actual, se observa la preeminencia de indicadores que consideran a los investigadores en su trayectoria individual fundamentalmente a partir de su producción bibliométrica y la insuficiente utilización de criterios que consideren también su inserción y desempeño en equipos de trabajo. Un cambio en esta modalidad permitiría evaluar mejor los aportes que los investigadores hacen a la misión específica de las instituciones en las que se desempeñan”.

Este cambio tan acentuado en los criterios de evaluación del personal científico tiene pendiente otros debates, que también involucran y afectan la toma de decisiones institucionales del Sistema Científico Argentino. Uno es el de extender explícitamente estos criterios desarrollados para las Ciencias Básicas a la evaluación de las Ciencias Sociales y Humanidades. Otro cambio profundo es el de la evaluación de los títulos académicos, particularmente la absolutización de los doctorados como sinónimo de calidad máxima en todas las disciplinas, haciendo abstracción de sus

tradiciones que difieren en las distintas ramas del conocimiento. Absolutización que determinó la adjudicación plena del financiamiento de las actividades de posgrado por parte del MINCYT, generando un desarrollo artificial de estas actividades en disciplinas sin esta tradición, y desprotegiendo a las otras modalidades de formación académica y profesional (Barsky, 2012).

Asimismo, la LES y la reglamentación relativa a posgrados plantean garantías en términos de la autonomía universitaria. Además, resulta de importancia el rol del Consejo de Universidades integrado por las autoridades educativas y los rectores de las universidades estatales y privadas, que establece los criterios y estándares de evaluación y acreditación, entre otras cuestiones. Cabe destacar también que entre los proyectos que surgieron en los últimos años con la intención de reformar la Ley de Educación Superior se plantean modificaciones en éste y otros sentidos que afectarían seriamente la autonomía de las universidades (Dávila y Martínez Larrechea, 2009; Sauret, 2012).

Entre otras cuestiones, la revisión de reglamentos y procesos implementados plantea la necesidad de que los estándares y criterios aplicados para la evaluación de la calidad no afecten ni condicionen la diversidad institucional. En este sentido, van de acuerdo a las tendencias que se plantean en los distintos países y que se discuten en los foros internacionales, como el fórum organizado anualmente como INQAAHE, The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (Lemaitre, María José 2011; De Vincenzi, Ariana, 2012).

Conclusion

La CONEAU constituye el sistema nacional de evaluación más relevante de la función investigación en las universidades argentinas. Su creación y su impacto en el desarrollo de los procesos de acreditación han tenido consecuencias decisivas en muchas de las actividades académicas de las universidades. El carácter obligatorio de tales acreditaciones y las sanciones potenciales de una evaluación negativa, han movilizad a las comunidades académicas afectadas y han alterado muchas de las decisiones institucionales de las casas de altos estudios.

Dentro de estos procesos de evaluación, las perspectivas desde las cuales ha sido analizada la función de investigación, –por otra parte declarada obligatoria en el Sistema Universitario Argentino–, según lo establecido por la Ley de Educación Superior, ha sido uno de los temas más complejos. La heterogeneidad del sistema universitario a partir de las diferencias regionales, de los momentos de su creación, del peso relativo de las distintas disciplinas y del manejo de gestión estatal o privada, implica un

desafío que requerirá respuestas creativas y de una sistematización de procedimientos por parte de la CONEAU.

Pero, debido a que el sistema utilizado y aceptado a nivel internacional y nacional, es el de la evaluación por pares académicos, la complejidad del objeto a analizar es acompañada por la propia heterogeneidad y complejidad del instrumento evaluador escogido. Los pares trasladan diversas tradiciones de acuerdo a su formación disciplinaria e inserción institucional específica, y toman como verdades universales esta mezcla de saberes y experiencias.

Se impone así la percepción de que la acreditación como regulación y aseguramiento de la calidad se traduce en prácticas con supuesta objetividad apoyadas en instrumentos que pretenden convertir a los procesos evaluativos en búsquedas de datos o indicadores mensurables y a los evaluadores en el marco de una estricta neutralidad.

A partir de sus resoluciones, las universidades asumen compromisos institucionales de mejoras, incorporan recursos humanos y destinan fondos al fortalecimiento de equipamiento de distinta naturaleza. Sin embargo, estos procesos no siempre reflejan mejoras en la calidad de la docencia o impactan en el nivel de la institución. Los tiempos en que se plantean los procesos de mejoras para generar investigación de adecuado nivel académico no necesariamente coinciden con las etapas de desarrollo institucional.

Los mecanismos de designación de pares evaluadores, la composición de los comités de acuerdo a sus tradiciones científicas o académicas, los documentos institucionales que orientan estas actividades y el rol de los funcionarios de la CONEAU asociados a estos procesos son aspectos que resultan de particular importancia para comprender las formas que adopta la evaluación de la función de investigación. Asimismo, estas formas recogen las distintas tradiciones de comunidades académicas y profesionales en materia de producción de conocimiento científico y las diferentes perspectivas existentes en relación al valor de las mismas. Estas cuestiones influyen en las instituciones a través de las estrategias de desarrollo institucional que implementan, como así también en los recursos humanos y materiales afectados a estos procesos.

Los fuertes requerimientos sobre las actividades de investigación excedieron los estándares de las carreras de grado del artículo 43 de la LESy los acordados en la Resolución N° 1168/97, actualmente modificada por la Resolución N° 160/11. Sin embargo, aunque la reforma de la reglamentación de posgrados constituye un gran avance en términos de solucionar los problemas asociados al planteo de criterios diferenciales para la evaluación de la función de investigación, resulta insuficiente dado que también tiene relevancia la opinión y la interpretación de los pares sobre la misma. En este sentido, las concepciones de los pares tienen gran incidencia en los procesos

de evaluación y acreditación. Sin embargo, debe contemplarse que se trata de procesos graduales cuya aplicación constituye un aprendizaje para los diferentes actores involucrados en las distintas etapas de los mismos, en la medida que permiten el intercambio de opiniones y el debate entre diferentes corrientes y posibilita así el análisis de los errores para elaborar soluciones a través de nuevas propuestas.

Una de las características más destacables de las políticas de evaluación y acreditación en la Argentina es que la toma de decisiones, por ley, involucra tanto a las autoridades educativas que deben regular este proceso como a las propias universidades. Esto es posible a través de un Consejo de Universidades que involucra a las autoridades educativas y a los rectores de las todas las universidades. Se posibilita de esta forma la conformación de un sistema de educación superior que articula e intenta armonizar las diferentes partes que lo constituyen.

Referencias bibliográficas:

Barsky, Osvaldo y Dávila, Mabel (2012). El sistema de posgrados en la Argentina: tendencias y problemas actuales. *Revista Argentina de Educación Superior*. Año 4. Número 5. Buenos Aires, CAEE-UAI. ISSN 1852-8171.

Barsky, Osvaldo (2012). Acerca de los rankings internacionales de las universidades y su repercusión en Argentina. *Revista Debate Universitario* Voll, No 1, pp. 30-78. ISSN 2314-1530.

Becher, Tony (1989) *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Madrid: Gedisa Ediciones.

Castro, Javier (2003). *Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas. El caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)*. Documento de Trabajo N° 110. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, Argentina.

Dávila, Mabel y Martínez Larrechea, Enrique (2009, junio). *Evaluación y Acreditación en Argentina y Uruguay: los sistemas de educación superior y nuevas orientaciones de política en perspectiva comparada*. Ponencia presentada en el III Encuentro Nacional y II Internacional de Estudios Comparados en Educación. Reformas Educativas Contemporáneas: ¿continuidad o cambio?, Buenos Aires. Argentina.

Dávila, Mabel y Guaglianone, Ariadna (2013). *La investigación en las universidades y su evaluación. Un estudio comparado entre Argentina, Brasil y Uruguay*. *Revista Debate Universitario*, VolII, No.3, pp.21-52. Buenos Aires, CAEE-UAI. ISSN 2314-1530.

Dávila, Mabel (2012). *Tendencias recientes de los posgrados en América Latina*. Buenos Aires: Teseo - Universidad Abierta Interamericana.

De Vincenzi, Ariana (2012). *Informe sobre el Forum 2012 de INQAAHE*. Buenos Aires: Consejo de Rectores de Universidades Privadas, Argentina.

García de Fanelli, Ana María (2000). *Transformaciones en la política de educación superior Argentina en los años noventa*. Disponible en: <http://publicaciones.anuies.mx/revista/114/2/7/es/transformaciones-en-la-politica-de-educacion-superior-argentina>.

Gibbons, Michael, Limoges, Camile, Nowotny, Helga, Schwartzman, Simon, Scott, Peter, Trow, Martin (1997). *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Pomares, Corredor.

Guaglianone, Ariadna (2011). *La conformación del sistema de educación superior en la Argentina*. Revista de la Educación Superior. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Volumen XL (3) No. 159, julio-septiembre, pp 164 - 184. ISSN 0185-2760.

Guaglianone, Ariadna (2012) *Las políticas públicas de evaluación y acreditación de las carreras de grado en la Argentina*. Revista Calidad en la Educación. Revista Científica del Consejo Nacional de Educación de Chile, N° 36, julio. ISSN 0717-4004.

Guaglianone, Ariadna (2013). *Políticas de Evaluación y Acreditación en las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Teseo - Universidad Abierta Interamericana.

Guerrini, Victoria y Jeppesen, Cynthia (2001). *El Sistema de posgrado en Argentina: problemas y desafíos de los procesos de acreditación en el marco de las políticas para el mejoramiento de la calidad del sistema de educación superior*. Revista Escenarios Alternativos, Año 5, No. 12, pp1-9.

IESLAC (2007). *Informe de Evaluación Externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria*. Caracas: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Lemaitre, María José (2011). *Quality assurance: does it make a difference? Report of an international study*. Madrid: INQAAHE Conference.

Palamidessi, Mariano, Galarza, Daniel y Cardini, Alejandra (2012). *Un largo y sinuoso camino: las relaciones entre la política educativa y la producción de conocimientos sobre educación en Argentina*, en Gorostiaga, Palamidessi y Suasnabar (comps): *Investigación educativa y política en América Latina*. Buenos Aires: Noveduc Libros.

Sauret, Héctor (2012). *El Proyecto Puiggros de Ley sobre Regulación del ejercicio de la docencia de la Educación Superior, entre viejos y nuevos paradigmas sobre las universidades privadas*. Revista Debate Universitario, Vol II, No I, pp. 97-105.

Leyes, documentos y reglamentos de organismos consultados

Argentina, CONEAU (2002). *Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación*. Buenos Aires: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

Argentina, CONEAU (2007). *Taller de Acreditación de Posgrado*. Buenos Aires: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

Argentina, CONEAU (2012). *La CONEAU y el sistema universitario argentino. Memoria 1996 – 2011*. Buenos Aires: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

Argentina, Ministerio de Educación (2011). *Anuario 2011. Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires: Autor.

Argentina, Ley de Educación Superior N° 24.521. Disponible en: http://www.me.gov.ar/spu/legislacion/Ley_24_521/ley_24_521.html

Argentina. Ministerio de Cultura y Educación (1997). *Resolución 1168/97. Carreras de posgrado – estándares y criterios*. Disponible en: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/965.pdf>

Argentina, Ministerio de Educación (2011). *Resolución 160/11, Estándares y criterios a considerar en los procesos de acreditación de carreras de posgrado*. Disponible en: http://www.ing.unlp.edu.ar/postgrado/archivos/resolucion_160_me.pdf