

Fundamentos en Humanidades
Universidad Nacional de San Luis – Argentina
Año X – Número II (20/2009) pp. 45/54

El Sistema de Acreditación de las Universidades Nacionales a través de la CONEAU frente la Autonomía Universitaria ⁽¹⁾

**The Accreditation System at National Universities by
CONEAU as regards University Autonomy**

Luis Manuel Tiscornia ⁽²⁾

Universidad Nacional del Comahue
luistis@gmail.com

(Recibido: 29/10/09 – Aceptado: 29/11/09)

Resumen

La CONEAU, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, creada por la Ley de Educación Superior, se constituye en un fenomenal instrumento de coacción, disciplinamiento y violación de la autonomía universitaria.

El mecanismo de acreditación de la CONEAU nada tiene que ver con la necesidad de promover los procesos de evaluación del funcionamiento de las universidades estatales. Es en realidad un instrumento de coacción para imponer, desde el poder, políticas tales como la modificación de los planes de estudio para su degradación en beneficio de los postgrados, restricción al ingreso, el arancelamiento de los estudios de grado, la búsqueda de financiamiento alternativo por medio del estímulo a la venta de servicios a terceros, etc. Los criterios de acreditación basados en el cumplimiento de estándares de calidad establecidos nacionalmente parten de concebir a la educación superior como una mercancía que se ofrece en el mercado.

Abstract

The National Commission of University Evaluation and Accreditation –CONEAU–, created by the Law of Superior Education, constitutes a

remarkably compulsory, disciplinary means that violates the autonomy of National Universities. The system used by the CONEAU has little to do with the need of promoting the evaluation process of the genuine functioning of State Universities. As a matter of fact, it is a compelling means to impose, from the political power, policies such as the modification of Study Programmes, being degraded in benefit of Post-degrees, restriction to admission, dues for Degree Studies, and the search for alternative funds by means of trading services with private firms. The criteria for granting official approval, based on the accomplishment of quality standards nationally established, arise from conceiving Superior Education a commodity to be offered in the market, rather than a social right.

Palabras clave

evaluación - acreditación - disciplinamiento - autonomía - mercancía

Keywords

evaluation - accreditation - disciplining - autonomy - commodity

Introducción

La Ley de Educación Superior (LES) que impuso el gobierno menemista en el año 1995 y todavía vigente, fue el instrumento principal, junto al ahogo presupuestario, de su política de destrucción de la educación y la universidad pública. La LES fue producto de los acuerdos del gobierno de Menem con el Banco Mundial a efectos de introducir profundas transformaciones en la universidad argentina (Mosquera, 2004).

Entre otras cuestiones, la norma impone que las carreras consideradas “de interés público” cumplan con la obligación de acreditar periódicamente, quedando esta tarea bajo la responsabilidad de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). Este organismo está conformado por 12 miembros: tres elegidos por la Cámara de Diputados, tres elegidos por la Cámara de Senadores, uno elegido por el Ministerio de Educación, uno elegido por el Consejo de Universidades Privadas y uno por la Academia Nacional de Educación, y solo tres miembros (es decir, una cuarta parte del total) son elegidos por las universidades públicas. Claramente, se trata de un cuerpo dependiente del poder político (Barco, 2004).

El mecanismo de acreditación de la CONEAU nada tiene que ver con la necesidad de evaluar la calidad de las carreras que dictan las universidades. Es en realidad un instrumento de coacción para imponer desde el poder políticas tales como la restricción al ingreso, el arancelamiento de los estudios de grado, la búsqueda de financiamiento alternativo por medio del estímulo a la venta de servicios a terceros, la modificación de los planes de estudio para su degradación en beneficio de los postgrados, etc. (Redondo, 2004).

Así lo demuestran varios de los dictámenes producidos por el organismo hasta ahora, en los cuales se apoya y felicita abiertamente las restricciones al ingreso y el arancelamiento –como en el caso de Medicina de la Universidad Nacional de Córdoba–, o se plantea la promoción de los servicios a terceros para el pago de adicionales de sueldos a los docentes –como en Ingeniería del Comahue–, o la recomendación del traslado de materias del grado al postgrado arancelado en otros casos.

La Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Comahue, UNCo, resolvió en el año 2004 rechazar la acreditación bajo la CONEAU y reclamar un verdadero sistema de evaluación. El desafío de la pequeña Facultad desató una reacción sorprendente e instaló nacionalmente el debate sobre la CONEAU.

Esta comunicación recoge esos debates y pretende contribuir a desnudar el verdadero carácter del sistema de acreditación de la CONEAU y contribuir a que realmente desarrollemos sistemas de evaluación de nuestras instituciones y de nuestras prácticas en la docencia, la investigación y la extensión.

La Universidad Nacional del Comahue toma la palabra

El Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCo resolvió en setiembre del 2004 rechazar la acreditación ante la CONEAU de la carrera de Agronomía y reclamar la realización de un verdadero proceso de evaluación institucional que respete la autonomía universitaria.

Esta decisión fue el disparador del debate y la posterior lucha, que empalmó con las denuncias que venían haciendo los estudiantes de la Facultad de Ingeniería de la UNCo que venían luchando en soledad contra la acreditación de sus carreras que ya se habían iniciado en el año 2003.

La respuesta a la valiente decisión del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Agrarias fue la utilización del temor, las amenazas y la resignación para sostener el SI a la acreditación. La amenaza del no reconocimiento de los títulos o cierre de carreras, que la Ley (de Educación

Superior) hay que cumplirla aunque sea mala, y que la UNCo quedaría aislada del mundo si no lo hiciera, fueron los principales motivos esgrimidos para sustentar esa posición.

La reacción autoritaria por parte de las autoridades, negando el debate que estaba planteándose en la UNCo tuvo como respuesta la movilización del conjunto del movimiento estudiantil.

La UNCo, fue tomada por los estudiantes durante 28 días, en octubre/noviembre del 2004 en rechazo a la CONEAU y la Ley de Educación Superior. Esta lucha conmocionó a la región y a las universidades en todo el país.

A tal extremo llegó la reacción y la histeria de los sectores de poder que el Secretario Académico de la Facultad de Ingeniería, Cares Leiva, en una de las tantas notas de opinión publicadas en el diario Río Negro, pretendió explicar el conflicto a partir de la “inteligente acción” de anarquistas, trotskistas y maoístas nucleados en A.D.U.N.C. (Asociación de Docentes de la UNCo) y la F.U.C. (Federación Universitaria del Comahue).

Este discurso expresó no sólo el más arcaico maccartismo propio del autoritarismo, si no también, una profunda subestimación hacia los estudiantes, docentes y no docentes de la UNCo. Por otra parte, expresó una clara intención de desviar el eje de análisis en el “conflicto” de la UNCo.

La discusión fué, y sigue siendo, la menemista Ley de Educación Superior y, en ese marco, las acreditaciones a través de la CONEAU.

El debate involucró a miles de estudiantes y cientos de docentes y no docentes (en un solo día contabilizamos la participación de más de tres mil estudiantes en asambleas simultáneas en las distintas facultades).

El Consejo Superior tuvo que hacerse eco del convencimiento de la mayoría de la comunidad universitaria de que la L.E.S. y la CONEAU son instrumentos políticos que buscan moldear y controlar la formación universitaria y la investigación, de cara al mercado y de espaldas a los principales problemas de la sociedad, convocando a una sesión extraordinaria y resolviendo suspender las acreditaciones a través de la CONEAU.

Mas allá de que en los años posteriores esta decisión fue desconocida desde las facultades utilizando impugnaciones legales a la resolución del Consejo Superior, la “toma” de la UNCo en el año 2004 reinstaló en la región y en el país el debate sobre la necesidad de derogar la Ley de Educación Superior y principalmente desenmascaró, en gran medida, la esencia de lo que es el *alma mater* de la LES, el sistema de evaluación y acreditación a través de la CONEAU.

El rol fiscalizador del Estado

Desde el sentido común resulta lógico aceptar el control del Estado sobre las carreras universitarias en cuanto a la verificación del cumplimiento de ciertos requisitos que garanticen la formación de profesionales. Se entiende que tales requisitos podrían consistir en el desarrollo de un plan de estudios que contenga determinados contenidos mínimos –congruentes con la habilitación que el título otorga– y una carga horaria mínima, en la existencia de un cuerpo docente regularizado a través de concursos públicos que esté en condiciones de desarrollar tal plan, en una determinada relación docente-alumno que asegure un adecuado proceso de enseñanza-aprendizaje, en la dotación de determinados recursos de infraestructura e insumos que permitan cumplir satisfactoriamente con el proceso de formación, etc.

Mas todavía resulta lógico en el caso de las universidades privadas en las cuales se brinda un servicio por el cual se cobra a quienes lo consumen. El fiscalizar que el servicio que un privado ofrece reúna determinados niveles mínimos de calidad podría encuadrarse en el habitual rol del Estado en defensa de los consumidores.

También es el Estado al que se le adjudica la responsabilidad frecuentemente de establecer reglas claras de competencia en el mercado entre quienes ofrecen el mismo producto.

También, es cada vez más frecuente, que por acuerdo entre los mismos privados se establezcan mecanismos de verificación y acreditación de cumplimiento de determinados criterios de calidad de los productos que se ofrecen ya que implican diferenciación en precios o posiciones más ventajosas en el mercado.

¿Es la educación superior, una mercancía que se ofrece en el mercado sobre la cual deberían establecerse mecanismos de defensa de la competencia transparente entre quienes ofrecen el producto y también de defensa del consumidor?

¿O es la educación superior un derecho de todos los ciudadanos y es una obligación del Estado el garantizar que este derecho pueda ser ejercido por todos en calidad y cantidad suficientes?

Teniendo en cuenta que en el caso de las universidades públicas es el Estado el responsable de que ellas tengan, entre otras cosas, los recursos mínimos necesarios para cumplir con sus objetivos, ¿cómo puede el mismo Estado decidir que no acredita una carrera por falta de la infraestructura que es su obligación proveer? Así, puesto que la acreditación puede resultar negativa y amenazar con el no reconocimiento de los títulos por falta de la infraestructura necesaria, se fuerza a la propia institución a la búsqueda de recursos externos vía venta de servicios a terceros.

El sistema de acreditación de la CONEAU se convierte entonces en un instrumento de coacción y chantaje, toda vez que el Estado (desde hace más de diez años) ha adoptado como política la no provisión de los recursos necesarios para el desarrollo adecuado de las carreras.

En todo caso, lo correcto sería que un proceso de acreditación contemplara que todos aquellos aspectos o carencias que tengan que ver con incumplimientos del Estado, no obstruyan la acreditación y sí determinen la obligación imperativa de enmendarlos por parte del gobierno.

Es razonable –y hasta auspicioso– que para autorizar el dictado de una nueva carrera el Estado verifique la existencia de esas condiciones o el cumplimiento de determinados requisitos mínimos, con controles periódicos para asegurarse que los mismos se mantengan una vez en marcha el Plan de estudio.

Si el Estado provee los recursos suficientes para el funcionamiento adecuado ¿cuál podría ser la razón para que una carrera no reuniera los requisitos mínimos? Esto sólo podría suceder de existir una administración fraudulenta de esos recursos, esto es, que los dineros públicos no fueran usados para el destino que corresponde, o que, por ejemplo, los docentes o no docentes no cumplieran con su trabajo. Para controlar esto, periódicas y simples auditorías serían suficiente.

En suma, para que un título sea reconocido o una institución educativa sea habilitada para formar técnicos y profesionales, sólo es necesario el control del cumplimiento de determinados contenidos mínimos y un mínimo de carga horaria, congruentes con la habilitación del título del que se trate. Sin embargo, podría suceder, y de hecho es muy frecuente que suceda, que la carga horaria de una carrera sea mayor a la estipulada, globalmente o en algunas disciplinas o líneas curriculares; o sea que se esté enseñando más que lo normado.

Esto no compromete el cumplimiento de los requisitos mínimos, sino que en realidad ellos estarían “sobrecumplidos”. Y desde el punto de vista del sentido común de la población, al cual se apela arteramente, no debería ser motivo de preocupación. Nos podría alarmar que hubiera médicos a los que no se les enseñara lo suficiente, pero no debería inquietarnos, por lo menos en cuanto a su desempeño profesional, el que se les haya enseñado “más que el mínimo indispensable”. ¿Cuál sería el riesgo de la profusión de conocimientos en un graduado, y quién determina los parámetros de “suficiente”, “bastante”, “poco”, “demasiado”?

Sin embargo, en los dictámenes de la CONEAU se suele exigir que se reduzca la carga horaria de determinadas materias, o que se reduzca la carga horaria global de una carrera, o que se fusionen cátedras porque

hay demasiados docentes y se podría enseñar con menos. ¿Cuál es la lógica que ampara tales exigencias?

Por otra parte, se puede afirmar que si lo que hace la CONEAU es evaluar, además de controlar el cumplimiento de los requisitos mínimos debería considerar el defecto y el exceso. Hay que decir que la evaluación es mucho más que controlar el cumplimiento de determinadas exigencias. La evaluación involucra –por lo menos– el análisis de las debilidades y fortalezas, la identificación de las relaciones causales y la reflexión acerca de los caminos posibles para resolver los problemas.

A esto se suma el hecho de que no se conocen los parámetros mediante los cuales es posible definir cuándo una evaluación es considerada positiva y cuándo negativa. Y esto va mas allá del cumplimiento o no de los requisitos mínimos, que es lo único que justificaría efectos tales como el no reconocimiento de un título o la no habilitación de una institución. Por ello, es aceptado que las evaluaciones no deben tener efectos jurídicos.

Si es así, es razonable exigir que la “CONEAU” se limite a opinar sobre el cumplimiento de estos requisitos mínimos, y no más. En el caso de las universidades públicas, todo lo referente a falta de los recursos necesarios debe implicar consecuencias imperativas hacia el Estado Nacional y no hacia las propias instituciones, a las que habrá que reclamar el cumplimiento de sus presupuestos.

A esta altura nos podemos preguntar ¿qué es el sistema de acreditación de la CONEAU? ¿Es un mecanismo para forzar a las instituciones a través de recompensas y castigos económico-financieros a encuadrarse con las líneas que la tecnocracia ministerial decide desde el poder de turno?

¿Evaluación o chantaje?

Desde otra perspectiva, resulta incongruente que el reconocimiento de los títulos sea periódico. Resulta a todas luces insostenible lo establecido en el sistema actual que la no acreditación pueda implicar el no reconocimiento del título que la institución emite. Si una carrera no acredita, entonces el título de sus alumnos no es válido. ¿Cuáles? ¿Los alumnos actuales?, ¿los anteriores al momento de la acreditación? Si en tres años se “subsanan los déficit” y la carrera acredita, ¿los títulos de cuáles alumnos vuelven a ser válidos?

Está claro que la no validez de los títulos por no acreditar es claramente inconstitucional y además inaplicable. Es la más burda demostración de que la aplicación del sistema está basada en la amenaza sobre los alumnos para generar la subordinación y disciplinamiento.

Las universidades hacen –o debieran hacer– su oferta académica no sólo en función de sus posibilidades, sino básicamente teniendo en cuenta las necesidades y demandas de la población. Si esto no fuera así, no habría estudiantes en sus aulas.

Ahora bien, si una carrera es habilitada, es responsabilidad de la institución misma la actualización, ajuste y adecuación permanente de sus Planes de Estudio, de manera de dar más y mejores respuestas a las necesidades sociales. Cuando, mediante evaluaciones en las que participen todos los sectores involucrados –intra y extra muros–, se propone la modificación de un Plan, el hecho amerita un nuevo control sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos en relación a contenidos, por ejemplo. Pero es la universidad misma, tanto por cuestiones de supervivencia como de valoración y reconocimiento público y académico, la que debe proponer, debatir y resolver los cierres de carrera o las modificaciones y reformas que crea pertinentes.

En síntesis, si el sistema de acreditación de la CONEAU es una evaluación, y por tanto su dictamen no es una condena o “epitafio” sino un informe que oriente posibles acciones y revisiones, es razonable demandar que sus resultados no tengan implicancias tales como el cierre de una institución o el no reconocimiento de los títulos. Al mezclar estas dos cuestiones –el control o fiscalización sobre el cumplimiento de requisitos mínimos, con la evaluación– establecieron un sistema de coacción y extorsión (Stubrin, 2000).

Por otro lado, no es tema menor considerar algunos aspectos jurídicos que afectan la cuestión. Los artículos 29, incisos f) y g), 42, 43, 46, inciso b) y 50 –primera y segunda parte de la Ley de Educación Superior (1995)– que establecen la obligatoriedad de la acreditación por la CONEAU, son claramente inconstitucionales porque violan la autonomía universitaria, consagrada en la Carta Magna (Marinelli, 1996).

Esta violación se produce, entre otras razones, por la intromisión de organismos políticos como son la CONEAU y el Ministerio de Educación en una competencia exclusiva de las Universidades, como es la definición de los Planes de estudio de las distintas Facultades. Este concepto es la base del fallo del Juez Federal Ernesto Marinelli (1996), que exceptúa a la Universidad de Buenos Aires, la principal Universidad del país, de la obligatoriedad de la acreditación de sus carreras ante la CONEAU.

Además, este mecanismo de acreditación que somete la validez de los títulos de grado al resultado de acreditaciones periódicas (establecido en el Decreto 499/95, y también declarado inconstitucional), genera una situación de incertidumbre en los egresados y estudiantes, que resulta

claramente violatorio de sus derechos. Es la CONEAU misma quien pone en peligro la validez de los títulos, toda vez que las Facultades deben adaptarse a los designios del poder de turno para mantener la vigencia de los mismos.

Entonces, acreditación ante la CONEAU no es sinónimo de evaluación, ni tiene que ver con la calidad de la educación. Como docentes, asumimos con responsabilidad nuestro deber de ofrecer una formación del mejor nivel posible perfeccionándonos, actualizándonos y sometiéndonos periódicamente a concurso (y reclamándolo cuando la institución no lo sustancia).

Pero una verdadera y cabal evaluación institucional debe asegurar —en el marco de un ámbito que asegure condiciones dignas de trabajo y de estudio— la concurrencia de todos los claustros en el contexto de un proyecto regional y con la participación de organizaciones sociales del medio.

Notas

(1) Este artículo tiene como base la disertación presentada por el autor como panelista en las Jornadas “A 90 años de la Reforma Universitaria: Debate sobre la Ley de Educación Superior y Anteproyectos de Reforma”, Universidad Nacional de San Luis, junio y agosto de 2008. Estas jornadas se gestaron en el Curso de Posgrado organizado por Proyecto de Investigación “Trabajo Docente en la UNSL: Un análisis desde las Prácticas”, como actividad de extensión. La organización de las mismas fue llevada a cabo en co-coordinación con otros proyectos de investigación provenientes de las Facultades de Ciencias Humanas y de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales. Como Jornadas se instituyeron mediante Resolución Rectoral N° 587/08, y se materializaron gracias al auspicio de las Asociaciones Gremiales de docentes de las Universidades Nacionales de San Luis, Río Cuarto, Córdoba, Rosario, Cuyo y Comahue.

(2) Magister Luis Manuel Tiscornia, Profesor Adjunto Regular, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional del Comahue. Secretario de Organización de la CONADU HISTÓRICA. Secretario Adjunto de ADUNC.

Referencias bibliográficas

Barco, S. (2004). *Aportes para el debate sobre la Ley de Educación Superior y las políticas de acreditación. Una mirada macro y micro política*. Mimeo.

Marinelli, E. (1996). *Juez Federal. Fallo "UBA c/ estado nacional s/ procesos de reconocimiento"*. Poder Judicial de la Nación.

Mosquera, C. (2004). *CONEAU: "Alma Mater" de la Ley de Educación Superior*. Mimeo.

Redondo, M. (2004). *Apologías y rechazos: el proceso de acreditación de carreras de ingeniería en Argentina*. Mimeo.

Stubrin, A. (2000). *Una encrucijada interpretativa acerca de la acreditación de las carreras de grado*. Mimeo.