

### La universidad argentina en el contexto latinoamericano. Una aproximación sociopolítica desde el aseguramiento de la calidad

Dra. Silvana Lorena Lagoria  
Universidad Nacional de Córdoba  
silvana.lorena.lagoria@gmail.com



#### Resumen

Al pensar a la universidad en su contexto se abren numerosos temas y debates interesantes de indagar. Uno de ellos es el aseguramiento de la calidad de la educación superior como un proceso sociopolítico nacional y regional en el que se ponen en juego intereses, objetivos y expectativas propias y externas de las universidades. El texto se propone analizar el proceso de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Argentina y la participación de las universidades argentinas en MEXA y ARCU-SUR con el fin último de poner en valor los procesos de internacionalización y como invitación a ir repensando y recuperando uno de los espacios que quedaron debilitados en la post pandemia. Para comprender estos fenómenos nacionales en un contexto regional es necesario partir de una perspectiva relacional, por ello, en el análisis que se presenta a continuación, subyace el modelo analítico de Krotsh (2003) construido a partir de las teorías de Durkheim y Bourdieu al que adherimos e incluimos, además, los aportes del ciclo de las políticas de Stephen Ball. En vistas a ello, este trabajo se divide en 6 nudos de interés: una *introducción*, donde se desarrollan los aspectos conceptuales que orientan la interpretación y presentación del análisis; una *contextualización*, que muestra el panorama global; un *análisis de los cambios en educación superior* en el contexto latinoamericano y el origen de los procesos de aseguramiento de la calidad; una *caracterización y análisis del proceso de aseguramiento de la calidad* en Argentina; un *análisis de la proyección* de Argentina hacia el bloque regional MERCOSUR y un apartado de cierre donde *reflexionamos* acerca de la importancia e interés de participar en la política regional de acreditación en el MERCOSUR como proceso de internacionalización.

Palabras clave: calidad de la educación superior, políticas de aseguramiento de la calidad, MERCOSUR.

#### Abstract

Thinking about the university in context opens up numerous interesting topics and debates to investigate. One of them is the quality assurance of higher education as a national and regional socio-political process in which universities' own and external interests, objectives and expectations come

into play.

The text proposes to analyze the quality assurance process of higher education in Argentina and the participation of Argentine universities in MEXA and ARCU-SUR with the ultimate goal of valuing internationalization processes and as an invitation to rethink and recover one of the spaces that were weakened in the post-pandemic.

To understand these national phenomena in a regional context, it is necessary to start from a relational perspective, therefore, in the analysis presented below, the analytical model of Krotsh (2003) underlies, built from the theories of Durkheim and Bourdieu to the that we add the contributions of the cycle of policies of Stephen Ball.

In view of this, the work is divided into 6 nodes of interest: an introduction, where the conceptual aspects that guide the interpretation and presentation of the analysis are developed; a contextualization, which shows the global panorama; an analysis of the changes in higher education in the Latin American context and the origin of quality assurance processes; a characterization and analysis of the quality assurance process in Argentina; an analysis of the projection of Argentina towards the MERCOSUR regional bloc and a closing section where we reflect on the importance and interest of participating in the regional accreditation policy in MERCOSUR as an internationalization process.

Keywords: quality of higher education, quality assurance policies, MERCOSUR.

## 1. Introducción

El análisis de la universidad en relación al contexto desde una perspectiva sociopolítica requiere construir un eje epistemológico consistente a partir de la conjunción de diferentes fuentes para hacer inteligibles los efectos de las políticas educativas. En términos de Tello (2015), esto implica concebir un sustento teórico rizomático, interrelacionando un conjunto de perspectivas teóricas a modo de red, que permita arribar a la comprensión de procesos que afectan a las universidades.

Las políticas de aseguramiento de la calidad atraviesan las fronteras nacionales para constituirse en asuntos regionales, a la vez que se constituye en un instrumento que redibuja desde una perspectiva diferente las fronteras que la globalización va borrando. Con ello nos referimos a que el proceso de acreditación trasciende el nivel nacional y establece nuevos márgenes junto con los procesos de integración regional, contribuyendo al control de la calidad de la educación superior en los bloques regionales y acompañando su desarrollo.

Desde este planteo tomamos el modelo analítico de Krotsh (2003) de quien rescatamos una perspectiva teórica relacional basada en las teorías de Durkheim y Bourdieu. En líneas generales, podemos decir que la perspectiva de Durkheim valora principalmente la génesis histórica de las prácticas sociales, entre ellas las educativas y concibe a la universidad como parte de una estructura social que cambia en función del entorno y en el devenir de los cambios. Bourdieu, por su parte, estudia la universidad desde la “teoría del campo”, donde el “campo” universitario se configura como un espacio social que reproduce las luchas y tensiones del campo social en que se inscribe. De este modo, Bourdieu focaliza la mirada en la vinculación entre los dos campos: el institucional y el del contexto social. Esto le permite interpretar el cambio en las instituciones desde la lucha y el juego de los agentes en el campo, a través del despliegue de “estrategias” ligadas a los intereses en juego, todo ello en el marco de un campo mayor que lo influye.

El concepto de “campo” de Bourdieu y el punto de vista de Durkheim resultan pertinentes para nuestro análisis ya que concebimos a la universidad desde el punto de vista relacional, teniendo en cuenta sus relaciones con el entorno nacional e internacional que la circunda. Las decisiones y acciones

institucionales dependen de los macro lineamientos nacionales y guardan estrecha vinculación con el escenario socio-económico y político más amplio en que se insertan.

En concordancia con lo planteado, el nuevo referencial teórico que propone Stephen Ball denominado “perspectiva de los ciclos de la política (*policy cycle approach*) (...), ‘caja de herramientas’ para el análisis de la trayectoria de la política educativa” (Miranda, 2011: 105),

nos permite analizar los contextos que influyen en la toma de decisiones (locales, nacionales, regionales, internacionales) como campos de lucha donde se desarrollan los procesos vinculados a la educación superior. Para su elaboración, el autor recurrió a la interrelación de tres teorías (perspectiva pluralista): el análisis político crítico, el post-estructuralismo y la etnografía crítica.

En el ciclo de la política Ball identifica cinco contextos donde las políticas son producidas, reproducidas, creadas y ejecutadas de manera interrelacionada, no lineal ni secuencialmente. Estos contextos son: “contexto de influencia, contexto de la producción del texto político, contexto(s) de la práctica, contexto de los resultados y contextos de la estrategia política” (Miranda, 2011: 109).

En su recorrido por cada uno de estos contextos de elaboración hasta su puesta en marcha, el texto político se va impregnando de intereses, reinterpretando y redefiniendo por los diferentes actores. Asimismo, los actores, van tejiendo estrategias válidas para hacer prevalecer sus intereses en el juego de poder que implica la trayectoria del texto político.

Por estos motivos, Ball afirma que las políticas no son simplemente implementadas ya que, considerarlas de tal modo, implicaría verlas de manera lineal y sistemática (Mainardes & Marcondes, 2009) y desconocer todo el interjuego de intereses y estrategias puestas a disposición en la lucha política.

Los marcos teóricos aquí planteados, y a los cuales adherimos, se ubican en contraposición a la idea de concebir la universidad de modo realista o substancialista para concebirla, por el contrario, como “campo” que se configura a través de la historia a modo de red a partir de relaciones objetivas en contextos específicos.

De este modo, el aseguramiento de la calidad de la educación superior debe comprenderse y analizarse como emergente de un contexto de cambios globales que involucra no sólo a nuestro país sino al extenso territorio latinoamericano y mundial. Asimismo, al ser un proceso que trasciende las fronteras nacionales para constituirse en un asunto regional, la temática brinda un amplio y rico abanico de posibilidades en el análisis de sus efectos y resultados.

## 2. Contexto latinoamericano y sus nuevos desafíos

En la década de los '80, el escenario latinoamericano presentaba dos características diferentes según el país de que se trate: algunos, se encontraban conmovidos por la impronta de las restricciones políticas impuestas por los gobiernos militares que estaban llegando a su fin dejando severas crisis económicas y sociales; otros, estaban transitando un nuevo período con una democracia recién recuperada.

La transición a la democracia en la década del '80 significó un proceso complejo y particular que respondió y responde a situaciones contextuales específicas en cada país ya que, como sabemos, la construcción de la democracia demanda tiempo y no sólo implica el acceso al gobierno por vía electoral, aunque esto sea un primer paso.

Así, Argentina salió del régimen militar en el año 1983 con la presidencia de Raúl Alfonsín. Brasil comenzó su transición a la democracia gracias a la Constitución de 1988 con las elecciones presidenciales de ese mismo año, que fueron las primeras que se realizaron a través del voto desde 1964. Chile comenzó a transitar por el régimen democrático a partir de las elecciones del año 1990, después de que un plebiscito, en 1989, impidiera que Pinochet continuara en el poder. En el año

1984 se dieron las primeras elecciones democráticas uruguayas, esto no sucedía en ese país desde el año 1973. En Paraguay, la caída de Alfredo Stroessner el 3 de febrero de 1989 abrió la puerta a la democracia. Nicaragua comenzó su proceso democrático cuando Violeta Barrios ganó las elecciones en 1990 después de 10 años de la guerra civil iniciada con la Revolución Sandinista. El Salvador tuvo procesos electorales sin violencia a partir del año 1992, después de 10 años de guerra civil, mientras que Guatemala lo hizo desde el año 1990. Otros países latinoamericanos no corrieron la misma suerte, por ejemplo, Haití que, después de treinta años de los Duvalier (los apodados “Papa Doc” y “Baby Doc”), a partir de 1987 ha experimentado algunos visos de democracia electoral pero aún clama por justicia y parece que las elecciones no alcanzan a resolver su precaria situación (Mora Chinchilla, 2011).

A estas condiciones políticas y sociales se suma una profunda crisis económica que dejaron los gobiernos militares a los Estados. Esto les impuso en los '90 la necesidad de recurrir, cada vez más, a préstamos de los organismos internacionales. Según Coraggio (1999), estos organismos, a la vez que concedían los préstamos, exigían también el cumplimiento de ciertas condiciones, algunas de las cuales consistían en recomendaciones acerca de las políticas sociales que debían implementar los países latinoamericanos para acceder a esa fuente de financiamiento.

En el nuevo modelo neoliberal que comenzaba a gestarse, las políticas de ajuste estructural promovidas por el Consenso de Washington en los '90 llevaron a la retirada o reducción del Estado. El Estado asumió un papel subsidiario en la producción de bienes y en la provisión de servicios (Estado mínimo), entre ellos la educación, lo que significó para América Latina la privatización, la descentralización y la focalización de las políticas sociales.

Paralelamente, inducida por la liberalización de tecnologías luego de la finalización de la Guerra Fría, la globalización económica logró intensificarse gracias a que ello facilitó la interconexión mundial acortando distancias y tiempos y favoreció la integración de las formas de producción y organización de los mercados. Esto profundizó la dependencia recíproca entre los países del mundo y erosionó la capacidad del Estado de controlar la economía.

Las nuevas reglas de contexto global de integración al mercado mundial y de participación en el ámbito internacional profundizaron las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil, principalmente después del año 1983 cuando Argentina recobró su régimen democrático. En estas primeras negociaciones se firmaron acuerdos comerciales binacionales con expectativas de avanzar hacia la constitución de un bloque regional.

Sobre la base de aquellos acuerdos iniciales entre Argentina y Brasil, el 26 de marzo de 1991 nace el “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR) con la firma del Tratado de Asunción. En dicho Tratado los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay deciden asumir un compromiso de integración con el objetivo principal de fortalecer la conformación del bloque regional.

La proyección económica global le demandó a los Estados Nacionales contar con mercados competitivos a nivel mundial. Este factor también influyó para que el Estado abandonara su papel de interventor en la economía y pase a cumplir el rol de garante de las reglas de juego. Las empresas estatales fueron privatizadas y se le atribuyó al mercado la capacidad de conducir el modelo de desarrollo y la distribución de bienes (Filmus, 1990).

En el planteo neoliberal, el libre mercado es una institución capaz de generar por sí misma un crecimiento equilibrado a condición de que el Estado limite su intervención a asegurar el cumplimiento de las leyes del mercado. Así, el mercado opera como mecanismo autorregulador, y pasa a jugar un papel protagónico en el contexto global regional.

El proceso de globalización, la flexibilización de la economía, los cambios en los modos de producción, las nuevas reglas para integrarse al mercado mundial y el achicamiento del Estado implicaron una nueva etapa para el continente latinoamericano y para la educación superior.

### 3. Los cambios en educación superior y el aseguramiento de la calidad

Las políticas de ajuste estructural y la influencia de los organismos internacionales de financiamiento crearon el contexto propicio para que prosperaran algunas políticas que los países subdesarrollados debieron adoptar. El impacto de estas políticas alcanzó también a la educación, poniéndola en primer plano al otorgarle un valor simbólico agregado al conocimiento en relación a la producción de bienes y servicios.

Si en las décadas anteriores la educación superior estaba destinada a reproducir valores y formar recursos humanos, en este nuevo marco pasó a ser vista como generadora de conocimiento y se convirtió en vital para la actividad productiva (Rama, 2006). Así pues, por el predominio del conocimiento como eje estructurante de la sociedad, el Estado comenzó a intervenir más en la universidad y en el nivel superior de educación.

De la mano de la globalización, se desarrollaron dos fenómenos paralelos que afectaron de modo diferente al sentido de la universidad en el escenario global: la internacionalización y la transnacionalización de la educación superior. Por un lado, en casi toda la región, los gobiernos nacionales impulsaron en las universidades la internacionalización de la educación superior como respuesta a los desafíos que planteaba la globalización y los acuerdos de integración regional. Incentivaron la cooperación universitaria internacional, en su modalidad solidaria, para resolver disfuncionamientos internos y reducir las asimetrías de desarrollo entre contrapartes (Didou Aupetit, 2000).

Por otro lado, la transnacionalización se desarrolló a partir del avance de empresas educativas transnacionales que operan conforme con esquemas comerciales de consumo, transformando a la educación superior en un servicio sujeto a las reglas del mercado y poniendo en riesgo su sentido social como bien público y como derecho humano.

Ambos procesos se diferencian claramente en sus modos de operar. La internacionalización avanza a través de la creación de redes académicas de investigación y de movilidad en base a los hermanamientos solidarios entre universidades, la cooperación horizontal, la creación de espacios académicos ampliados, etc.

Y la transnacionalización opera a partir de la creación de filiales o sucursales de universidades extranjeras que suelen funcionar con muchos privilegios y representan “verdaderos enclaves académicos, sin ninguna relación con el sistema educativo del país” (Tünnermann, 1999: 39) que venden franquicias o cursos enlatados. También se incluyen las denominadas “universidades corporativas” y las “universidades virtuales internacionales” que poseen este tipo de oferta.

En este sentido es que la internacionalización universitaria integra las dimensiones internacional y global beneficiándose de ellas y traduciéndolas en el propósito e intencionalidad de una educación superior enriquecida con la interculturalidad y el intercambio solidario y cooperativo. Así, la internacionalización transforma la globalización y se constituye como una herramienta para revalorizar la educación universitaria como un bien público, como derecho humano y como responsabilidad del Estado.

Otro de los cambios que se asocian al nuevo contexto se refiere a la oferta de educación superior. Se pasó de un modelo inicial de autonomía universitaria, con carreras dirigidas a la formación profesional, a un modelo de ampliación del acceso a través de la vía privada. La proliferación de la oferta por fuera de la estatal permitió la coexistencia de instituciones tradicionales con otras de dudosa calidad (Fernández Lamarra, 2010).

Dicha expansión generó una preocupación por la calidad de la educación que se combinó con el nuevo interés en la universidad como institución productora de conocimientos. Esto es lo que Rama (2006) denominó Tercera Reforma de la Educación Superior, donde el Estado tiene un papel importante en la fiscalización, supervisión y control, como regulador en busca de la calidad académica.

Según algunos autores (Chiroleu & Iazzetta, 2005), estos cambios en la educación superior sirvieron de fundamento al discurso de la “reforma educativa”, en donde el aparato estatal latinoamericano buscó generar ciertas estrategias de centralización como la creación de agencias acreditadoras y evaluadoras para el control de la calidad educativa. Esto es así ya que la característica de “Estado mínimo” y la descentralización de servicios pusieron en jaque la legitimidad y autoridad del Estado, cuestionando su capacidad de hacerse cargo de los servicios sociales y de la producción de bienes.

En Argentina, por ejemplo, el Estado se reservó la facultad de definir los contenidos curriculares mínimos de todos los niveles del sistema educativo y los programas de la Red Federal de Formación Docente Continua (Ley Federal de Educación N° 24.195). Estos mecanismos funcionaron como forma de “recuperar” el poder que el Estado Nacional había delegado a través de la política de descentralización.

La preocupación por la calidad de la educación de los años noventa se tradujo en propuestas para la evaluación sistémica de los diferentes niveles de educación, incluida la educación superior. Así surgieron los sistemas de aseguramiento de la calidad como una forma de regulación ejercida por el Estado en la política educativa de este nivel, es decir, implantando políticas de evaluación y acreditación en los países de América Latina.

Según Stubrin (2005), los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior que se han desarrollado en varios países de América Latina, en el nivel nacional, se orientaron principalmente en torno a dos concepciones distintas: a) como vía de control, propia de la administración pública burocrática y formal; o b) con el objetivo de dar validez legal a los títulos y habilitaciones profesionales, con la perspectiva de que la evaluación ejercería la función educativa-reflexiva destinada al aprendizaje institucional de las comunidades académicas.

Dias Sobrinho (2005) identifica dos grandes paradigmas de la evaluación de la educación superior y los denomina: a) evaluaciones estáticas/tecnicistas, y b) evaluaciones dinámicas/participativas, vislumbrando también combinaciones entre ambas. En el primer tipo el objetivo central es el cálculo de los resultados, es decir, los productos: los resultados obtenidos y el rendimiento de los alumnos. Por lo general, son resultados sumativos que permiten la comparabilidad de la eficiencia de las instituciones, carreras y programas. Los resultados de esta evaluación se expresan a partir de una lógica de la jerarquía y el establecimiento de *rankings*, cuyo propósito es orientar a la sociedad en general y a los estudiantes/clientes en particular.

Por otra parte, las evaluaciones dinámicas/participativas generalmente están a cargo de agencias estatales de aseguramiento de la calidad, se basan en valores éticos y políticos y asumen deliberadamente un carácter político, social y público, centrándose no sólo en el resultado sino también en las circunstancias que lo originaron y en sus actores, siendo de carácter predominantemente formativas. Este tipo de evaluación tiene como objetivo mejorar las prácticas educativas y pone en primer plano la responsabilidad social de la educación, buscando promover la mejora del elemento evaluado para el avance de la ciencia y el desarrollo social. De este modo, el Estado garantiza la calidad dando fe pública de sus instituciones y de los títulos que se expiden (Dias Sobrinho, 2011).

Los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior pueden ser, entonces, un fin en sí mismo o un mecanismo para la certificación de la calidad de una institución, carrera o programa de estudio (Almeida Jr. & Catani, 2009).

Mientras en los países de América Latina se iban desarrollando estos procesos de aseguramiento de la calidad a nivel nacional, en la primera década del siglo XX se fueron iniciando paralelamente intentos a nivel regional. Esto ocurrió como respuesta al advenimiento de la creciente transnacionalización de la educación superior que puso en alerta a las universidades nacionales despertando el interés nacional y regional por promover las políticas de aseguramiento de la calidad como resguardo de la educación pública y como derecho humano (Rama, 2009; Fernández Lamarra, 2005).

Para el aseguramiento de la calidad en el nivel regional del MERCOSUR se gestó el MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación), que tuvo vigencia entre los años 2004 y 2006. Posteriormente, en el año 2008, se creó el ARCU-SUR (Sistema Regional de Acreditación de Carreras Universitarias del Mercosur Educativo) como sistema de acreditación permanente.

El MEXA acreditó carreras de Medicina, Ingeniería y Agronomía y, en el ARCUSUR, actualmente se acreditan las carreras de Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Ingeniería, Veterinaria, Medicina, Odontología, Farmacia, Geología y Economía.

La participación en el proceso regional de aseguramiento de la calidad es voluntaria y se realiza a través de las Agencias Nacionales de Acreditación (ANA) que son los órganos encargados de llevar adelante el procedimiento. En el caso de Argentina, la participación se realiza a través de CONEAU (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria).

Desde 1998, con la creación del MEXA y diez años más tarde del ARCU-SUR, la acreditación de carreras de grado del nivel superior ha sido una de las acciones más desarrolladas. Esta continuidad demuestra una tendencia constante de la política regional.

Como vimos hasta aquí, el contexto de los '90 se constituyó en terreno fértil para la gestación de políticas de aseguramiento de la calidad a nivel nacional y regional.

En síntesis, las características del escenario global que coloca a los procesos de evaluación y acreditación en el foco de las políticas educativas en los '90, fueron los siguientes: influencia de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito; reforma del Estado; tendencias globales como la transnacionalización de la educación superior (que ponen en duda la calidad de la oferta y abren el debate sobre la protección de los destinatarios y, en última instancia, que ponen en juego la competitividad de un país); internacionalización de la educación superior en la era de las nuevas tecnologías y el impulso al conocimiento como uno de los principales ejes del desarrollo.

#### **4. Educación superior y aseguramiento de la calidad en Argentina**

Para delimitar nuestro tema de interés en este artículo, es preciso considerar que la educación superior en Argentina posee la característica de ser binaria, es decir, está compuesta por dos modalidades: la universitaria, desarrollada en las universidades e institutos universitarios que ofrecen títulos de grado (licenciado, ingeniero, profesor, abogado, médico, arquitecto, etc.) y de posgrado; y la no universitaria, constituida por los institutos superiores no universitarios y los colegios universitarios. Esta diferenciación es importante de ser mencionada ya que la educación no universitaria no es considerada dentro de las políticas de aseguramiento de la calidad a nivel nacional y regional que aquí mencionamos.

Antes del desarrollo de políticas de aseguramiento de la calidad en nuestro país, previo a la década de 1990, los establecimientos de enseñanza universitaria conformaban un universo relativamente pequeño y simple, respecto de lo que sería en los años posteriores. Progresivamente, se fue consolidando un sistema universitario caracterizado por el surgimiento de nuevos establecimientos, el crecimiento explosivo de la matrícula y del número de docentes y la multiplicación de titulaciones.

A grandes rasgos, las causas de esto se encuentran en las políticas implementadas por esos años. En los '50 se apeló a la necesidad de modernizar las estructuras universitarias y acompañar la industrialización de la economía; en los '60 se identifican las inversiones en educación como eje del desarrollo; en los '70 se recurre a la necesidad de democratizar el acceso a la enseñanza para forjar una sociedad más justa; en los '80 la apertura democrática retoma todos y cada uno de los argumentos anteriores hasta que, a partir de 1989, impulsado desde el propio gobierno, se inicia una nueva etapa caracterizada por la fuerte expansión de las universidades privadas.

Después de la década del 90, el crecimiento de la matrícula y el número de establecimientos se hizo evidente en el nivel universitario y en el no universitario, tanto en el sector privado como en el estatal (Fernández Lamarra, 2007). Argentina poseía, en 2005, 101 universidades, de las que 45 eran públicas y 56 privadas, 1774 institutos de educación superior no universitarios de los cuales 772 públicos y dependientes de las provincias y 1002 privados, también dependientes de las provincias. Estas condiciones obligaron al Estado a atender una serie de nuevos temas, que surgieron como corolario de los cambios en el nivel superior del sistema educativo: acceso, equidad, calidad, financiamiento, acreditación, coordinación, evaluación y control. Así, en el marco de la Ley de Educación Superior se permitió la creación de otras formas de organización académica, como la educación a distancia y el posgrado y se modificaron los criterios para la creación de universidades privadas y nacionales.

En ese nuevo contexto, se crea un organismo específico encargado de las actividades de evaluación de instituciones universitarias y acreditación de carreras de grado y postgrado: la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). Este organismo público fue creado por Ley de Educación Superior en 1995 y comenzó sus actividades en el año 1996.

La CONEAU es un organismo de naturaleza eminentemente ejecutiva, ya que es una agencia descentralizada del Ministerio de Cultura y Educación que solamente aplica las normas aprobadas por él y por el Consejo de Universidades (Barreyro & Lagoria, 2010). Cuenta con presupuesto propio conforme el artículo 47 de la LEY N° 24521 y está integrada por doce miembros designados por el Presidente de la Nación de los cuales tres son propuestos por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por el Senado de la Nación, tres por la Cámara de Diputados de la Nación y uno por el Ministerio de Educación. Además de estar organizada en áreas específicas (Área de Evaluación Externa de Proyectos Institucionales, Área de Acreditación de Grado y Postgrado y Área de Desarrollo y Relaciones Internacionales), las subcomisiones de la CONEAU programan y supervisan el trabajo de sus equipos y generan propuestas para las sesiones plenarios.

Entre las funciones que se le asignan a la CONEAU, este organismo se encarga de: coordinar y llevar adelante la *evaluación externa* que toda institución universitaria está obligada a hacer cada seis años, acreditar las carreras de grado que otorgan títulos habilitantes para ejercer profesiones reguladas por el Estado, acreditar todas las carreras de posgrado, pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad de nuevas universidades estatales creadas por el Congreso de la Nación y, preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas.

En el contexto de los '90, paralelamente al crecimiento de la matrícula y al desarrollo de políticas de regulación de la calidad de la educación superior en Argentina, el interés por la calidad de la educación superior también fue tomando relevancia a nivel regional.

Para el MERCOSUR, uno de los temas prioritarios desde sus inicios fue la educación como herramienta necesaria para la consolidación del bloque. Con ese interés, el MERCOSUR ha puesto en marcha varias acciones entre ellas los ya mencionados mecanismos de aseguramiento de la calidad MEXA y ARCUSUR donde la CONEAU ha sido nombrada por el gobierno argentino como Agencia Nacional de Acreditación (ANA) para actuar en ambos procesos.

## **5. Educación superior de calidad en Argentina y su proyección al MERCOSUR**

Como hemos visto en el apartado anterior, la CONEAU desarrolla una multiplicidad de tareas que, en su momento, generó debates respecto a sus posibilidades de funcionamiento para la acreditación regional.

Para Fernández Lamarra (2003:15), esa multiplicidad de tareas que se le asignan a la CONEAU es una característica que la diferencia de otras instituciones o agencias similares de la región, ya que la mayoría de las agencias existentes se ocupan de algunas de esas funciones pero no de todas conjuntamente. Según el autor, la amplitud de funciones de la CONEAU constituye una ventaja porque proporciona al órgano una visión completa y panorámica de la educación superior en Argentina y en el ámbito regional.

Desde un punto de vista diferente, Chiroleu (2007), pondera que tal sobrecarga de funciones podría, potencialmente, comprometer la ejecución de los procedimientos en el Sistema ARCU-SUR.

No obstante, en el proceso regional MEXA y en ARCU-SUR, la CONEAU tuvo una participación constante en la acreditación de carreras. En el segundo ciclo de acreditación ARCUSUR, que se enmarca en el sexto Plan 2016/2020, los resultados fueron destacables, acreditando once carreras de Arquitectura, ocho de Veterinaria, siete de Odontología, cinco de Enfermería y dieciocho de Agronomía (CONEAU, 2019). Asimismo, este organismo acreditador emitió un total de treinta y siete resoluciones de acreditación de carreras en el Sistema ARCU-SUR durante el 1er ciclo de acreditación (Barreyro, Lagoria, Hizume: 2016).

En trabajos anteriores (Barreyro *et.al.*, 2016) donde se analizaron de manera comparativa las agencias de aseguramiento de la calidad cuatro países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), se detectó que la experiencia de cada país en el proceso de control de la calidad es muy diferente siendo Argentina el país que posee una experiencia más sólida en aplicar procesos de acreditación de carreras de grado, tanto a nivel nacional como regional ya que la CONEAU se encargó no sólo de llevar a cabo los procesos para su país sino que en MEXA también acreditó carreras para Bolivia y Paraguay a través de un acuerdo.

En lo que respecta a Brasil, observamos que no posee una agencia de acreditación, pero cuenta con una amplia experiencia en la evaluación institucional y de carreras desde principios de 1990 que comienza con el Programa de Evaluación Institucional de Universidades Brasileñas, continúa con el Examen Nacional de cursos -ENC-, sigue con el Provão y, por último, con el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior-SINAES). A pesar de eso, Brasil todavía no ha acreditado ninguna carrera en el sistema ARCU-SUR (octubre de 2012).

Asimismo, es importante mencionar que Brasil cuenta con una larga trayectoria en la evaluación de posgrados desde la creación de la CAPES (Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior). Este organismo fue creado en el año 1951 por el Decreto N° 29.741 en el marco de un gobierno nacionalista, el inicio de la segunda presidencia de Vargas, que buscó incentivar la investigación y la formación de recursos humanos altamente calificados. Su propósito inicial fue el de asegurar que el país cuente con suficiente cantidad de personal especializado de calidad que sea capaz de atender las necesidades de los emprendimientos públicos y privados que tienden al desarrollo del país (Araujo, 2016).

En el marco del ARCU-SUR, Brasil participó mediante un órgano – la CONAES - que no tiene experiencia en la implementación de procesos de evaluación ya que actúa como órgano asesor en el sistema nacional de evaluación de la educación superior. Si bien Brasil implementó varios modelos de evaluación y por ello ha acumulado una amplia experiencia en el control de la calidad, en acreditación de carreras en el nivel regional no ha dado grandes frutos al inicio del proceso, pero pudo repuntar en el sistema ARCUSUR.

El estancamiento de Brasil en la primera fase de acreditación pudo estar relacionado con varios motivos que van desde las características organizativas y las dinámicas internas de los organismos nacionales de evaluación hasta diferentes concepciones del lenguaje ya que en el MERCOSUR se aplican procedimientos de “acreditación” de carreras de grado y en Brasil el vocablo “acreditar” se traduce como “crear”. A diferencia de otros países del MERCOSUR que ejecutan procesos de

evaluación y de acreditación, para el aseguramiento de la calidad de la educación brasilera se realiza la evaluación de carreras y de instituciones.

En Paraguay, la experiencia en acreditación es más reciente. Este país se inspiró y apoyó en la CONEAU de Argentina, que le aportó la ayuda de técnicos y especialistas para crear su agencia de control de la calidad ANEAES (Agencia Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior) en el año 2003.

En Uruguay aún no se ha concretado la creación de un organismo que se ocupe del aseguramiento de la calidad y la posibilidad de que esto ocurra posiblemente sea remota debido a el número reducido de instituciones de educación superior y a los costos que demanda el proceso. Sin embargo, la CONEAU de Argentina ha participado en la formación de pares académicos y ha colaborado para la acreditación de carreras de Uruguay en MERCOSUR.

De este modo, para países como Uruguay y Paraguay, que no contaban con agencias acreditadoras hasta su participación en la acreditación regional, la experiencia de Argentina y Brasil en el campo del control de la calidad de la educación superior constituyó un aporte en los aspectos técnicos de la aplicación del proceso.

## **6. Para cerrar, algunas reflexiones sobre la participación en la acreditación regional y su relevancia como puente hacia la internacionalización**

Como hemos visto, la dinámica del proceso de globalización puso en el centro de la discusión a las transformaciones estratégicas de la educación superior comprendidas como respuestas a las demandas del contexto (Martins, 2021).

Entre esas respuestas encontramos los procesos de aseguramiento de la calidad que están vinculados a los diversos fenómenos contextuales mencionados al inicio de este artículo, que se desarrollaron en estrecha relación con los procesos de constitución de bloques regionales, de regionalización y de internacionalización de la educación superior.

Desde una mirada prospectiva, hace ya 25 años Pedro Krostch (1997:21) advirtió sobre la necesidad de encaminar procesos de regionalización como “forma de procesar la globalización en términos de cambios y transformación en los patrones normativos y de la vida social y económica de los países”. En aquel entonces Krotsch ya advertía que, en la era de la globalización, la cooperación y la interdependencia universitaria ya no era una opción, sino que dicho proceso pone a la universidad frente a la existencia de ciertas determinaciones estructurales que la obligan a ser parte de ello.

Precursor en los estudios sobre los procesos de internacionalización (Mollis & Krotsch, 1998) y el MERCOSUR Educativo, Krotsch (1997) visualizaba que el desafío que enfrentaban las universidades, y que hoy en día siguen enfrentando, se concentraba en traducir los efectos irreversibles de la globalización que se hacían permeables en las estructuras universitarias, de modo tal que sea posible capitalizar las ventajas del mundo internacional y de una economía global en una transformación favorable para la universidad. El camino era la cooperación y la solidaridad con rigor científico a la par del desarrollo de las prácticas asociativas.

Sin dudas la integración regional universitaria –como sucede en el MERCOSUR Educativo– aporta muchos beneficios para nuestros países. En el caso de las universidades argentinas, revisando los resultados de su participación en la política regional de aseguramiento de la calidad en el MERCOSUR, pese a no ser de cumplimiento obligatorio para las instituciones de educación superior, es posible afirmar que nuestro país ha logrado mucho más que carreras acreditadas a nivel regional. Nuestro país también contribuyó para la construcción y desarrollo de marcos regulatorios para el proceso de acreditación nacional y regional en otros países, como es el caso de Paraguay, así como para la

formación de pares académicos a nivel regional que llevarán adelante el proceso en los países del bloque.

La participación en la acreditación regional abre a las universidades la puerta a la movilidad académica en el MERCOSUR a través del programa MARCA (Programa de Movilidad Académica Regional para las carreras acreditadas), que se diseñó en el plan 2001-2005 y se implementó desde el año 2006 hasta la actualidad.

Los principios sobre los que se sustenta el Programa son: confianza entre instituciones; flexibilidad y apertura para resolver las diferencias; transparencia en la información brindada por las instituciones; solidaridad, base para la cooperación interinstitucional; replicación / multiplicación, buscando resultados de alto impacto y un efecto multiplicador; calidad educativa; integración, involucramiento de los diferentes actores participantes del proceso educativo; diversidad, suponiendo que la experiencia de formación en sistemas educativos y ambientes culturalmente diferentes estimulan el desarrollo de valores como la tolerancia y una actitud abierta para el trabajo cooperativo; continuidad del proyecto y efecto multiplicador a partir de la sinergia misma de su puesta en marcha; evaluación permanente del Proyecto, necesaria para su mejora y continuidad; inclusión e interdisciplinariedad (PROMARCA 2007).

En el MARCA participaron estudiantes, docentes y coordinadores de todas las carreras acreditadas en el sistema regional MEXA y ARCUSUR de los países del bloque. En la actualidad, el programa lleva realizadas 11 convocatorias incluyendo la última del 2017 (PROMARCA 2007).

En el año 2014 se realizó una evaluación cualitativa sobre la relevancia, eficacia e impacto del Programa a nivel sistémico, institucional y personal. La evaluación tuvo en cuenta el lapso transcurrido desde su experiencia piloto en el año 2006 hasta el año 2013 inclusive (Términos de Referencia Undécima Convocatoria 2018-2019).

Los resultados arrojados fueron considerados muy positivos y, en base a ellos, a partir del año 2015 el Programa decidió adoptar una nueva modalidad de participación basada en la conformación de proyectos de asociación académica universitaria entre Instituciones de Educación Superior de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile que cuentan con carreras que tienen acreditación vigente de ARCUSUR para que desarrollen intercambios de estudiantes y docentes de grado de las carreras mencionadas.

Como afirmamos en otra oportunidad (Lagoria, 2019), desde la investigación documental, es posible afirmar que el Programa MARCA es una iniciativa que se ha sostenido en el tiempo y que ha evolucionado favorablemente en muchos aspectos. Por todo ello, y por su metodología y la intensa labor que desde allí se desarrolla, este programa se constituye en una herramienta genuina para fortalecer la internacionalización universitaria en la región.

Como nota de actualidad, es importante mencionar que, entre las decisiones de los últimos años del MERCOSUR Educativo, se ha aprobado el ejercicio de la profesión en los países del MERCOSUR. El acuerdo para el ejercicio de la profesión incluye los títulos acreditados por el ARCUSUR, que contempla hasta el presente las carreras de ingeniería, agronomía, veterinaria, arquitectura, medicina, odontología, enfermería y demás títulos que se agreguen y permitiría el reconocimiento pleno de los títulos universitarios y la habilitación para ejercicio profesional. De esta manera, un profesional que cuente con un título acreditado por ARCUSUR en alguna de las carreras que participan de la acreditación regional, podrá solicitar el reconocimiento de su título en otro Estado parte del MERCOSUR para proseguir estudios o para ejercer su profesión.

El origen de este acuerdo vendría asociado a los importantes flujos migratorios de países como Venezuela hacia el resto de los países del bloque. Esto significa un avance en la integración regional, en el que la universidad representa un protagonismo relevante.

De esta manera, es posible afirmar que el aseguramiento de la calidad a nivel nacional y regional

puede constituirse un puente hacia la internacionalización y permite a las universidades participantes contrarrestar otros efectos derivados de la globalización, como el proceso de transnacionalización universitaria y la exposición a rankings internacionales que ponen a la educación en el lugar de bien transable y de mercancía.

En definitiva, abrir vías de internacionalización universitaria contribuye a posicionar a la educación superior como un bien público social, como derecho humano y como responsabilidad del Estado, tal como se ha ratificado en la II Conferencia Regional de la Educación Superior (2008). En vísperas a recuperar los espacios debilitados en estos últimos dos años, la post pandemia nos invita a retornar a las buenas prácticas universitarias y recuperar los espacios ganados con persistente lucha desde la icónica Reforma del 1918. Vamos por ello.

### Referencias bibliográficas:

- Almeida Junior, V. & Catani, A. (2009): Algunas características das políticas de acreditação e avaliação educação superior da Colômbia: interfaces com o Brasil, *Avaliação*, 14, 3, pp. 561-582. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772009000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772009000300003&script=sci_arttext) Último acceso en 25 de enero 2019.
- Araujo, S. (2016): “Evaluación y Acreditación de los Posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay: Aproximaciones comparativas”. En: LAMFRI, N. (Coord.) *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la Educación Superior*. 1° ed. Córdoba. Encuentro Grupo Editor.
- Barreyro, G. & Lagoria, S. (2010): “Acreditação da Educação Superior na América Latina: os casos da Argentina e do Brasil no Contexto do Mercosul”. *Cadernos PROLAM/USP*, A. 9, v. 1, pp. 7-27. Recuperado de: [http://www.usp.br/prolam/downloads/2010\\_1\\_1.pdf](http://www.usp.br/prolam/downloads/2010_1_1.pdf)
- Barreyro, Lagoria & Hizume (2016): “La implementación del Sistema Regional de Acreditación de Carreras Universitarias del Mercosur: algunas comparaciones entre las Agencias Nacionales de Acreditación”. *Revista Española de Educación Comparada*. N 28. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/REEC/issue/view/1025>
- Chiroleu, A. (2007): “Los contextos que enmarcan la reforma de la ley de educación superior: entradesafios y oportunidades” en M. MARQUINA et al., *Ideas sobre la cuestión universitaria*, pp37-56 (Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Chiroleu, A. & Iazzetta, O. (2005): “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes” en Rinessi E., Soprano G. y Suasnábar C. *Universidad: Reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en Argentina y en Brasil*. San Miguel, Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros. (pp. 15 - 38.)
- CONEAU (2019): “La CONEAU y el sistema de acreditación regional ARCU-SUR” editado por Jorge Lafforgue Laura Romero. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Disponible en: <https://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/CONEAU-ARCU-SUR.pdf>
- Coraggio, J. L. (1999): “Las propuestas del Banco Mundial para la Educación” en Coraggio, J. L. & Torres, R. *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y sus métodos*. Buenos Aires. Miño y Dávila. (pp. 9 - 72)
- Dias Sobrinho, J. (2005): “Impactos de la evaluación y de la acreditación en América Latina y Caribe”. Presentación efectuada en el Seminario Regional Las nuevas tendencias de la Educación y de la Acreditación en América Latina y el Caribe (Buenos Aires).

- Dias Sobrinho, J (2011): “Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior” en J. C. Rothen & Barreyro, G.B. (comps), *Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas*, pp. 17- 41 (São Paulo, Xamã).
- Didou Aupetit, S. (2000): “Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas. Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe”. Vol. 2005. Recuperado de: <https://www.ses.unam.mx/cursos2007/pdf/Didou2006.pdf>
- Fernández Lamarra, N. (2003): *Evaluación y acreditación en la educación superior argentina*. (Buenos Aires, IESALC/UNESCO).
- Fernández Lamarra, N. (Comp.) (2005): *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. Caseros. Eduntref.
- Fernández Lamarra, N. (2007): *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. Buenos Aires. 1ª. ed. 1ª. reimpr. Caseros: Eduntref.
- Fernández Lamarra, N. (2010): “La convergencia de la educación superior en América Latina y su articulación con los espacios europeo e iberoamericano: posibilidades y límites” *Avaliação*, 15 (2), pp. 9-35 Recuperado de: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772010000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772010000200002&lng=pt&nrm=iso)
- Filmus, D. (1996): *Estado, Sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafío* Buenos Aires. Troquel.
- Krotsch, P. (1997). “La Universidad en el proceso de integración regional”. *Perfiles Educativos*, XIX. pp. 76-77. México: Universidad Nacional Autónoma de México., v. XIX, n.
- Krotsch, P. (2003). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- Lagoria, S. L. (2018): “Acreditação de cursos de graduação no âmbito nacional e regional: o caso dos cursos de engenharia na Argentina e no Mercosul” *InterMeio* Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação – UFMS. Recuperado de: <http://seer.ufms.br/index.php/intm/article/view/5903>
- Lagoria, S. L. (2019): “Génesis de la movilidad académica en MERCOSUR: origen y desarrollo del Programa MARCA”. *Revista Integración y Conocimiento*. Vol. 8, Núm. 2. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/25012/24301>
- Mainardes, J. & Marcondes, M. I. (2009). “Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional”. *Educação & Sociedade*, 30 (106), pp.303-318.
- MARCA (2007): PROMARCA 2007. Recuperado de: <http://programamarca.siu.edu.ar/documentos.php>
- Martins, C. B. (2021): “¿Adiós, Humboldt? La Educación Superior contemporánea en el contexto de la globalización”. *Integración Y Conocimiento*, 10(2), 134–162. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/32405>
- Mollis, M., & Krotsch, P. (1998): “Globalización, integración regional y asociación universitaria: el caso de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo” en Armando Alcántara, Riardo Pozas & Carlos Alberto Torres (Eds.) *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo* (pp. 92-107). México: Siglo XXI Editores.
- Mora Chinchilla, C. (2011): “La construcción de la democracia en América Latina y sus desafíos actuales”. *Revista Estudios*, (24). VI Sección. Universidad de Costa Rica. Costa Rica. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/estudios/article/view/22793/22959>
- Rama, C. (2006): *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires. 1ª. ed. FCE.
- Stubrin, A. (2005): “Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la

internacionalización de la educación superior” *Avaliação*, 2005, 10, 4, pp. 9- 22.

Recuperado de: <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v10n04/v10n04a02.pdf>

Tello, C. (2015). “La/s política/s educativa/s. Campo teórico, campo de intervención y la preocupación ética en la investigación”. *Curso de Posgrado*. Buenos Aires. Universidad Nacional de La Plata. ReLePe (Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa), pp. 1-29. Tünnermann, C. (1999): *Historia de las universidades de América Latina*, Unión de Universidades de América Latina, UDUAL, México, págs. 9-61.

## ACERCA DE LA AUTORA

**Silvana Lorena Lagoria:** Dra. en Estudios Sociales de América Latina, Mgter. en Gestión para la Integración Regional, Esp. en Políticas Públicas y Evaluación de la Educación Superior, Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación. Cursó sus estudios de grado y posgrado universidades de Argentina, Brasil y Portugal, fue becaria de SECyT-UNC, CONICET (doctoral y postdoctoral), CAPES, UNIÓN EUROPEA y SANTANDER UNIVERSIDADES. Ha publicado artículos de investigación, libros y capítulos de libros sobre educación superior y actualmente es docente de postgrado en la Maestría en Docencia Universitaria (UTN) y Maestría en Salud Materno infantil (FCM-UNC) y de grado en la ECE-UNC y FCE-UNC.