

**LCSHD Paper Series**

**32442**

**Department of Human Development**

**Desafíos De La Política De Educación  
Superior En América Latina:  
Reflexiones A Partir Del Caso Argentino  
Con Énfasis Sobre La Evaluación Para El  
Mejoramiento De La Calidad**

**Juan Carlos Del Bello**

March 2002



**The World Bank**  
**Latin America And The Caribbean Regional  
Office**

**Human Development Department  
LCSHD Paper Series No. 70**

**Desafíos De La Política De Educación Superior En América Latina. Reflexiones A Partir Del Caso Argentino Con Énfasis Sobre La Evaluación Para El Mejoramiento De La Calidad.**

**Juan Carlos Del Bello**

**March 2002**

Los trabajos de esta serie no son publicaciones oficiales del Banco Mundial. Estos son los resultados preliminares y no detallados de análisis del (los) país (países) o investigaciones que son circulados para fomentar la discusión y/o el comentario; cualquier cita y uso de este trabajo debe tener en cuenta este anuncio previo. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son las del (los) autor (autores), y no deben, de ninguna forma, atribuirse al Banco Mundial, sus organizaciones afiliadas, miembros de su Comité de Directores Ejecutivos, o a los países que ellos representan.

# PREFACIO

PREFACIO .....	iii
Presentación .....	1
Cambios y desafíos de la educación universitaria en los inicios del nuevo milenio .....	1
La problemática de la masificación .....	3
Acceso directo o regulaciones al ingreso al sistema universitario.....	4
Equidad y acceso a las universidades .....	10
Distribución porcentual de los asistentes a la educación pública y privada –total urbano, 1996.....	11
Indicadores básicos de la enseñanza secundaria por nivel de ingreso –1998 .....	11
Estudiantes y graduados universitarios por nivel de ingresos .....	12
La apertura y regulación a la entrada de nuevas universidades de gestión privada.....	13
Diversificación y diferenciación institucional. Expansión del subsistema de educación superior no universitaria .....	15
Instituciones de educación superior según subsistema y sector de gestión. Año 2000 ....	16
Las nuevas condiciones del financiamiento universitario .....	17
<i>Educación Superior. Indicadores de Gasto. Matrícula y graduación.</i> .....	18
Presupuesto Universitario, Alumnos y Egresados. Años 1980/2000. ....	19
El impacto de la economía y la sociedad del conocimiento .....	23
Estrategias adaptativas: revolución curricular, educación virtual y redes de IyD .....	26
Estructuración por ciclos.....	27
Autonomía y gobierno universitario .....	30
Bases de un nuevo marco de políticas públicas universitarias .....	35
Valoración de la calidad.....	36
Variables básicas de los sistemas de evaluación.....	39
La experiencia Argentina en evaluación de la calidad.....	39
Marco institucional y alcances de la evaluación.....	39
Evaluación de la calidad institucional.....	42
Evaluaciones institucionales externas.....	45
Las primeras experiencias en acreditación de postgrados (1997/2001).....	48
Número de Postgrados ofrecidos por las universidades argentinas. ....	49
Años 1982/1997 .....	49
Categorización de los postgrados.....	50
realizada por la CAP, 1995 .....	50
Acreditación de la CONEAU de las Carreras de Postgrado .....	51
Reflexión autocrítica de la experiencia en acreditación de postgrados y bases para la próxima etapa.....	51
Acreditación de carreras de grado: el caso de medicina .....	56
Acreditación de carreras de grado de Medicina.....	58
Argentina.....	58
Algunas reflexiones finales sobre la evaluación y la calidad .....	59
Referencias Bibliográficas.....	60

# **DESAFÍOS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMERICA LATINA. REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO ARGENTINO CON ÉNFASIS SOBRE LA EVALUACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD<sup>1</sup>**

*por Juan Carlos Del Bello<sup>2</sup>*

## **PRESENTACIÓN**

Este documento persigue el propósito de reflexionar sobre las alternativas de política de la educación superior en América Latina, a partir de la presentación del caso argentino con algunas referencias a otros países de la región, y poniendo énfasis en la evaluación para el mejoramiento de la calidad.

El enfoque procura rescatar las lecciones que nos brinda la Universidad Argentina, como contribución al debate sobre el futuro de la educación superior en la región. Se parte de considerar la riqueza de las experiencias nacionales en los diversos issues de política reconociendo las limitaciones de la transferencia automática de políticas entre países, pero al mismo tiempo, se reivindica los conceptos del aprender haciendo (*learning by doing*) rescatando las lecciones de otros casos nacionales (*catching-up*).

Como se podrá observar, se adhiere a un enfoque *ecléctico* de política pública, que rescata las mejores aplicaciones de política pública de enfoques teóricos contrapuestos, como los neoreformistas (que rescatan la Reforma de 1918), la ortodoxia económica y el neoestructuralismo.

### **Cambios y desafíos de la educación universitaria en los inicios del nuevo milenio**

En las últimas décadas del siglo XX se produjeron cambios estructurales en los sistemas educativos en general y en el sistema de educación superior en particular, del cual las universidades forma parte. Sin pretender agotar un listado de estos cambios, se destacan los siguientes:

- (i) Masificación de la educación superior y creciente inequidad
- (ii) Crisis del financiamiento público de la educación superior

---

<sup>1</sup> Documento preparado para la Reunión Técnica “*El futuro de la educación superior en Colombia*”, organizado por el Ministerio de Educación Nacional – Departamento Nacional de Planeación, Asociación Colombiana de Universidades y el Banco Mundial. Bogotá, enero 31 y 31, 2002

<sup>2</sup> Profesor titular e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes. Miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), desde junio 2001. Miembro del Directorio de la Universidad Virtual de Quilmes. Secretario de Políticas Universitarias (1993/96). Secretario de Ciencia y Tecnología (1996/99).

- (iii) Emergencia de la sociedad del conocimiento
- (iv) Nuevos patrones de la competencia económica internacional
- (v) Nuevas demandas sociales sobre el sistema universitario
- (vi) Desajustes estructurales del mercado de trabajo
- (vii) Internacionalización de los sistemas de educación superior
- (viii) Mayor movilidad del capital humano.
- (ix) Crisis de la organización estatal del servicio educativo universitario.
- (x) Crisis de los sistemas de gobierno de las universidades.
- (xi) Redefinición del concepto de autonomía universitaria.

Asimismo, cada una de estos temas se vinculan entre sí generando sinergias que potencian la problemática. Veamos algunas de las interrelaciones para entender el grado de amplitud de los problemas y desafíos.

El crecimiento de la población de estudiantes del nivel secundario que incluso alcanzó en algunos países tasas de cobertura próximas a la universalización, generó un aumento explosivo de la demanda por educación superior en un contexto económico regional signado por la década perdida de los años '80, la crisis del Estado de Bienestar de los noventa y las crecientes desigualdades estructurales en términos de crecimiento económico y aumento de la pobreza de fines del siglo pasado provocados por la adopción generalizada y acrítica de las recetas de política económica impulsadas por el pensamiento único del Consenso de Washington. La masificación y la crisis de las finanzas públicas, tuvo como consecuencia la caída del nivel de inversión pública por alumno universitario.

El fin de los largos períodos dictatoriales que asolaron el cono sur, Centroamérica y otros países andinos provocó una reivindicación extremista de la autonomía universitaria que alcanzó niveles comparables al principio de soberanía nacional, al mismo tiempo que la emergencia de la sociedad del conocimiento y del papel de la ciencia y la innovación tecnológica en la competencia internacional y el desarrollo económico inducían a una estrecha articulación entre los sistemas productivos y el sistema de educación superior. Esa extrema visión autonomista entra en contradicción con las demandas productivas y sociales de articulación, la que se agudiza cuando los gobiernos universitarios están exclusivamente integrados por sus claustros.

La nueva sociedad del conocimiento asigna a las universidades nuevos roles que se agregan a los tradicionales, sea en el campo científico-tecnológico, como en la educación continua, en la aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación y la informática, y los nuevos contenidos de los planes de estudios. Se trata de un movimiento ascendente en requerimientos y prestaciones, que choca con un mercado de trabajo con altos índices de desempleo que también comienzan a alcanzar el segmento poblacional con estudios superiores<sup>3</sup>. Este desajuste estructural en el mercado de trabajo se expresa en los países subdesarrollados en una sobrecalificación de la fuerza de trabajo con respecto a su empleabilidad.

---

<sup>3</sup> En Argentina la elasticidad producto del empleo muestra en el nivel agregado una tendencia secular decreciente. Los problemas de desocupación invaden también el segmento de la población con formación de nivel superior, aún cuando sea el que tiene menos problemas de desempleo.

Cabe también referirse a la velocidad de los cambios estructurales y a la lentitud de las universidades para adecuarse a las nuevas situaciones. En efecto, mientras el vértigo de los cambios es más que evidentes las instituciones universitarias tienen una baja velocidad de transformación y/o adaptación. A diferencia del pasado en que el enfoque gradualista generaba tan sólo un defasaje transitorio entre las transformaciones económicas y las educativas, hoy la internacionalización de los sistemas universitarios de los países desarrollados, predominantemente bajo la modalidad de la “macdonalización”<sup>4</sup> supera las barreras nacionales protectivas de las universidades locales. En fin, el gradualismo conspira ante la acelerada internacionalización. Veamos ahora con un mayor grado de detalle los problemas apuntados.

### **La problemática de la masificación**

El pasaje de un sistema universitario de elite a un sistema de masas, se expresa en el crecimiento geométrico de la tasa bruta de escolarización terciaria en la región. La matrícula en educación superior pasó de menos de 300.000 alumnos en 1950 a 9 millones en el año 2000. No obstante se observa una evolución diferenciada de dicha tasa de escolarización, que alcanza actualmente valores cercanos al 40% en el caso argentino e inferiores al 2% en Haití, para un promedio regional del 19% , porcentaje aún muy lejano del 51,6% de los países desarrollados (UNESCO, 1999).

El aumento de la matrícula de educación superior contrasta con un bajo desempeño medido por la tasa de graduación en las carreras de grado. Mientras que el promedio de los países de la OECD se ubica en el 25% América Latina registra valores inferiores a la mitad de la tasa de los países desarrollados (OECD, 2001). La economía mundial del conocimiento es más intensiva en capital humano y la empleabilidad está crecientemente condicionada a una formación de mayor nivel. En la medida que la educación secundaria en América Latina se universalice, luego la demanda por educación superior será todavía mayor a la que ha registrado en las últimas décadas. La masificación del sistema universitario puede ser vista como un gran problema y al mismo tiempo un gran desafío. Problema, en tanto y en cuanto las capacidades educativas no pueden crecer al ritmo del aumento de las demandas educativas y la prestación del servicio educativo debe a su vez asegurar niveles crecientes de calidad y excelencia. Desafío, porque asegurar la calidad y aumentar la capacidad educativa en un contexto de restricciones fiscales y de evidentes deficiencias de formación de los aspirantes a cursar estudios superiores, obliga a la adopción de políticas creativas.

Cómo asegurar el objetivo de apertura a jóvenes y adultos con metas de eficiencia y altos niveles de calidad, en contextos de financiamiento público restrictivo y de costos crecientes de la educación universitaria, es uno de los interrogantes clave de la política universitaria.

Las respuestas a la problemática reseñada han sido múltiples y combinadas, destacándose: (i) la regulación del ingreso a la universidad con base en criterios meritocráticos e instrumentos

---

<sup>4</sup> El profesor Philip Altbach del Boston College utiliza la expresión “macdonalización” como sinónimo de “multinacionalización”, fenómeno que comprende múltiples variantes: compra de universidades privadas (caso México), establecimiento de filiales o sedes (caso Universidad de Bolonia en Argentina), convenios de licencias de software (UOC de Catalunya), acuerdos académicos entre instituciones (Australia con Malasia).

diversos; (ii) la desregulación de la entrada de instituciones universitarias de gestión privada y, (iii) la diversificación y diferenciación institucional.

### **Acceso directo o regulaciones al ingreso al sistema universitario**

Salvo contadas excepciones, entre las que se destacan Argentina, Uruguay y Bolivia, el sistema universitario latinoamericano adoptó las prácticas de los países centrales de regular el ingreso a las instituciones universitarias. En el Cuadro 1 se presentan los procedimientos en un grupo de países seleccionados de Europa y América Latina.

**Cuadro 1**  
**Ejemplos de Regulaciones al ingreso a la Universidad**

País	Secundario	Examen de ingreso	Responsabilidad Jurisdiccional	Características en función de los estudios	Número de materias que componen las pruebas	Lugar de realización	Peso de las calificaciones del secundario en la calificación final	Cupos
<i>Ejemplos europeos</i>								
<i>Francia</i>	Prueba específica para obtener el título Baccalaurèat		Estado Nacional	Pruebas iguales, escritas y orales	10	Colegio	...	sí
<i>España</i>	Sin prueba específica	Sí	Estado Nacional/ Regional	Pruebas diferentes, escritas	8	Lugar distinto al colegio	50%	sí
<i>Alemania</i>	Prueba específica para obtener el título Abitur		Estado Regional (Länder)	Pruebas iguales, escritas y orales	4	Colegio	71%	sí
<i>Italia</i>	Prueba específica para obtener el título Maturità		Estado Nacional	Pruebas iguales, escritas y orales	4	Colegio	...	sí
<i>Dinamarca</i>	Sin prueba específica	Sí	Estado Nacional	Pruebas iguales, escritas y orales	10	Colegio	variable	sí
<i>Inglaterra</i>	Prueba específica		Estado Nacional/ Regional	Pruebas diferentes, escritas y orales	4	Colegio	no	sí
<i>Ejemplos Latinoamericanos</i>								
<i>Brasil</i>	No	Sí. Vestibular	Comisiones Federales y estatales	Test común de conocimientos básicos. Test específico de la carrera seleccionada, previa aprobación del anterior		Universidad	no	sí
<i>Colombia</i>	No	Examen Nacional del Bachillerato	Estado Nacional	Examen de capacidad de razonamiento matemático y razonamiento verbal		Universidad	aprox. 1/3	sí
		Prueba de Aptitud Académica	Universidad	Test específico de la carrera seleccionada		Universidad		
<i>Venezuela</i>	No	Prueba de Aptitud Académica	Nacional	Prueba de conocimientos generales en matemáticas y español			no	sí
		Prueba interna de cada universidad	Universidad	Prueba específica para cada carrera				
<i>Chile</i>	No	Prueba de Aptitud Académica para la selección a las universidades adscriptas al Consejo de Rectores	Universidad de Chile	Prueba de Aptitud Académica: verbal y matemática. Prueba de Conomientos Específicos de Historia y Geografía de Chile. Prueba(s) de conocimientos específicos sobre la carrera. Prueba(s) especiales si la carrera lo exige.			no	sí

Fuente: Arrimadas Gómez, Irene (1999)

Mientras que en los principales países europeos continentales predominan las pruebas obligatorias para obtener el título de estudios secundarios, en América Latina prevalecen los exámenes y pruebas nacionales de aptitud académica, como requisito de ingreso a la universidad (no necesariamente para estudios superiores no universitarios). A fines ilustrativos, en el Recuadro N° 1 se exponen los principales rasgos de la Prueba de Aptitud Académica de Chile.

**RECUADRO N° 1: CHILE: CARACTERÍSTICAS SALIENTES DE LA PRUEBA DE APTITUD ACADEMICA –PPA- PARA INGRESAR A LA UNIVERSIDAD<sup>1</sup>**

- Se aplicó por primera vez en 1967 como requisito de ingreso para todas las universidades
- Inicialmente fue una adaptación del Scholastic Aptitude Test (ETS) de EEUU
- Es una prueba de capacidad general que mide la potencialidad (aptitud) del individuo para razonar con elementos verbales y matemáticos.
- La PPA verbal mide las conductas básicas relacionados con el manejo de la lengua. Tiene cuatro secciones: términos excluidos, plan de redacción, uso de relativos y comprensión de lectura
- La PPA matemática mide la capacidad de razonamiento a través de la resolución de problemas de distinto grado de complejidad. Tiene 5 secciones: operatoria directa, razonamiento lógico-deductivo, interpretación simbólica, razonamiento analítico y evaluación de suficiencia de datos

<sup>1</sup> Extracto de Donoso Retamales, Graciela “ Experiencia chilena con pruebas de aptitud”, en *Sistemas de Admisión a la Universidad*. Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, junio 1999

Argentina, conjuntamente con muy pocos países de la región registran el mayor retraso relativo en la adopción de políticas regulatorias al ingreso de los estudiantes. De allí que cabe relativizar la supuesta alta tasa de matriculación universitaria en Argentina, ya que de existir un instrumento regulatorio la tasa de matriculación podría descender por debajo del 20%. Cabe advertir que la equidad no se realiza solamente en la educación superior, si no se la garantizó en los niveles educativos anteriores, de manera que es discutible el argumento de la igualdad de oportunidades como justificación en Argentina del ingreso directo o irrestricto. El libre acceso también se fundamenta en principios democráticos (derecho a la educación) y de movilidad social ascendente.

Desde otra perspectiva puede asegurarse que las condiciones (aptitudes) académicas de los estudiantes y su capacidad de aprendizaje influye en los niveles de calidad de las universidades. El nivel académico medio del alumnado podría incidir en el nivel de trabajo de enseñanza-aprendizaje y convertirse en parte constitutiva de la calidad real de la gestión curricular, nivelando hacia abajo. Si las actividades educativas sostienen un nivel de exigencia en el nivel del estado del arte internacional de contenidos y metas exigibles, la deserción supera ampliamente los estándares internacionales.

En el caso argentino, la tasa de egreso en las universidades nacionales es de alrededor del 19%<sup>5</sup>, y la deserción en el primer año alcanza el 50%.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> En las universidades privadas es de aproximadamente 40%. Los factores explicativos de esta mejor performance de las instituciones de gestión privada en comparación a las estatales, no necesariamente se asienta en los mecanismos de regulación del ingreso, sino más bien en el origen social de los estudiantes, que al pertenecer a hogares de ingresos medio-altos y altos tendrían un capital cultural y educativo superior al promedio de la población juvenil de 18 a 24 años. También contribuye la organización pedagógica, ya que al no responder a un modelo de masas, las relaciones técnicas docente/alumno, el seguimiento tutorial y una estructuración curricular que responde a alumnos con dedicación plena a los estudios, posibilita un seguimiento más adecuado de las cohortes. No hay evidencias de una supuesta menor exigencia académica, ya que los egresados de las universidades privadas ocupan puestos en el mercado de trabajo (*proxy* de calidad) no muy diferentes a los egresados de las universidades estatales

<sup>6</sup> La tasa del 19% es un dato referido a los estudiantes que egresan dentro del lapso previsto por el plan de estudio de las respectivas carreras. Un polémico trabajo de Giuliadori R. y Landi R. (2001) establece que cuando se consideran plazos mayores la tasa de graduación aumenta a casi el 38%.

En el *Recuadro N° 2* se presentan los sistemas de ingreso a las universidades nacionales argentinas. Puede observarse que las tres universidades más grandes (UBA, La Plata y Córdoba), que representan alrededor del 44% del total de alumnos de las universidades estatales, no tienen sistemas selectivos de ingreso.

## RECUADRO N° 2: ARGENTINA: EL INGRESO A LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

### 1. Breve historia sobre los condicionantes políticos.

La evidencia histórica de Argentina permite constatar que el ingreso selectivo a las universidades estuvo asociado a regímenes políticos autoritarios y el ingreso directo (irrestringido) a gobiernos democráticos, razón por la cual el tema de ingreso a la universidad siempre estuvo muy politizado y ha sido percibido en los cortos períodos constitucionales como que las restricciones a la entrada a la universidad conspiran contra la igualdad de oportunidades y contra la democracia.

- Hasta 1952 no había ingreso directo a las universidades estatales. Cada universidad establecía sus propios sistemas de admisión. En 1952 el gobierno del presidente Juan Perón eliminó los aranceles y estableció un sistema de acceso libre (ingreso irrestringido)
- En 1955 la dictadura militar dio amplia autonomía a las universidades nacionales en materia de admisión, normativa que rigió hasta 1966. La UBA, por ejemplo, estableció cursos de ingreso y exámenes.
- El gobierno militar entre 1966 y 1973 estableció exámenes de ingreso de tipo general, organizados por facultades
- El gobierno constitucional en 1973-1976 reimplantó el ingreso irrestringido
- El gobierno militar entre 1976 y 1983 reestableció los exámenes de ingreso.
- El gobierno constitucional de 1984 reimplantó el ingreso directo.
- La Ley de Educación Superior (LES) de 1995 otorgó a las universidades plenas facultades para determinar los sistemas de admisión, con arreglo a sus estatutos específicos. Desde entonces las universidades nacionales gradualmente vienen adoptando sistemas de ingreso no directo, en algunos casos con carácter selectivo y en otros de diagnóstico, nivelación u orientación.

### 2. Tipología de casos

En virtud de que en Argentina no se aplica una prueba final como requisito para obtener el título secundario y tampoco una prueba de aptitud académica como en Chile, Brasil, Colombia y Venezuela, entre otros países, hay tantas situaciones como número de universidades. Por un lado, todas las universidades privadas cuentan con cursos de ingreso y pruebas de diferente naturaleza, en algunos casos con propósitos selectivos y en otros con fines de nivelación y orientación. Por otro lado en las universidades estatales, todas ellas de jurisdicción nacional, las situaciones son diversas. A fines ilustrativos se presentan algunos casos:

- Universidad de Buenos Aires: No cuenta con cursos ni exámenes de ingreso. Desde 1984 estableció un Ciclo Básico Común (CBC) como instancia propedéutica de un año de duración, con materias comunes (Pensamiento Científico, Sociedad y Estado) y específicas según las carreras elegidas por los alumnos. Si bien el CBC no es un curso de ingreso, tampoco forma parte del plan de estudios de las carreras, dado que los alumnos recién pueden inscribirse en las facultades una vez aprobado el CBC, que es administrado por una unidad dependiente del Rectorado. A pedido y por presión de las facultades, las materias no comunes se han ido transfiriendo a las facultades para su dictado. La UBA no aplica cupos. En los últimos diez años estuvo latente un conflicto aún no resuelto entre el Consejo Superior y la Facultad de Medicina, que llegó a establecer un curso preuniversitario de ingreso de carácter selectivo sin cupos.
- Universidad Tecnológica Nacional: Es la principal universidad formadora de ingenieros, con sedes a lo largo y ancho del país. Cuenta con cursos de nivelación con funciones no selectivas, sino de nivelación. Sin embargo los alumnos deben aprobar las materias del curso de nivelación para continuar los estudios (régimen de correlatividades).
- Universidad Nacional de Córdoba: Idem anterior. En el caso de la Facultad de Medicina en los últimos años se estableció un curso de carácter selectivo, más cupos.
- Universidad Nacional de Quilmes: Cupos por carrera. Exámenes selectivos de lengua y matemática. Los que no aprueban tienen la oportunidad de realizar un curso de ingreso que tiene una duración de un cuatrimestre, con examen final obligatorio. Este sistema es similar al que aplicó la UBA a principios de los años 1960.
- Universidad Nacional de la Matanza, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de General Sarmiento y otras creadas en las últimas dos décadas: cursos de ingreso con finalidades diagnósticas, nivelatorias y orientativas, que desestimulan a quienes autoverifican déficits formativos y actitudinales para cursar con éxito estudios universitarios.

- Universidad Nacional de Cuyo: Cursos de nivelación con características y modalidades establecidos por cada unidad académica. Curso de nivelación optativo con ingreso selectivo: Ingeniería, Ciencias Agrarias Educación elemental y especial, Ciencias de la educación y Medicina. Curso de nivelación obligatorio con ingreso selectivo: Filosofía y Letras, Derecho, Odontología, Ciencias Políticas y Sociales, Ciencias Económicas.
- Universidad Nacional del Comahue, Universidad Nacional San Juan Bosco, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional de Rosario y otras. Sin cupos y sin mecanismos selectivos de admisión
- Universidad Nacional de la Plata. Sin cupos. Con examen de ingreso en Medicina.

### 3. Ingreso directo y estratificación social de la matrícula universitaria

Si bien el ingreso irrestricto tiene orígenes político-ideológicos basados en los principios de democratizar la universidad, la tasa de participación de los alumnos provenientes de los hogares de menor ingresos oscila entre el 14 y el 18% del total de los estudiantes, porcentaje inferior al de países desarrollados y latinoamericanos con sistemas explícitos de ingreso no directo (Sigal V. 1999).

En los últimos cinco años se observa una tendencia a la adopción de regulaciones a la entrada en casi la totalidad de las universidades pequeñas y medianas, y en algunas mediana-grandes como la Universidad Tecnológica Nacional. Las regulaciones no necesariamente tienen carácter selectivo, si no más bien cumplen un objetivo de nivelación e indirectamente de desestímulo para quienes no cuentan con aptitudes académicas mínimas que les permita cursar exitosamente los estudios universitarios.

A mi juicio, la no regulación al ingreso implica delegar en cada estudiante la responsabilidad de procesar la masividad con sus propios medios y además provoca situaciones indeseables como la deserción de alumnos que aún contando con aptitudes no pueden enfrentar un modelo académico masivo que se sustenta en clases dictadas en aulas hacinadas a cargo de docentes auxiliares. En la práctica en el primer año los alumnos no alcanzan a conocer a los profesores titulares de las materias. La ausencia de sistemas tutoriales abona la deserción temprana. En fin, es una suerte de carrera de obstáculos y de sobrevivencia.

Junto con esto hay otros elementos que según V. Sigal integran los mecanismos de selección diferida: la aparición de cátedras filtro y obstáculos académicos y administrativos que tornan opaco e inmanejable al inevitable proceso de selección desencadenado por la masividad en condiciones de capacidad educativa limitada. esto tiene una consecuencia nefasta: operan selecciones masivas que las instituciones no pueden prever ni controlar y mucho menos conocer en sus reales causas y consecuencias y finalmente se impone la explicación fácil de que los alumnos abandonan la universidad por razones económicas.

Cabe advertir sin embargo que las instituciones que adoptaron regulaciones al ingreso, no han logrado tasas de egreso sustantivamente mejores a la etapa de libre ingreso. Esto estaría mostrando que las deficiencias de formación pueden identificarse sólo parcialmente mediante pruebas de aptitud académica y que los problemas de la educación secundaria argentina son más graves de lo que se supone.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Guillermo Jaim Etcheverry (1999) en su libro "La tragedia educativa" reseña algunos datos de los déficits de la formación del secundario, en la sección titulada "sorprendentes hallazgos en el ingreso a la universidad": En la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de la Plata, en una prueba diagnóstica tomada en 1998, el 84% de los 1.727 alumnos examinados no logró responder ninguna pregunta y uno solo alcanzó a contestar la mitad del examen. En la Universidad de Rosario, sólo el 5% de los 1.900 aspirantes a ingresar en ciencias económicas aprobó una prueba del mismo tipo. Una investigación en el CBC de la UBA concluyó que la mayoría de los estudiantes que concurren a los talleres de lectura y escritura, tienen graves problemas para comprender los textos y para expresarse mediante la escritura. En el Curso Preuniversitario de Ingreso organizado por la Facultad de Medicina de la UBA en oposición al CBC, sólo entre el 50 y el 60% de los alumnos fue capaz de calcular un porcentaje sencillo e interpretar un gráfico simple y sólo la mitad pudo colocar correctamente un acento ortográfico (p.26). Etcheverry concluye que "cada vez sabemos menos". Cabe señalar que hay otras evidencias sobre la declinación de la calidad del secundario argentino, en los años 1960 la mayoría de los

La ausencia de regulaciones al ingreso implica también poner el problema fuera de las instituciones, establecer regulaciones solamente en cada institución si bien permite enfrentar la incongruencia entre masividad y capacidad educativa, vía la selectividad, el desestímulo o los cupos (*numerus clausus*), no contribuyen a remediar las falencias de la formación del nivel secundario.

No existe una receta para evaluar las capacidades de los egresados del nivel secundario e identificar aptitudes académicas y madurez suficiente para proseguir estudios superiores. Sin embargo, la práctica internacional dominante ha sido adoptar sistemas para valorar la aptitud de los postulantes para realizar estudios de nivel superior, entendida como capacidad para razonar o sea deducir, abstraer, conceptuar e inferir.

Si las deficiencias del secundario han alcanzado niveles notables, luego la adopción de una prueba obligatoria para obtener el título de estudios secundarios podría alcanzar tasas de reprobación escalofriantes, parecería ser entonces que la mejor alternativa es aprender de la experiencia regional, de las pruebas vinculantes de aptitud académica para ingresar a la universidad.

En verdad esta iniciativa fue planteada en 1995 por el Consejo Nacional de Educación Superior, integrado a título personal por personas de reconocida jerarquía científica y académica, que propuso el Certificado Nacional de Aptitudes Básicas (Consejo Nacional de Educación Superior, 1994).<sup>8</sup>

Concretamente, el Consejo recomendó “la instrumentación, al término de la Educación Media Polimodal, de un prueba voluntaria de conocimientos y aptitudes que, sin perjuicio de la validez de los estudios cursados y aprobados, permitiese a los egresados de ese nivel obtener un certificado adicional de aptitudes básicas”.

Esta prueba de aptitud académica posibilitaría identificar con claridad en dónde se localizan las mayores deficiencias, tanto desde un punto de vista disciplinar como espacial, para desarrollar programas de mejoramiento de la calidad. Por ello el Consejo propuso adicionalmente el apoyo estatal de capacitación complementaria para quienes culminen la enseñanza media y lo crean indispensable.

Lo ideal sería alcanzar un consenso entre el Consejo Federal de Educación (integrado por las autoridades educativas de cada provincia) y el Consejo de Universidades (compuesto por rectores en representación de las universidades nacionales y privadas), de modo que la prueba sea de responsabilidad compartida. En otras palabras, debe promoverse la corresponsabilidad de las universidades para apoyar a la educación secundaria, aunque como señala un preinforme de una Comisión de notables convocada por el Ministerio en el año 2001 “..distriga esfuerzo y recursos”, “..Ignorar el problema y procesarlo como fracaso del estudiante aunque teóricamente se le dieron todas las oportunidades, no es el solución adecuada” (Comisión para el Mejoramiento de la Educación Superior, 2001).

---

postulantes a ingresar a la UBA aprobaban el examen de ingreso y los reprobados tenían la oportunidad de hacer un curso que luego era aprobado por casi la totalidad de los alumnos examinados.

<sup>8</sup> Para un análisis de la problemática de la admisión a la universidad ver Sigal V. (1995) y Sigal V. (1999).

Por otra parte, las instituciones estatales no pueden crecer indefinidamente ofreciendo plazas exclusivamente en función de las demandas vocacionales. El conflicto entre capacidad necesaria para prestar un servicio educativo de calidad y demandas crecientes de formación superior, es irresoluble desde un enfoque de *laissez faire*.

La justificación de los cupos y otras restricciones al ingreso por la insuficiente capacidad educativa de las universidades estatales es políticamente insostenible para las familias y los jóvenes que entonces reclaman por la desatención de la educación. Si puede argumentarse la regulación del ingreso en función de la “estrategia país para el desarrollo”. En función de la identificación y selección democrática del sendero de desarrollo económico –elección de sectores y áreas con potencial de desarrollo de ventajas competitivas dinámicas- puede regularse la capacidad educativa resolviendo el desequilibrio de plazas disponibles y demandadas, aplicando cupos en carreras sobre demandadas y/o con saturación de la oferta de profesionales egresados (por ejemplo, en Argentina la cantidad de médicos cada 1.000 habitantes es superior a los Estados Unidos, si bien la distribución espacial no es uniforme), y promoviendo la entrada en carreras estratégicas para el desarrollo, mediante becas y otros incentivos.

### **Equidad y acceso a las universidades**

La contradicción más evidente del sistema universitario argentino es la conjunción de masividad con inequidad. Becerra M. y Cetrángolo O. (2001) nos presentan con crudeza y en forma resumida el carácter selectivo de la educación argentina. En el *Cuadro 2* se puede observar que los establecimientos estatales en todos los niveles educativos son más receptores de alumnos provenientes de hogares de menores ingresos. En el nivel del primario o educación general básica, el 52% de los alumnos de las escuelas públicas pertenece a los hogares de menores ingresos (primer quintil), mientras que la participación de este grupo en las escuelas privadas apenas es del 11%. En el otro extremo del sistema educativo, o sea en el sistema universitario, los porcentajes de participación de alumnos pobres es del 6 y 1,6% respectivamente.

Cuadro 2.

*Distribución porcentual de los asistentes a la educación pública y privada –total urbano, 1996*

subsector público	Quintil de Ingresos					Total
	1	2	3	4	5	
Preescolar	43.99	25.39	16.69	9.37	4.56	100
Primario	51.68	24.31	12.96	6.99	4.05	100
Secundario	33.20	26.36	19.54	13.58	7.32	100
Terciario	17.39	19.17	22.22	22.97	18.25	100
Universitario	5.91	14.64	20.20	30.70	28.54	100
Subtotal Público	38.82	23.59	16.38	12.61	8.60	100

subsector privado	Quintil de Ingresos					Total
	1	2	3	4	5	
Preescolar	9.78	19.61	23.36	23.19	24.06	100
Primario	11.12	21.25	24.39	22.31	20.93	100
Secundario	11.75	16.49	20.51	28.55	22.69	100
Terciario	7.20	14.47	16.87	29.54	31.92	100
Universitario	1.59	3.75	7.55	27.09	60.03	100
Subtotal Privado	10.18	17.87	21.38	25.08	25.50	100

Fuente: Dirección Nacional de Gasto Social basado en datos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (INDEC).

El *Cuadro 3* es elocuente en cuanto a que la retención y por lo tanto éxito en los estudios es proporcionalmente mayor en los alumnos de los quintiles de ingresos más altos. “Las estimaciones dan cuenta de que cada 100 alumnos que en Argentina ingresan en la escuela primaria solo la mitad se gradúa de la secundaria y menos de 8 finaliza los estudios universitarios” (Experton W., 1999).

Cuadro 3.

*Indicadores básicos de la enseñanza secundaria por nivel de ingreso –1998*

indicadores	Total	Quintil de Ingresos				
		1	2	3	4	5
Pobl.14-18 años fuera de esc.(%)	26	37	28	19	16	8
Edad media abandono	15.70	14.7	15.8	16.5	16.8	16.6
Grupo escolar de 6-14 años:						
<i>Ingreso con retraso en primaria</i>	20.1	32.5	18.6	11.8	8.3	9.3
<i>Ingreso con retraso en sec.</i>	40.9	50.2	45.9	42.8	30	24.9
<i>Repetidores de al menos un curso</i>	14.1	24.6	12.8	7	4	3.6
Graduación ed. secundaria (18-24 años)	47.4	23.6	33.9	49.7	64.5	75.8

Fuente: Siempre - Secretaría de Desarrollo Social. 1999

Decíamos anteriormente que el desempeño académico de los estudiantes universitarios depende fuertemente de su performance en el secundario, pues bien, el *Cuadro 3* nos muestra que mientras el 76% de los estudiantes secundarios del quintil de más altos ingresos finaliza sus estudios, sólo el 24% de los alumnos del primer quintil de ingresos lo logra. En otras palabras, la inequidad del sistema universitario tiene como punto de partida los niveles educativos anteriores. Ahora bien, los sistemas de ingreso directo a la universidad tampoco han logrado corregir, ni siquiera parcialmente, la creciente inequidad pese a la retórica del discurso sobre la movilidad social y la democratización. En consonancia con los datos de educación secundaria, los estudiantes universitarios del primer quintil de ingresos representan solamente el 5,3% del total, que se

compara con el 32,8% del quinto quintil de ingresos (Cuadro N° 4), no variando sustancialmente la situación en el caso de estudiantes universitarios en establecimientos estatales, ya que los porcentajes son 5,9 y 28,5% respectivamente (la mayor proporción de alumnos de hogares de ingresos más altos en el total general se explica por el subsector privado universitario).

Cuadro 4.  
*Estudiantes y graduados universitarios por nivel de ingresos*

Indicadores (en estruc. Porcentual por quintil)	Quintil de Ingresos				
	1	2	3	4	5
Hogares con miembros en edad (18-30 años) universitaria	23.0	22.0	19.5	19.8	16.0
Estudiantes universitarios de universidades públicas	5.3	13.2	18.1	19.5	32.8
Hogares con un miembro graduado universitario	5.9	14.6	20.2	30.7	28.5
	0.6	1.6	3.0	9.0	26.0

Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias basado en datos de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC de 1999 y Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado

En conclusión, solo un estudiante del quintil más bajo logra acceder a la educación universitaria de cada 8 del quintil más alto. El proceso de agravamiento de la inequidad alcanza finalmente a los graduados, ya que se gradúan en mayor proporción los estudiantes provenientes de hogares con mayores ingresos (*Cuadro 4*).

Cabe señalar que las políticas públicas en materia de equidad históricamente han brillado por su ausencia en Argentina, salvo en algunos momentos. Recién en la segunda mitad de los años noventa, en el mayor distrito escolar (Provincia de Buenos Aires) se estableció un masivo programa de becas para el secundario, con el objetivo de aumentar la permanencia de los estudiantes de menores recursos y su graduación. El programa tiene una cobertura de cien mil estudiantes para los tres últimos años del secundario.

En el nivel universitario, la tradición de universidad gratuita en los períodos democráticos del siglo XX fortaleció como único financiamiento estatal el institucional (subsidio de la oferta) y el Estado confirió a las universidades estatales la atribución de otorgar becas. También en la segunda mitad de la década pasada el Estado nacional lanzó un Programa de Becas Universitarias por un monto global de u\$s 7 millones, que se compara con us\$ 1.800 del financiamiento institucional, o sea menos del 0,5% de los fondos para el sistema universitario fue destinado a becas. La cobertura del Programa es ridícula: menos de tres mil becas se otorgan para un total de solicitudes que califican de 40.000. Simplemente cubrir mediante becas a esa cantidad de alumnos que simultáneamente cumple requisitos de necesidad económica y buen desempeño académico, requeriría alrededor de us\$ 150 millones anuales, es decir en torno al 8,3% del financiamiento institucional. Cabe interrogarse por qué las universidades autónomas no han logrado un mejor equilibrio entre los objetivos de maximizar el acceso en función del mérito académico y apoyar mediante becas a los ingresantes y alumnos de menores recursos. El discurso dominante universitario ha sido que la equidad es resorte del Estado y no de la universidad.

## La apertura y regulación a la entrada de nuevas universidades de gestión privada

La eliminación o reducción de las barreras a la entrada de nuevas instituciones universitarias de gestión privada, fue el otro instrumento de política pública para enfrentar una demanda explosiva a la que no se podía dar respuesta inmediata desde las universidades estatales. Ante la incapacidad de las instituciones estatales de absorber el boom de demanda, los Estados nacionales desregularon la entrada eliminando normas burocráticas que presuntamente garantizaban una calidad de origen.

Los casos de Colombia, Brasil y más recientemente México, son representativos de la preponderancia de las instituciones privadas en la cobertura de la matrícula. Esta política fue parcialmente exitosa para enfrentar la masividad, pero se hizo a costa de la calidad. No por el hecho de que el sector privado por definición registre niveles de calidad inferiores a las instituciones estatales, sino porque la eliminación de las trabas no estuvo asociado a la adopción de un nuevo marco regulatorio basado en la calidad.<sup>9</sup>

En los casos de Brasil y México, los alumnos que ingresan a las universidades privadas constituyen la población residual que no alcanza los mayores méritos académicos para entrar a las universidades estatales. Obviamente esta afirmación tan general no alcanza a aquellas universidades privadas de alto prestigio y calidad comparable o superior al de las universidades estatales.

En Argentina, dada la gratuidad de los estudios universitarios y el ingreso directo mayoritariamente aplicado en las universidades estatales, los jóvenes que ingresan a las universidades privadas no resultan de un proceso de selección negativa. Por el contrario, suelen asistir a estas universidades jóvenes que cursaron estudios en colegios secundarios pagos, que pertenecen a hogares de ingresos medio-alto y altos y que poseen por lo tanto un acervo cultural y educativo superior al promedio. Por las razones apuntadas, aún cuando el número de universidades privadas es mayor a las estatales, tan sólo representan el 25% de la población estudiantil total.

Sin duda es imprescindible sustituir los marcos regulatorios existentes en gran parte de los países, no para cerrar la entrada al sector privado, sino para asegurar la calidad. Quizás en esta materia Argentina pueda brindar una experiencia positiva en tal sentido, así como tiene mucho que aprender sobre las regulaciones al ingreso en otros países.

En efecto, a fines de los años ochenta se inició un proceso de apertura, se crearon 29 nuevas universidades privadas sujetas a mecanismos de evaluación previa de los proyectos institucionales y de proceso. En el *Recuadro N° 3* se expone resumidamente el marco regulatorio y las herramientas para garantizar la calidad de las nuevas instituciones universitarias argentinas, sobretudo privadas. Las regulaciones son similares a las de Chile, que también prevé un sistema donde cada institución con licencia para funcionar es evaluada anualmente durante un período de 6 años, al término del cual puede operar con plena autonomía.

---

<sup>9</sup> En términos analógicos es como el proceso de privatización de la prestación de servicios públicos de electricidad, agua y telecomunicaciones, que no estuvo acompañado de marcos regulatorios basados en el equilibrio entre el interés público y el interés privado de las empresas prestatarias.

### **RECUADRO N° 3 : ARGENTINA: ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LAS NUEVAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PRIVADAS**

#### 1. Tratamiento de las universidades estatales –nacionales y provinciales- y privadas

Las universidades nacionales son creadas por ley de la Nación, para lo cual se requiere previamente un estudio de factibilidad, indistintamente si la iniciativa tiene origen en el Poder Ejecutivo o Legislativo. Una vez creada la universidad, su puesta en marcha requiere previamente un dictamen de la CONEAU. Las universidades provinciales son creadas por cada provincia y requieren para su reconocimiento autorización del Ministerio de Cultura y Educación, previo dictamen de la CONEAU. Finalmente, para la autorización de nuevas universidades privadas el Ministerio también requiere un dictamen de la CONEAU. No se han creado nuevas universidades nacionales a partir del nuevo marco normativo (ley 24.521 de Educación Superior, de 1995); sólo se crearon dos universidades provinciales, mientras que el Estado ha examinado más de 70 proyectos de creación de nuevas universidades privadas, de los cuales sólo 8 han logrado un dictamen afirmativo por parte de la CONEAU. Cabe advertir que el dictamen favorable de la CONEAU no obliga al Ministerio a otorgar la autorización cuando éste tuviera razones fundadas para no hacerlo. A la inversa, los dictámenes desfavorables son vinculantes para el Ministerio y sólo recurribles ante la Justicia.

#### 2. Procedimientos y características de la evaluación de la calidad

Los procedimientos de la CONEAU para los tres casos institucionales (nacionales, provinciales y privadas) son semejantes.

La entidad presenta la solicitud de autorización provisoria acorde con las pautas establecidas por el Ministerio.

El Ministerio verifica los requisitos establecidos por las pautas: adecuación del proyecto a los requisitos jurídicos, modalidades de organización universitaria, finalidades y funciones básicas universitarias.

El Ministerio elabora una evaluación provisoria y da vista a la entidad solicitante por un plazo de 30 días hábiles.

Con la respuesta a la vista, el Ministerio elabora un informe técnico ampliatorio y remite el expediente a la CONEAU.

La Dirección de Evaluación de la CONEAU elabora un informe técnico, siguiendo pautas predeterminadas (documento interno "Informes sobre Proyectos Institucionales"). Incluye una verificación jurídica. Entre los 12 miembros que constituyen la Comisión, se sortean dos miembros que conducirán el análisis del proyecto.

Los miembros elegidos, con el apoyo del equipo técnico contactan la entidad peticionante y realizan una visita de constatación (básicamente es una verificación de las disponibilidades de infraestructura y equipamiento).

De acuerdo a la naturaleza del proyecto se consulta a expertos sobre el proyecto institucional y/o carreras específicas del mismo.

En general se consultan a tres especialistas en temas académicos, económicos y legales.

Los expertos producen un informe con recomendaciones que es tratado por la Comisión, quien finalmente se pronuncia, elaborando un informe previo a la vista.

La entidad peticionante contesta a la vista y la CONEAU produce la Resolución final, constituida por una parte de consideraciones y otra resolutive, mediante la cual dictamina favorable o desfavorablemente.

Las apreciaciones de la CONEAU son ordenadas de la manera siguiente:

- a) responsabilidad moral, financiera y económica de los integrantes de las asociaciones o fundaciones
- b) viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico
- c) nivel académico del cuerpo de profesores con el que se contará inicialmente, su trayectoria en investigación científica y en docencia universitaria
- d) la calidad y actualización de los planes de enseñanza e investigación propuestos
- e) los medios económicos, el equipamiento y la infraestructura de que efectivamente se disponga para posibilitar el cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y extensión
- f) vinculación internacional y posibilidad de concretar acuerdos y convenios con otros centros universitarios del mundo

En los cinco años de funcionamiento de la CONEAU se han examinado 70 solicitudes y aprobado 8.

En los supuestos de dictámenes favorables de la CONEAU y de Resolución ministerial que autoriza el funcionamiento provisoria, éste se otorga por un lapso de 6 (seis) años.

Una vez creada la institución universitaria privada la CONEAU evalúa los informes anuales elaborados por la institución y de modificaciones al proyecto institucional. Los informes de las instituciones responden a pautas preestablecidas por el Ministerio, quien verifica la veracidad de la información volcada y eleva los antecedentes a la CONEAU, quien elabora un informe respecto al nivel académico y el grado de cumplimiento de los objetivos y planes de acción del proyecto. La evaluación de la CONEAU es un informe con indicaciones para el Ministerio para que lleve a cabo el seguimiento de la institución.

Toda modificación de estatutos, creación de nuevas carreras, grados o títulos y cambios en los planes de estudio, no encuadrados en el proyecto de solicitud de autorización provisoria debe ser autorizado por el Ministerio, siempre que medie un informe favorable de la CONEAU.

Transcurridos los primeros 6 años de funcionamiento, la CONEAU efectúa la evaluación para el otorgamiento del reconocimiento definitivo. La normativa ministerial establece pautas y aspectos particulares para el análisis de las solicitudes de reconocimiento definitivo y la CONEAU acorde con esas pautas y competencias definió procedimientos y pautas particulares.

La recomendación de la CONEAU al Ministerio corresponde a alguna de las siguientes alternativas: (i) otorgar el reconocimiento definitivo; (ii) otorgar una prórroga del período de autorización provisoria por un lapso de no más de 3 años a fin de subsanar deficiencias que impiden su reconocimiento definitivo y (iii) no otorgar el reconocimiento definitivo y cancelar la autorización provisoria.

Hasta el presente se han considerado favorablemente 3 solicitudes de reconocimiento definitivo, con recomendaciones específicas para el mejoramiento de la calidad.

Una vez que la universidad cuenta con reconocimiento definitivo para funcionar logra la plena autonomía para la creación de nuevos programas académicos, definición de planes de estudio (con las limitaciones que corresponden a las profesiones reguladas por el Estado) y estructura institucional.

## **Diversificación y diferenciación institucional. Expansión del subsistema de educación superior no universitaria**

La ampliación de la oferta de educación superior no universitaria, fue otro instrumento de política pública para dar respuestas a demandas formativas de educación técnica de menor duración y al mismo tiempo descomprimir una demanda que excedía las capacidades educativas universitarias para brindar una formación de excelencia. Esta política se sintetiza en la diferenciación institucional, la diversificación de la educación superior, la reestructuración de la oferta de educación superior y el desarrollo de la educación no presencial mediante la adopción de las nuevas tecnologías de la comunicación.

En América Latina la diferenciación institucional ha registrado avances relativamente modestos, si bien la cantidad de instituciones de educación superior es cinco veces mayor al número de instituciones universitarias. Colombia es un caso interesante de diversificación institucional: instituciones no universitarias con orientación tecnológica con dos niveles de formación, técnica profesional y tecnológica. De un total de 116 instituciones de educación superior no universitaria, que se compara con un total de 95 universidades y 70 instituciones universitarias, 53 son técnicas profesionales y 63 tecnológicas, en su mayoría privadas (Galo Burbano López, 2001).

El caso argentino es muy atípico. Existen 1845 instituciones, de las cuales el 95% no son universidades, ya que tan sólo existen 91 instituciones universitarias. Sin embargo el subsistema universitario atiende al 74,5% del alumnado del nivel (*Cuadro 5*). Esto significa un promedio de 250 alumnos por institución no universitaria y 14.125 alumnos por universidad. A su vez, según segmento de gestión estatal y privada, el número de alumnos por institución es mayor en las estatales, en particular en las instituciones universitarias ya que en promedio las universidades estatales tendrían 27.326 alumnos por establecimiento y las privadas sólo 3.300.

Cuadro 5

*Instituciones de educación superior según subsistema y sector de gestión. Año 2000*

	Total		Estatales		Privadas	
	Número de Instituciones	Alumnos	Número de Instituciones	Alumnos	Número de Instituciones	Alumnos
<b>Sistema de Educación Superior</b>	<b>1845</b>	<b>1725270</b>	<b>801</b>	<b>1374118</b>	<b>1044</b>	<b>351152</b>
Sistema Universitario	91	1285361	41	1120356	50	165005
Sistema No Universitario	1754	439909	760	253762	994	186147

Fuente: Dirie, C. y otros (2001)

Por otro lado, en el subsistema de educación superior no universitaria el 58% del alumnado cursa carreras de formación docente (fundamentalmente para la educación general básica), el 38% carreras de formación técnico profesional y el 4% carreras de ambos tipos. La formación técnica no necesariamente es en el campo de las disciplinas tecnológicas ya que dos tercios de la matrícula total del subsistema cursa carreras de ciencias sociales y humanas. En conclusión menos de 150.000 alumnos de educación superior no universitaria cursa carreras tecnológicas.

Mientras que las universidades estatales casi en su totalidad son nacionales, las instituciones estatales no universitarias son exclusivamente provinciales. Está limitada entonces la acción concreta del Estado nacional para desarrollar el subsistema no universitario. En los años 1990 el gobierno nacional creó un programa para el desarrollo de este subsistema denominado PRESNU, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El PRESNU financiaba parcialmente con créditos reembolsables la creación de instituciones no universitarias de carácter tecnológico, auspiciando la asociación de los estados provinciales, con el sector empresarial y las universidades para constituir instituciones privadas sin fines de lucro, bajo modalidades diversas rescatables de la experiencia internacional, tales como los *community college* (USA) e institutos tecnológicos universitarios (Francia).

El programa no tuvo el éxito esperado, se presentaron unas 60 solicitudes, de las cuales se apoyaron económicamente menos de 10, con lo cual no se movió la “aguja del amperímetro” (las instituciones terciarias siguen siendo las de siempre). Si se tiene en cuenta que las provincias padecen una crisis fiscal tan o más profunda que el Estado nacional y a su vez tienen bajo su responsabilidad la educación general básica y el nivel polimodal (secundario), el desarrollo institucional del subsistema no universitario es prácticamente imposible. Por su parte el sector privado tiende a direccionar sus iniciativas educativas hacia el subsistema universitario.

Por lo tanto, cabe considerar que el Estado nacional impulse cambios en las universidades públicas para que creen una oferta educativa técnica, bajo un sistema binario, que delimite claramente las ofertas curriculares de las carreras tradicionales de grado y las carreras técnicas de corta duración<sup>10</sup>. Esta variante no necesariamente en términos teóricos es la mejor alternativa, pero sí probablemente la más factible.

<sup>10</sup> En general se caracteriza al “sistema binario” (binary systems) al caso de diversificación institucional: universidades para carreras de grado de larga duración e instituciones de educación superior no universitario para carreras cortas, mientras que el sistema integrado de universidades con carreras cortas y largas (Suecia y España) si lo denomina “sistema unitario” (unitary systems o integrated university systems). Ver García de Fanelli

En España la dificultad mayor de diversificar institucionalmente el sistema de educación superior radicó en la unificación del sistema al interior de las universidades. A partir de la Ley General de Educación de 1970 las universidades tuvieron autorización para abrir carreras no universitarias de menor duración a las licenciaturas e ingenierías. El problema fue que la estructura tradicional de la universidad absorbió los nuevos programas en la lógica de las carreras de grado: docentes investigadores, contenidos no apropiados para carreras con salida laboral, duración efectiva de los estudios superior a la teórica y organización por Facultades y Escuelas Superior (Bricall J. 2000, p.21).

Para no reproducir la mala experiencia española, los programas educativos de corta duración deberían responder al modelo binario, como el de los institutos tecnológicos del norte de Italia y la única experiencia positiva nacional: el Instituto Tecnológico Universitario de la Universidad Nacional de Cuyo, el sector empresario y el gobierno provincial.

En conclusión la política de diversificación del sistema de educación superior no está exenta de dificultades de diverso tipo, asociadas a la coordinación sistémica, a la equidad, la calidad y la articulación.

### **Las nuevas condiciones del financiamiento universitario**

El financiamiento público para la educación en los países desarrollados se multiplicó por 2,5 en las últimas dos décadas, pasando de 400 a 1.100 mil millones de dólares (UNESCO, 2000). En América Latina casi se multiplicó por tres para igual período, pero con niveles absolutos muy inferiores: de 33,7 a 92,6 mil millones de dólares. La inversión pública en educación superior en América Latina se sitúa por debajo del 1% del PBI regional, comparable con más del 1,5% de los países de la OECD. No obstante cabe destacar que los mayores problemas de financiamiento se localizan en la educación básica, a tal punto que la relación del gasto por alumno terciario respecto al gasto por alumno primario alcanza un coeficiente de 2,3 en los países de la OECD, bastante menos que en Latinoamérica, en Brasil alcanza el 17,5, México el 4,4 y Chile el 3,9, lo que significa que estos tres países tienen una educación básica subfinanciada en comparación con la educación superior. No es casual que la inversión pública en educación superior en Brasil sea del 1% del PBI, comparable en términos relativos a los Estados Unidos.

No obstante, cabe destacar que Argentina y Uruguay son similares a los países de la OCDE. El gasto consolidado, público y privado, en la educación superior argentina como porcentaje del PBI es de 0,95% que se compara con el 1,3% de una muestra de 25 países elaborada por FIEL (2000), que figura en el *Cuadro 6*, y que comprende los países del G-7, casi todos los países de la Unión Europea, Suiza, Australia y Nueva Zelanda, 3 países emergentes (Corea, Finlandia e Irlanda) y 4 países latinoamericanos.

Sin embargo el gasto público muestra menores diferencias con el promedio y supera a Japón y Corea.

---

A. y Trombetta A. (1996). Preferimos utilizar la expresión sistema binario para los tipos de programas de educación superior, al margen de si se realizan o no en instituciones diferentes.

El gasto por alumno de educación superior en Argentina es alrededor del 27% del PBI per capita, comparable a Italia (26%), y apenas inferior a España (30%) y Francia (31%). Mientras que en Brasil alcanza el 118%, encabezando el ranking de los países de la muestra cuyo promedio es de 51%. La razón que explica el bajo gasto por alumno obedece a la alta cantidad de alumnos sobre la población de entre 17 y 34 años (13,2%), superior a Italia, Francia, Dinamarca, Holanda, Inglaterra, Austria, Alemania y Japón, lo cual está vinculado al punto tratado anteriormente sobre la masificación del sistema universitario argentino.

Pero como también hemos visto anteriormente, la tasa de graduación es tan baja que el gasto por graduado es 4,4 veces el PBI per cápita, que se compara con el 2,8 de España, 3,2 de Canadá y 3,7 de Estados Unidos. Aunque este indicador registra un mayor gasto ajustado por el PBI per cápita en los otros tres países latinoamericanos de la muestra (Brasil, México y Chile). Argentina es el país de la muestra con mayor número de alumnos por graduado (16,3 que se compara con el promedio de 8,9). El costo de cada graduado universitario argentino es del orden de los US\$ 37.800, valor que alcanza los US\$ 48.700 en las universidades estatales.

En fin, como señala FIEL, las dicotomías se explican por la gran ineficiencia de las instituciones universitarias estatales.

**Cuadro 6**  
*Educación Superior. Indicadores de Gasto. Matrícula y graduación.*

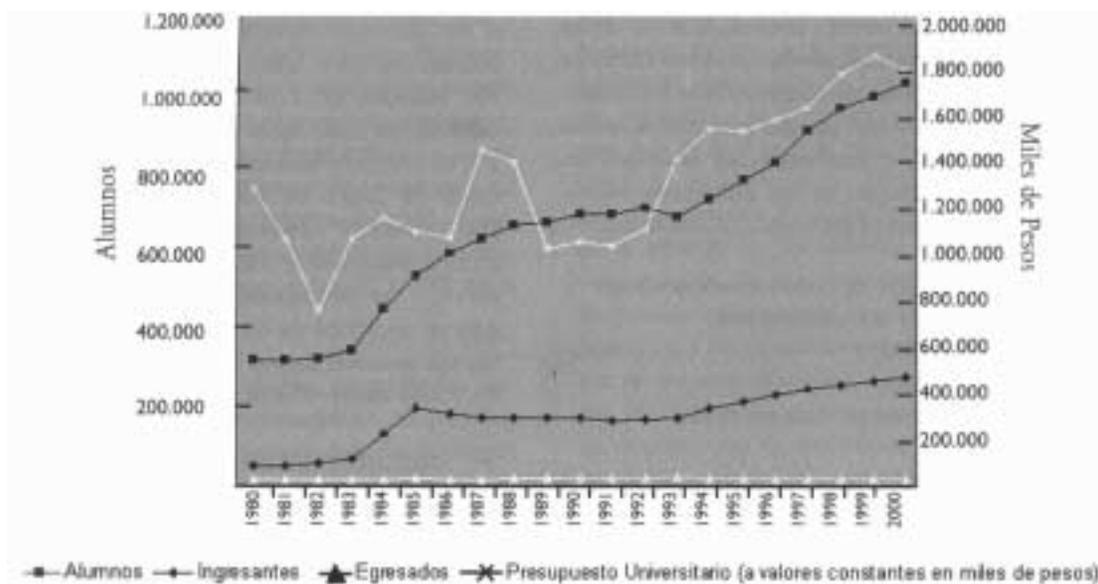
	<i>Gasto por graduado (en % del PBI per capita)</i>	<i>Gastos por alumno (en % del PBI per capita)</i>	<i>Matriculados / población (entre 17 y 34 años)</i>	<i>Graduados / población (en edad normal de graduación)</i>	<i>Matriculado / por graduado</i>
Brasil	8,5	1,18	S/d	13,0	6,7
México	5,3	0,74	4,6	11,0	7,2
Suecia	5,4	0,73	9,2	16,0	10,7
Chile	5,3	0,67	8,6	13,0	15,0
Suiza	2,0	0,66	7,9	9,0	5,2
Turquía	8,5	0,66	5,5	8,0	13,2
EE.UU.	3,7	0,61	16,0	32,0	5,8
Rep.Checa	4,1	0,60	6,5	13,0	8,5
Canadá	3,2	0,56	16,2	31,0	4,8
Australia	3,8	0,52	14,4	34,0	4,7
N. Zelandia	3,0	0,50	12,5	21,0	6,5
Irlanda	S/d	0,48	12,1	20,0	S/d
Holanda	5,3	0,46	10,7	19,0	11,4
Corea	3,4	0,44	12,4	23,0	8,6
Inglaterra	1,7	0,43	9,3	31,0	4,2
Austria	S/d	0,43	9,1	S/d	S/d
Alemania	3,3	0,43	9,3	16,0	11,3
Japón	1,5	0,42	11,9	23,0	5,1
Dinamarca	2,5	0,42	10,7	29,0	6,8
Finlandia	3,1	0,37	14,0	21,0	12,8
Francia	S/d	0,31	14,0	21,0	S/d
España	2,8	0,30	11,7	24,0	9,7
Argentina	4,4	0,27	13,2	11,6	16,3
Italia	S/d	0,26	11,5	12,0	S/d
Grecia	3,0	0,23	10,5	14,0	12,1
<b>Promedio</b>	<b>4,0</b>	<b>0,51</b>	<b>10,9</b>	<b>19,4</b>	<b>8,9</b>

Fuente: FIEL (2000) en base a OCDE, Education Database, 1995.

En el *Gráfico 1* se presenta la evolución del número de alumnos, ingresantes, egresados y presupuesto (aporte económico del Estado nacional) para las universidades nacionales. Cabe resaltar: (i) que la curva de egresados de los últimos 20 años es prácticamente una línea recta; (ii) que la brecha entre la cantidad de alumnos y nuevos inscriptos se amplía, lo cual evidencia una tendencia a la no graduación, y (iii) que, salvo durante el período 1989/91, coincidente con la hiperinflación, el presupuesto universitario en las décadas del 80 y 90 evolucionó por encima y en paralelo con el número de alumnos.

Más aún la participación porcentual del presupuesto de las universidades nacionales pasó del 0,44% en el año 1990 al 0,50% en 1997 y el 0,59% en 1998, en un contexto de crecimiento del PBI a tasas acumulativas anuales superiores al 5% en ese período, y comparable también con un gasto público consolidado en educación del 3,8% del PBI. A partir de 1999 se registró una caída del PBI que se acentuó hasta el año 2001 inclusive; se estima que el PBI del último año caería más del 10%; en este marco no tiene sentido analizar el financiamiento público en relación al producto.

Gráfico 1  
Presupuesto Universitario, Alumnos y Egresados. Años 1980/2000.



Fuente: Cetrángolo O. Y Becerra M. (2001)

Este significativo aumento del aporte estatal fue comparativamente muy superior a la evolución del gasto público en educación básica. En un trabajo del Ministerio de Economía (1997), considerando un índice base 1980=100, el gasto en educación registró una caída sistemática durante los años 1980 hasta alcanzar en 1989 un índice de 71,43 en educación superior y de 80,4 en educación básica, a partir de entonces ambos sectores registraron un crecimiento anual sostenido, pero a mayores tasas en educación superior, hasta llegar a un número índice de 148,59 para educación básica en 1997 y de 190,6 para educación superior. En otras palabras en pesos

constantes, el presupuesto universitario se incrementó un 90% y el de educación básica en un 48%, respecto al año base de 1980.

Como la matrícula universitaria creció en las dos últimas décadas casi un 60,3%, se registró en consecuencia una baja en el gasto por alumno; sin embargo hay que distinguir los años 1980 y 1990: en este último decenio el presupuesto universitario creció más que el número de alumnos.

La mayor parte de los años 1990 fueron de mejora gradual y sistemática del financiamiento público a las universidades nacionales<sup>11</sup>, al ritmo de un Estado activo que indujo transformaciones en el sistema universitario, no en forma forzada como plantean Coraggio y otros (2001). La mirada retrospectiva nos muestra blancos y grises; por un lado fracasaron todos los intentos de lograr una distribución presupuestaria entre las 37 instituciones universitarias nacionales basada en criterios objetivos, como cantidad de alumnos, costos diferenciales por carreras, tasa de egresados, etc.; por otro lado la creación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) con recursos de un préstamo del BIRF abrió una modalidad de financiamiento basado en el concurso de proyectos de reforma académica de Facultades y carreras, de programas de postgrado y de bibliotecas universitarias, que dio lugar a un cambio cultural que se expresó en asumir la competencia (introducción de mecanismos de mercado), aprender a formular proyectos y ejecutar proyectos con desembolsos supervisados. Lamentablemente el FOMECA en el último gobierno 1999/2001 fue apagándose al ritmo del agotamiento del préstamo BIRF. No hubo voluntad política de dotar de recursos propios al FOMECA.

La Ley de Educación Superior (LES) de 1995 estableció la autarquía económica y financiera de las universidades nacionales, las que son receptoras de una subvención estatal global. En el *Recuadro N° 4* se exponen los alcances de la autarquía. Puede observarse que establecer o no contribuciones de los estudiantes de grado es atribución de cada universidad.

---

<sup>11</sup> Por ley el Estado no puede otorgar financiamiento a las universidades privadas, salvo para proyectos de IyD que hubieran ganado concursos públicos y abiertos de los organismos científicos (CONICET, FONCYT). Tampoco hay financiamiento por el lado de la demanda, a través de becas a los estudiantes matriculados en esas universidades.

**RECUADRO N° 4: ARGENTINA: ALCANCES DE LA AUTARQUÍA ECONOMICO-FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES**

1. Principales alcances

Derecho a percibir un aporte estatal global anual, en doce cuotas mensuales, sin discriminar destino por objeto de gasto  
Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto

Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio anual, se transfieren automáticamente al siguiente

Fijar su régimen salarial y de administración de personal

Dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Estado, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad

Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas

2. Principales límites

Los recursos que provinieran de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deben destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apodo didáctico; estos recursos no pueden utilizarse para financiar gastos corrientes

Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda deben fundamentalmente destinarse a los estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios.

Garantizar el normal desenvolvimiento de las unidades asistenciales (ej. hospitales universitarios) asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con acuerdo a las normas que dicten las autoridades de la universidad

Aplicar el régimen general del Estado para contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales

Constituir unidades de auditoría interna

Someterse a la auditoría de la Sindicatura General de la Nación (en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional) y a la Auditoría General de la Nación (en jurisdicción del Poder Legislativo)

El rector y los miembros del Consejo Superior son responsables de la administración según su participación, debiendo responder con su patrimonio por la mala administración; en ningún caso el Estado responde por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.

En la práctica salvo una sola universidad de reciente creación (Universidad Nacional de Tres de Febrero) que aranceló los estudios de grado con una tasa de us\$ 25 mensuales, ninguna otra universidad fijó contribuciones obligatorias. La Universidad Nacional de Quilmes, creada hace 12 años, aranceló los estudios de grado por Internet (Programa Universidad Virtual de Quilmes). La Universidad Nacional de Córdoba, origen de la Reforma de 1918 tiene contribuciones voluntarias desde hace más de 9 años, sin mayores cuestionamientos por parte del movimiento estudiantil. Otras pocas Universidades tienen también sistemas de contribuciones voluntarias que más bien asumen un carácter cuasi obligatorio (Universidad Nacional de la Rioja para la carrera de Derecho, Universidad Tecnológica Nacional, Universidad Nacional de Villa María).

Los casos reseñados son claramente una excepción a la regla de la gratuidad de los estudios de grado en las universidades nacionales. Del mismo modo que el cuestionamiento al ingreso no directo, por razones político-ideológicos y la correlación de arancel con gobiernos dictatoriales, la comunidad universitaria argentina (o sea no sólo los estudiantes) consideran esencial a la gratuidad. Coraggio y otros (2001), autores del primer documento holístico de la educación universitaria promovido por el consejo de rectores de las universidades nacionales (CIN), afirma “la gratuidad de la enseñanza superior no es un principio filosófico sino un instrumento eficaz para alentar y favorecer el ingreso de los que manifiestan la voluntad de proseguir estudios y para maximizar la posibilidad de que la universidad pública actúe como medio de cohesión social”

(p.45). Este trabajo considera que el arancelamiento de la educación viene de la concepción mercantilista y neoliberal.

En cierta medida esto ha sido cierto, ya que la propuesta de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) que está sostenida económicamente por las empresas privadas más importantes del país recomienda: “el financiamiento de la educación superior deberá realizarse fundamentalmente a través de aranceles, complementados con un sistema de becas y préstamos estudiantiles. Los actuales aportes a las universidades nacionales deberán reducirse gradualmente hasta su eliminación en un lapso no mayor de cinco años, lapso durante el cual se desarrollará el sistema de becas y préstamos que sustituya el actual esquema de financiamiento” (FIEL, 2000, pag.62).

Las posturas extremas del arco político ideológico han imposibilitado la emergencia de alternativas de corte neoestructuralista, como la australiana que consiste en un sistema de créditos fiscales para el pago de tasas diferenciales (que representan una fracción del costo real) por grado de experimentalidad de cada carrera. El crédito fiscal es reembolsable durante el ejercicio profesional, a partir del momento en que el egresado obtiene ingresos alcanzables por el impuesto a las ganancias personales. La administración nacional de impuestos establece una sobre tasa impositiva y el recupero del crédito fiscal es hasta cubrir el costo total de la carrera.

Petrei H. (2001) sugiere para el caso argentino un impuesto a las familias cuyos miembros estudian en la universidad, de efecto similar al de un arancel, que se fija “selectivamente en función de la posibilidad que tiene una familia de financiar la educación de sus miembros” (p.130) o sea según su capacidad de pago. Petrei afirma que este método evita los inconvenientes de la resistencia al arancel, ya que el pago no se realiza en el campus universitario.<sup>12</sup>

Otra fuente de financiamiento no estatal es la venta de servicios educativos, científicos y tecnológicos. La autarquía universitaria ha potenciado las posibilidades de negociar estos servicios con demandantes privados y/o estatales, al prever la libre disponibilidad de los recursos y su destino. No obstante, el nivel de recaudación de esta fuente de recursos en promedio para el conjunto de las universidades no supera el 9 % del financiamiento total, a la vez que está concentrado en las universidades de mayor tamaño y capacidad de prestación de servicios varios.

El futuro del financiamiento de la universidad argentina presenta más sombras, que luces. Primero, porque la depresión económica que registra el país no posibilita continuar con el sendero incrementalista de los años 1990. Segundo, la gratuidad absoluta en un contexto de aguda restricción fiscal tenderá a ser socialmente cuestionable. Tercero, no es factible un incremento sustantivo de recursos por prestación de servicios.

La restricción fiscal a su vez provocará conflictos interinstitucionales, ya que la distribución actual entre las instituciones no responde a criterio objetivo alguno. En promedio las universidades grandes reciben aproximadamente \$ 1.600 por alumno, las medianas \$2.700 y las chicas \$ 3.000, y a su vez hay casos muy alejados del promedio sobretodo en el segmento de medianas, ya que algunas llegan a más de \$ 5.000 por alumno.

---

<sup>12</sup> Petrei no comparte el impuesto al egresado, porque sólo alcanzaría a los que han terminado los estudios. Su propuesta de impuesto a las familias no considera el desempeño académico del alumno.

Es previsible entonces una puja redistributiva, la que eventualmente podría resolverse a favor de la adopción de un modelo de distribución con base en indicadores, en sustitución de la práctica de la negociación y la asignación automática histórica. Como no habrá recursos incrementales, luego la redistribución podría efectuarse con base en una fórmula polinómica que contemple una variable de presupuesto histórico y otra de presupuesto modelístico con ponderaciones decrecientes para la primera y creciente para la segunda, en un horizonte temporal (p.e.10 años) a cuyo término todo el presupuesto interuniversitario sea el resultado de la aplicación de un modelo.

De existir recursos excedentarios o incrementales el desafío será la reconstrucción del FOMECA. Sin duda la introducción de mecanismos de mercado contribuye a elevar la calidad, a diferencia del financiamiento de tipo incrementalista basado en la negociación, que no conduce a crear incentivos efectivos para la innovación educativa.

También conviene tener en cuenta que el financiamiento según el nivel de calidad puede generar un efecto perverso: amplificar las diferencias de calidad de las instituciones, ya que las mejores obtendrán más beneficios, mientras que el financiamiento de las universidades de menor calidad se congelaría.

Para controlar los efectos no deseados es necesario un buen diseño de los instrumentos de financiamiento por calidad. Si los mismos enfatizan el mejoramiento y los mayores recursos se canalizan a dar oportunidades a los que están situados en la parte inferior de un hipotético ranking por calidad, se tiende a mejorar la calidad sistémica.

En otras palabras la introducción de mecanismos de mercado induce la competencia por la calidad, y los incentivos financieros deben responder a situaciones diversas, desde la consolidación de los de más alta calidad para que no descendan de los niveles alcanzados y la atención supervisada a los de menor calidad.

La ausencia de algún tipo de financiamiento a las universidades privadas limita el crecimiento de éstas, las que se prevé continuarán representando una porción marginal de la matrícula estudiantil. En verdad la posibilidad de crecimiento relativo estará supeditado a la reducción del número de alumnos en las universidades estatales por aplicación de sistemas selectivos de admisión.

## **El impacto de la economía y la sociedad del conocimiento**

La revolución científico-tecnológica en el complejo telemático acompañó al proceso de globalización de la economía mundial, desdibujando las fronteras nacionales y modificando el papel de los antiguos actores institucionales en la formación de capital humano y generación de conocimientos científicos y tecnológicos.

Castells (1996) señala con acierto que en este nuevo contexto las funciones tradicionales de las universidades se modifican aceleradamente. Brunner J.J. (2001) destaca el cambio en el contexto de conocimientos, de información, del mercado laboral, de significados o sentidos. Se ha pasado de la escasez a la abundancia de conocimientos, cuyo volumen se multiplica por dos cada cinco años. Lo que un profesor explica hoy en clase nadie se lo explicó cuando era estudiante.

El sector productivo y las empresas ya no sólo asignan a la universidad una misión educativa temporalmente limitada a la formación de grado y postgrado, sino que la amplían bajo el concepto de educación continua. La formación a lo largo de la vida cuestiona los parámetros tradicionales de edad escolar y edad mental para acceder a los conocimientos. Los destinatarios de la función de docencia universitaria ya no sólo son los jóvenes, sino también los que quieren tener una segunda oportunidad y los que van como segunda preparación. Los estudios son entonces continuados (*life-long learning*), pero interrumpibles.

Los nuevos paradigmas tecnoeconómicos modifican permanentemente la demanda de trabajo calificado. Los métodos de producción flexible, la creciente movilidad en los puestos de trabajo, alteran permanentemente las calificaciones. La empleabilidad entonces está supeditada a la formación y capacitación continua, a sólidos conocimientos básicos que habiliten a la población a continuar estudios más especializados con amplia rotación laboral. Se modifica entonces la oferta educativa tradicional y surge una nueva tensión: formación general versus formación especializada. Se vuelve muy dudoso el valor de los títulos profesionales tradicionales, ya que los empleadores seleccionan a su trabajadores cada vez menos en función de sus diplomas, dando lugar a una suerte de debilitamiento del modelo profesional corporativista. En la sociedad del conocimiento, los individuos deben entrenarse, mas que en adquirir información y conocimiento, en desarrollar destrezas para saber localizar, discriminar, evaluar, sintetizar, la casi infinita información que esta a su alcance, además de aprender a aprender y estar en disposición para someterse a procesos de formación permanente.

¿Acaso todas las instituciones universitarias pueden responder a un modelo único de estructuración para dar respuesta al nuevo mundo ? Es imposible. Ha sido un clásico del debate que el sistema universitario argentino debía tener una visión más humboldtiana de la universidad, en términos de una universidad más científica, de mayor investigación; visión que confrontaba no solo en el campo de las ideas sino de la cruda realidad de una universidad orientada a las carreras profesionales, con docentes y alumnos de muy baja dedicación.

Ahora se asiste a la declinación del modelo tradicional profesional por los cambios en el mercado de trabajo, pero al mismo tiempo la educación continua contribuye a atender un público que trabaja y por ende dispone de tiempo parcial para cursar programas de formación y capacitación. La consiga es adaptar entonces la oferta educativa a necesidades cambiantes, en relación a títulos, modelos pedagógicos, dedicación de los alumnos y profesores.

En otro plano, el desarrollo de Internet y las comunicaciones satelitales amplían las modalidades educativas no presenciales, antiguamente llamadas a distancia. El impacto del e-learning alcanza a los modelos pedagógicos, a tal nivel que habría evidencias de una mayor interactividad docente-alumno en el ciberespacio que en las aulas tradicionales. Los profesores también han perdido el monopolio de la información, que ahora está en la red (5 millones de páginas). Por otra parte las nuevas tecnologías de las comunicaciones destruyen las barreras nacionales que preservaban un mercado cautivo para las instituciones universitarias locales. Hoy las universidades de los países desarrollados se internacionalizan no sólo estableciendo filiales y sedes en otros países bajo la modalidad presencial, sino también inscribiendo alumnos de otros países que forman parte de comunidades educativas transnacionales que se encuentran en el espacio de las aulas virtuales, en las que interactúan con docentes también localizados en

diferentes espacios geográficos. En definitiva, las viejas contradicciones se desarrollan en un nuevo contexto y se asistirá a una multiplicidad de modalidades institucionales, donde incluso no coincidan las funciones de docencia e investigación en una misma institución.

Asimismo, la frontera que separa la ciencia de las tecnologías de productos y/o procesos tiende a borrarse en muchas áreas del conocimiento, por lo que las universidades dejan de ocupar exclusivamente el espacio asignado a la investigación básica y aplicada, se les otorga también un papel en el desarrollo tecnológico. A la inversa, las empresas productivas de bienes y servicios que desde la postguerra y hasta el nuevo paradigma tecno económico se ocupaban *in house* o intramuros de desarrollar sus propias tecnologías a través de sus departamentos de IyD, en la actualidad subcontratan desarrollos con las universidades o se asocian a estas constituyendo consorcios y *joint ventures* de IyD. Ejemplo de esta mayor articulación son los parques tecnológicos e incubadoras de empresas intensivas en conocimiento en terrenos de la universidad.

El investigador científico universitario debe contar con una firme voluntad de colaboración. No hay que olvidar que en el medioevo la universidad vivió de espaldas a los cambios estructurales, lo que motivó a los gobiernos a impulsar a las academias para hacer investigación como alternativa a la universidad. Fue así que la revolución científica empezó al margen de los claustros universitarios.

Por otro lado, los conocimientos nuevos resultarán de la interacción entre disciplinas, adquiriendo entonces jerarquía la transdisciplinariedad. Serán relevantes las redes y el sistema distribuido de conocimientos, donde las universidades formarán parte de redes de instituciones diversas en las que las empresas también actúan en la generación de conocimiento básico. La universidad ya no es más el único hogar para la actividad científica. En fin, nos acercamos rápidamente a la pérdida del monopolio de la educación superior y la investigación universitaria.

Es creciente el interés de los gobiernos locales y los sectores de la producción en participar en la programación de las actividades universitarias e incluso en el management y gobierno universitario. Como dice Castells hoy el sistema de educación superior equivale a las fábricas de la revolución industrial. Si el desarrollo económico de los países es función de la performance competitiva de sus estructuras productivas locales y éstas dependen de su intensidad en conocimientos, unos y otros no pueden ser meros espectadores de los procesos educativos universitarios.

Las demandas por la rendición de cuentas o responsabilidad externa (*accountability*), las críticas por un management ineficiente y la lentitud de la adopción de procesos adaptativos a las transformaciones de fines del siglo XX, han incidido en la creciente “externalización” de las universidades: las casas de altos estudios dejan de ser los espacios amurallados que simulan torres de cristal, alejados de las demandas cortoplacistas que contaminan el pensamiento crítico. En un proceso de doble vía, la sociedad y el mercado se meten adentro de la universidad y estas instituciones se insertan más asiduamente en la sociedad.

Las universidades adquieren prácticas que antes pertenecían solamente a la economía de mercado, tales como la maximización del beneficio social, la programación estratégica, el management moderno, la lucha competitiva entre instituciones por incorporar los mejores

profesores, las remuneraciones a su personal en función de su desempeño y productividad en oposición a la estabilidad permanente, la evaluación externa, etc.

Frente a la sociedad del conocimiento hay tres opciones: (i) adoptar una posición contemplativa, y en tal supuesto las universidades perderán el tren de la historia, fortaleciendo sin procurararlo explícitamente el ingreso de las empresas productivas en actividades de formación de capital humano; (ii) rezar en el altar de la globalización y desterrar sin mediaciones las prácticas y rutinas tradicionales, generando rupturas comparables a la apertura indiscriminada en el comercio exterior, con sus conocidas nefastas consecuencias, y (iii) aplicar estrategias adaptativas que sin renegar de las prácticas del pasado incorporen nuevas herramientas, modelos pedagógicos y prácticas asociativas con la sociedad.

### **Estrategias adaptativas: revolución curricular, educación virtual y redes de IyD**

Como señalaba un profesor canadiense: si un médico del siglo XIII resucitara en un quirófano mientras se practica una cirugía a corazón abierto se moriría de un infarto, mientras que si un profesor de ese entonces resucitara en un aula se sentiría como en su casa, lo que ilustra el carácter básicamente conservador del sistema educativo. Sin embargo como se mencionó antes, no cabe la visión contemplativa, ni rezar en el altar de la sociedad del conocimiento, si no desarrollar “estrategias adaptativas”.

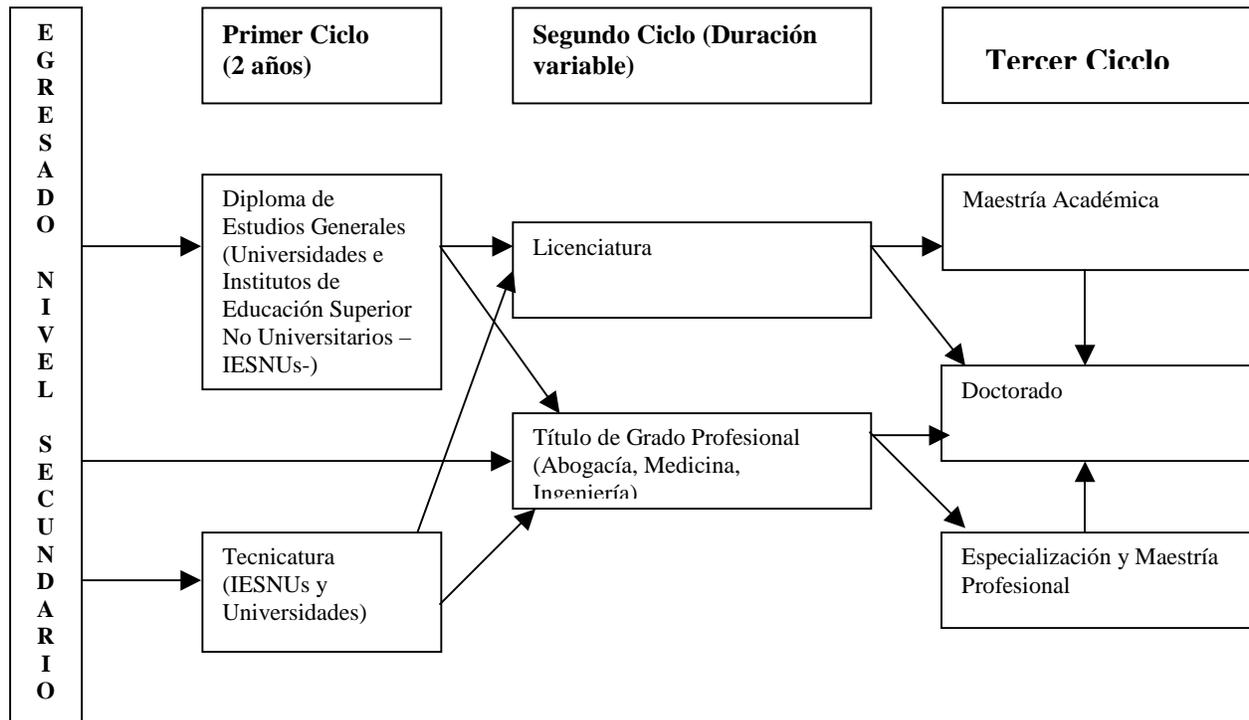
Brunner habla de la *encrucijada de la adaptación* y recomienda a nivel del sistema un nuevo enfoque de políticas e instrumentos, y reformas a nivel de las instituciones. Hace suyo el triángulo de Clark (el gobierno, la academia y el mercado como vértices del triángulo) para el nuevo enfoque de políticas.

Primero, en relación a la función de educación las instituciones universitarias latinoamericanas podrían:

- Reorganizar el sistema bajo la modalidad de ciclos, con múltiples entradas y salidas, ampliando la oferta educativa incluso en áreas tradicionalmente reservadas a las instituciones no universitarias, como son los programas de naturaleza técnica en torno a los dos años de duración, con título de Técnicos Superiores o equivalentes, concebidos como sistemas binarios con salida laboral y articulación para la formación profesional de grado, por ejemplo en el campo de las ingenierías. En el *Gráfico 2* se presenta un esquema de estructuración por ciclos. Por un lado se rescata la experiencia de Francia de un primer ciclo de estudios generales de dos años de duración que brinde una sólida formación básica con titulación de Diplomatura (por ejemplo en ciencias exactas y naturales, o en ciencias sociales y humanas), que se articula con un segundo ciclo de nivel de licenciatura, de duración en torno a otros dos años. La articulación de licenciaturas, con maestría y doctorado respondería el enfoque temporal conocido como 4 años + dos + dos. Otro sendero alternativo es vía la formación técnica superior, universitaria o no universitaria, que se articula con el nivel de licenciatura ampliando la duración de este segundo ciclo (por ejemplo 3 años en vez de 2, para brindar la formación básica no cubierta en la fase de la tecnicatura). Ilustra esta modalidad el caso de los *community colleges* americanos. Una tercera variante es el ingreso directo a la formación profesional de carreras convencionales, tipo derecho y medicina, sin pasar por el primer ciclo de estudios generales. Si a las

variantes del postgrado se agregan la educación continua, mediante cursos de reacreditación de conocimientos y de especialización, la estructura de la oferta educativa tenderá a diferenciarse mediante alternativas múltiples.

Gráfico 2  
Estructuración por ciclos



- Introducir aceleradamente la modalidad no presencial, ya sea generando alternativas de cursos y asignaturas virtuales en programas presenciales, abriendo carreras de grado y postgrado totalmente en entornos virtuales e ingresando al mercado del e-learning en competencia con empresas privadas de capacitación. En el caso argentino la experiencia de educación virtual de la Universidad Nacional de Quilmes ha sido muy exitosa (ver *Recuadro N° 5*).

## RECUADRO N° 5: ARGENTINA: LA UNIVERSIDAD VIRTUAL DE QUILMES

La Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) fue creada en el año 1989 en el marco de la creación de seis nuevas universidades nacionales en el conurbano bonaerense, limítrofe con la ciudad de Buenos Aires. La UNQ estableció en octubre de 1996 un programa educativo en un entorno virtual a partir de un acuerdo de transferencia de tecnología – informática y pedagógica- de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

Actualmente la UNQ cuenta con 7.500 estudiantes, de los cuales 3.500 cursan cinco carreras de grado y una maestría en la Universidad Virtual de Quilmes (UVQ).

La UNQ es reconocida a nivel nacional por su alta calidad basada en un cuerpo de profesores que en un alto porcentaje investiga (35%) y tienen dedicación exclusiva y completa (41%). En 1997 la UNQ realizó una reforma curricular de las carreras de grado, sustentada en un diseño flexible. Eliminó la estructura de cátedra, incorporó la unidad crédito para medir el progreso académico de los estudiantes y configuró las carreras en dos ciclos: un ciclo inicial o Diplomatura con una duración de dos años y un ciclo superior, de dos años para las Licenciaturas y de tres años para las Ingenierías. La Universidad tiene un presupuesto por alumno de u\$s 2.650 , y la participación de las contribuciones de los alumnos virtuales representa aproximadamente el 10% de los recursos totales.

La UVQ en tanto programa educativo en un entorno virtual tiene un management separado y diferenciado, a través de un Directorio presidido por el Rector e integrada por los Directores Ejecutivo y Académico de la UVQ, los Vicerrectores de Planeamiento y de Asuntos Académicos y el Secretario de Administración de la UNQ. La administración de la UVQ es ejecutado por la sociedad comercial Campus Virtual SA (CV SA) cuyo capital mayoritario pertenece a la UNQ. CV SA es licenciataria del know how y la plataforma informática de la UOC, invirtió capital inicialmente en una empresa proveedora de servicios de Internet. Recientemente salió muy exitosamente del negocio de ISP (Internet Service Providers), inició el desarrollo propio informático de *front-end* (campus virtuales) y *back-end* (aplicativos). Contrata los servicios de Internet, percibe los aranceles de los estudiantes y gestiona todos los servicios logísticos de la UVQ.

La UNQ es la prestadora de los servicios educativos.

La UVQ se financia en un 60% con el aporte de los estudiantes y el resto proviene del Estado nacional.

Actualmente la UVQ dicta integralmente en un entorno virtual las Licenciaturas de Administración, Ciencias Sociales y Humanidades, Comercio Internacional, Educación y Hotelería y Turismo; una Tecnicatura Universitaria en Ciencias Empresariales, una Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad y un Bachillerato (secundario) para Adultos de 3 años de duración. Las carreras de grado son de segundo ciclo, y los estudiantes tienen como requisito de ingreso contar con un título terciario de cómo mínimo dos años y medio, en carreras afines. Las licenciaturas tienen una duración teórica promedio de 2 años y medio.

La UVQ cuenta con 20 estudiantes radicados en el exterior. El 43% de los estudiantes están radicados en la provincia de Buenos Aires, el 23% en la Capital Federal, otro 23% en las provincias del litoral, el 9% en las provincias del centro del país, el 8% en la Patagonia (sur argentino), el 5% son del noroeste, el 4% de la región cuyana limítrofe con Chile y el 3% del noreste, limítrofe con el Paraguay.

El 73% de los alumnos virtuales tiene entre 30 y 49 años, el 62% integra un grupo familiar y el 50% trabaja 40 horas semanales y más.

Los planes de estudio de la UVQ se estructuran en ciclos, con una alta carga de optatividad y libre elección de asignaturas.

El proceso formativo se articula en torno a los materiales didácticos, la bibliografía, la tarea regular de los docentes con los alumnos y la labor de los tutores y la evaluación. El Campus virtual se define como una comunidad académica virtual donde interactúan estudiantes, docentes, tutores, administrativos y autoridades a través de un espacio en Internet dedicado a tal fin.

Los docentes desarrollan contenidos propuestos en carpetas de trabajo elaboradas por los más brillantes especialistas del área respectiva y semanalmente desarrollan en la clase virtual las propuestas y orientaciones para el desarrollo de los procesos de aprendizaje en el aula virtual. En la clase virtual los profesores articulan contenidos desarrollados en los materiales didácticos y en la bibliografía digitalizada.

Los tutores son responsables del acompañamiento del estudiante en el desarrollo de toda su vida académica , orientándolo en el desarrollo de su formación

Las evaluaciones finales de cada materia son la única instancia presencial y escrita, se realiza en la sede de la UNQ y en otros siete puntos del interior del país, definidos en función de la cantidad de estudiantes por región. Los alumnos extranjeros son evaluados en los países en que residen, en lugares convenidos por la UNQ y universidades locales, o en la sede diplomática argentina.

La plataforma informática reproduce el Campus de una universidad presencial, permite además del desarrollo del proceso formativo y de aprendizaje (aulas, biblioteca, sala de profesores), la realización de todos los actos administrativos y la participación en espacios diversos de socialización (novedades, bar virtual, foros de opinión).

La tasa de retención de la UVQ es de un 70% y el coeficiente de aprobación de asignaturas es del 92%; ambos indicadores son muy superiores al que registra la modalidad presencial de la UNQ.

Las fortalezas de la UVQ son su modelo pedagógico en un entorno virtual, el desarrollo de sistemas y la gran flexibilidad para desarrollar contenidos educativos en asociación con otras universidades argentinas y extranjeras y para contratar los mejores profesores del país e incluso del exterior en el caso de la Maestría.

<sup>1</sup> Extracto del documento de Del Bello J.C. “*The virtual university: policy, planning and management challenges. The case of National University of Quilmes (Argentina)*”, en publicación por la UNESCO. Agosto de 2001.

Segundo, en relación a la función de investigación, las universidades deberían tener una mirada menos adversa a la asociación con el mercado. De hecho en la formación profesional buena parte de los planteles de profesores se nutren de quienes ejercen la profesión y realizan actividades docentes a tiempo parcial. Si además la frontera entre el conocimiento científico y el conocimiento tecnológico tiende a ser difusa, evidentemente las actividades asociativas se fortalecen. Ello no necesariamente conspira contra la calidad, primero, porque eventualmente las universidades pueden producir inventos susceptibles de ser patentados siempre que cumplan con los requisitos convencionales de los sistemas de patentes de invención relativos a la novedad universal, aplicación industrial (en sentido de aplicación productiva) y altura inventiva (en comparación al estado del arte); segundo, porque los emprendimientos conjuntos entre grupos de investigación universitarios y aquellos radicados en el aparato productivo generan sinergias propias de aglomeración; tercero, porque está comprobado que los mejores tecnólogos también publican artículos en revistas científicas y por lo tanto no necesariamente los investigadores son distintos; cuarto, porque las actividades asociativas pueden ser perfectamente reguladas protegiendo el interés público de la universidad, en temas vinculados a la reserva parcial de información, propiedad, explotación y difusión de resultados. No debe olvidarse que la universidad es la garante del carácter público del conocimiento científico.

El caso de proyectos de IyD contratados por empresas, constituye un *proxy* de evaluación de la calidad, ya que se supone que las empresas que invierten recursos económicos en proyectos de investigación, previamente han realizado una evaluación o indagación de la calidad y capacidad del grupo de investigación.

Cabe advertir que la comunidad de investigadores científicos, sean o no universitarios, están acostumbrados a la mecánica de la competencia por los recursos. En verdad es una de las actividades laborales donde los trabajadores (en este caso de la ciencia) compiten entre sí por recursos económicos para realizar sus labores. En el caso argentino, hay evidencias de que los mejores grupos de investigación científica, con buenos indicadores de calidad medidos por el Citation Index, son convocados por empresas innovadoras para desarrollar proyectos con diversas modalidades asociativas.

En fin, la universidad futura en Argentina deberá amalgamar un enfoque de universidad humboldtiana, pero menos teñida de cierto carácter elitista, para atender no sólo a estudiantes a tiempo completo en carrera de duración prolongada, sino a una población que demande servicios educativos a tiempo parcial.

La nueva sociedad del conocimiento da la oportunidad para que los dos segmentos de profesores que conforman una universidad tiendan puentes de cooperación. Aquellos que realizan actividades de investigación y que por lo tanto han incorporado como modalidad normal e incluso necesaria la evaluación, y los docentes que no investigan, que miran con recelo la evaluación, pero que tienen una mejor articulación con el mercado laboral.

## **Autonomía y gobierno universitario**

Evidentemente se asiste a cambios estructurales del entorno (*hinterland*) de tal envergadura que la universidad no puede ser indiferente. Hay que poner en la mesa de discusión todos los conceptos: la autonomía, la relación con el mercado, el gobierno, las nuevas formas de regulación del sistema, la organización académica (la cátedra, las Facultades, las carreras, el modelo pedagógico), la gestión, etcétera. La universidad se organiza en torno a dos principios: la libertad académica (o libertad de pensamiento) y la autonomía institucional. Tradicionalmente la autonomía se ha considerado como una condición imprescindible para la que universidad pueda desarrollar en plenitud su misión sin ninguna injerencia no deseada.

La comunidad universitaria interpreta a la autonomía como la capacidad para definir su propio destino, en materia de sus funciones básicas de docencia, investigación y extensión, organización y gobierno. Si bien el principio de la autonomía está generalmente consagrada a nivel constitucional, como en el caso argentino, se acepta que tal autonomía no es absoluta sino relativa, y que sus alcances entonces son determinados por leyes específicas que regulan el sistema universitario.

A la hora de determinar los alcances de la autonomía, la comunidad académica tiende a evitar normas reglamentarias que coarten su accionar, mientras que los representantes de la soberanía popular en el parlamento procuran resguardar el interés público comprometido y encontrar un equilibrio. Mientras que la comunidad académica procura que los límites se reduzcan a la mínima expresión, el Estado interpreta que es necesario establecer límites inevitables. Las alternativas no son la autonomía absoluta y el reglamentarismo.

Los actores colocan a los temas de autonomía, democracia y evaluación en una escala distinta de prioridades. Para las organizaciones sindicales y el movimiento estudiantil la autonomía debe ir acompañada de la elección democrática, preferentemente sin otorgar a los profesores de mayor prestigio la absoluta representación de la comunidad educativa. Para los académicos que hacen docencia e investigación el concepto de autonomía debe matizarse con la evaluación de los resultados. Para unos la autonomía va ligada a la democracia y para otros la autonomía es funcional para mejorar la calidad mediante la evaluación (Kent, 1993).

La economía del conocimiento, las diferentes velocidades que registran los cambios estructurales y universitarios, la desaparición del Estado Benefactor asociado a la crisis del financiamiento público de las universidades y las demandas de rendición de cuentas a todas las organizaciones estatales, están generando movimientos contradictorios en la redefinición de los alcances de la autonomía universitaria.

En el caso de las universidades latinas europeas, las normas aseguran la libertad de pensamiento y limitan la autonomía de las instituciones para crear carreras y definir planes de estudio; incluso en muchos casos los profesores universitarios son funcionarios públicos, asimilables a otros empleados de gobierno. Mientras, en el nivel de gobierno ha sido convencional que en las instituciones universitarias los máximos órganos de gobierno sean colegiados y no unipersonales, y que en los mismos estén representados solamente los claustros que conforman la comunidad universitaria (profesores, no docentes, estudiantes).

Las universidades anglosajonas son más autónomas en materias académicas en virtud de que los títulos que emiten sólo acreditan una formación académica pero no habilitan para el ejercicio profesional, el que está regulado por instancias no universitarias.

En fin, es evidente el conflicto de intereses y muy opinable qué es lo esencial que debe establecer un marco normativo de alcances y límites a la autonomía universitaria.

En general se observa una tendencia con tres movimientos. Por un lado, un movimiento a ampliar la autonomía en materias académicas y económico-financieras, las que comprenden la facultad de determinar los planes de estudio, la duración de las carreras respetando ciertos límites mínimos, la libertad para designar personal docente y no docente. En materia económica y financiera el movimiento es hacia la autarquía, que comprende disponer de los recursos propios que generan, no requerir autorizaciones previas para efectuar desembolsos, establecer su propio régimen salarial y laboral, constituir sociedades comerciales, etc.

La contrapartida a este mayor alcance de la autonomía académica ha sido el establecimiento de sistemas de evaluación externa de la calidad, y de auditoría y control ex post de la gestión económico-financiera.

Otro movimiento es la puja de sectores externos a la universidad para participar en el gobierno de las instituciones, o sea que los órganos de gobierno no se restrinjan a la participación de los claustros. En Francia, en el órgano máximo de los aspectos de gestión participan los gobiernos regionales y locales, y representantes de la producción. En Holanda los rectores ya no son designados por la universidad, sino por el Estado. En España existen los Consejos Sociales.

Finalmente, el tercer movimiento es la tendencia a la autorregulación interinstitucional, que sustituye funciones que antes determinaba el Estado.

En el caso argentino, a partir de 1995 se amplió la autonomía académica (ver sus alcances y límites en *Recuadro N° 6*) y se avanzó insuficientemente en la autorregulación interinstitucional.

**RECUADRO N° 6: ARGENTINA: ALCANCES Y LIMITES A LA AUTONOMIA ACADEMICA DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES**

**1. Principales alcances**

Dictar y reformar sus estatutos

Definir su órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos

Crear carreras de grado y postgrado

Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad

Otorgar grados académicos habilitantes para el ejercicio profesional.

Exclusividad para otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de postgrado de magíster y doctor.

Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente

Designar y remover al personal

Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias

Fijar el régimen de convivencia

**2. Principales límites**

Los docentes universitarios deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia

El ingreso a la carrera académica universitaria es mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, debiéndose asegurar la constitución de jurados integrados por profesores por concurso, o excepcionalmente por personas de idoneidad indiscutible aunque no reúnan esa condición

La contratación al margen del régimen de concursos y sólo por tiempo determinado es excepcional y no puede representar más del 30% del cuerpo docente.

El claustro docente debe tener una participación no inferior al 50% de la totalidad de los miembros de los órganos colegiados de gobierno.

Los representantes estudiantiles en los órganos colegiados de gobierno deben ser alumnos regulares y haber aprobado al menos el 30% del total de asignaturas de la carrera que cursen.

El Rector o Presidente y demás órganos unipersonales de gobierno durarán en sus funciones como mínimo 3 años.

El cargo de Rector o Presidente debe ser de dedicación exclusiva y para acceder a él se requiere ser o haber sido profesor por concurso de una universidad nacional.

Los representantes docentes y estudiantiles en los órganos colegiados sólo pueden ser elegidos por sus pares.

Los estudiantes de grado deben haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza, salvo los mayores de 25 años que no reuniendo esa condición demuestren a través de las evaluaciones que las provincias o las universidades establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.

Los estudiantes de postgrado requieren contar con título universitario de grado

Las instituciones deben promover la excelencia y asegurar la libertad académica y la convivencia pluralista de corrientes y teorías.

Las instituciones debe constituir un tribunal universitario para sustanciar juicios académicos

Los programas de postgrado deben ser sometidos a su acreditación de calidad

Los programas de grado de las carreras que comprometan el interés público también deben ser sometidas a acreditación

Las instituciones deben realizar autoevaluaciones y someterse obligatoriamente a evaluaciones externas que se harán como mínimo cada 6 años

Los planes de estudio deben respetar la carga horaria mínima que fije el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades

Los planes de estudio de las carreras que comprometan el interés público deberán tener los contenidos curriculares básicas y una intensidad de formación práctica que establezca el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades.

Hoy hay propuestas como la del Profesor Guariglia (UBA) que ante el hecho que los estatutos de las universidades se ajustaron a la LES en el mínimo del 50% de la participación de los profesores en los órganos de gobierno, debería elevarse este porcentaje al 66% y establecerse que el sector de profesores que logre la mayoría simple de las elecciones de su claustro designe al Decano de la Facultad.

Lo que no se alcanza a entender es que la universidad es como un “pastel de novia” como lo describe Kent (ob.cit) (i) viejas profesiones liberales, no inclinadas a la investigación y preocupados más bien por la crisis de cada profesión, que adhieren a mecanismos corporativos e hiper regulatorio de los títulos –como forma de preservar un mercado cautivo para los que ya están dentro-, eventualmente favorables a la fijación de cupos como regulación de la universidad de masas; (ii) la pequeña comunidad de investigadores, preocupados por la excelencia y los procedimientos de evaluación; (iii) el segmento docente que no investiga y que es transversal a todas las áreas disciplinarias, inclinado por la afiliación sindical, la preocupación por los derechos laborales y el salario, aliados estratégicos de los estudiantes. En síntesis, los docentes no constituyen una unidad monolítica, sino que presentan fracturas, hábilmente explotadas por las representaciones políticas de los estudiantes.

Acosta Silva (2000) señala que en la “cultura política” de los universitarios circulan varias “monedas falsas”, como “la idea de que un gobierno universitario debe ser un gobierno popular y democrático, o de que la academia debe estar al servicio de la nacionalidad política, o de que la universidad es, o debe ser gratuita”.

Por ejemplo, los concursos docentes constituyen un principio básico para un funcionamiento universitario de excelencia, pero goza de un prestigio desproporcionado. ¿Acaso no se manipulan concursos? Muchas veces se llama a concursos para dedicaciones simples (dedicación de 8 a 10 horas semanales) para desalentar postulaciones alternativas externas a los docentes que ejercen el cargo; luego para el ganador del concurso por falta de competidores, se dicta un acto administrativo ampliando la dedicación.

La LES estableció que la participación de los docentes concursados no podía ser inferior al 70% del plantel de profesores y estableció en el capítulo de disposiciones transitorias un plazo de 3 años para adecuar las plantas docentes (y de 10 para las universidades nuevas). Si bien no hay estudios sobre el particular, es plausible plantear la hipótesis que los docentes concursados representan un porcentaje inferior al 70%. La LES también determinó que los concursos además de ser públicos debían ser abiertos, a fin de evitar la práctica de algunas universidades de concursar los cargos docentes sólo para los profesores de la casa.

Por todo esto y no sólo por el impacto de la sociedad del conocimiento y la necesaria adaptación al *hinterland*, es que se promueve la apertura del gobierno universitario a actores externos. Las razones que justifican la apertura externa del gobierno de las universidades son, por un lado, las nuevas demandas de la economía y la sociedad del conocimiento, así como las ventajas de la incorporación de prácticas de la economía de mercado, lo cual no supone la privatización de las instituciones ni tampoco adscribir al neoliberalismo. Entre dichas prácticas se destacan: flexibilidad para participar en el mercado educativo y de capacitación, así como en la vinculación universidad-empresa, constituyendo sociedades, estableciendo *endowments*, participando en el mercado mundial del conocimiento, aprovechando inversiones de capital de riesgo, creando incubadoras de empresas innovadoras; introducción de técnicas de administración usuales en las actividades privadas, que permiten visualizar la competencia, la lucha competitiva, la identificación de las fortalezas y debilidades, las amenazas y oportunidades (análisis FODA).

Por otro lado, teniendo en cuenta que la organización institucional argentina es federal y que las 25 jurisdicciones provinciales son las responsables de la gestión de la educación básica, secundaria y terciaria, cabe interrogarse por qué las universidades estatales son nacionales y no provinciales. Evidentemente hay una manifiesta contradicción. Por ejemplo, los parlamentos y gobiernos provinciales definen los planes educativos, que no incorporan el nivel superior universitario. A su vez, en virtud de la amplia autonomía que gozan las universidades nacionales y las resistencias de las instituciones al planeamiento general del sector, el sistema nacional universitario es en verdad un archipiélago de islas institucionales, que autodefinen su desarrollo, al extremo de incursionar en territorios no naturales invadiendo espacios que son atendidos por otras instituciones hermanas, generando no complementariedades que potencian las denominadas economías de aglomeración, sino una competencia ineficiente ya que todas las instituciones tienen una única fuente de financiamiento: el Tesoro Nacional. Cabe advertir que salvo en tres provincias en las demás sólo existe una universidad nacional que en su mayoría lleva el nombre de la provincia en la que está localizada (Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Misiones, Catamarca, la Rioja, San Juan, San Luis, Entre Ríos, La Pampa).

Se promueve entonces una “provincialización participativa” entendiendo por tal:

- (i) la apertura de los órganos colegiados de gobierno de las universidades, y
- (ii) el debate en las legislaturas provinciales de los planes de desarrollo institucional y de la articulación del sistema educativo en pleno.

La apertura del gobierno universitario contribuirá a una mejor gestión administrativa y a una valoración más adecuada de la pertinencia y relevancia de la oferta académica, a fin de dar respuestas a las necesidades del desarrollo económico del territorio.

El debate parlamentario posibilitará visualizar la adecuación de los planes de desarrollo institucional a los planes de desarrollo provincial, así como la necesaria mayor articulación entre los subsistemas de educación básica, superior y dentro de ella universitaria y no universitaria. En efecto, y a modo ilustrativo, las universidades podrían tener, como ya se ha mencionado, una participación activa, mediante mecanismos múltiples, en la mejora de la calidad del nivel secundario, de modo de reducir la deserción que tiene lugar en el primer año, estimada en un 50%, a consecuencia de los déficits formativos.

En síntesis, se promueve una ampliación de la autonomía académica, la total autarquía económico-financiera (que incluye la atribución para establecer aranceles y tasas), la apertura externa del gobierno universitario, el desarrollo de sistemas de evaluación y acreditación de la calidad, en contrapartida a los mayores alcances de la autonomía académica y, por último, una mayor autorregulación interinstitucional del segmento de universidades nacionales.

Sobre esto último se considera que la experiencia de Costa Rica es un excelente ejemplo a seguir, si bien es cierto que la poca cantidad de universidades públicas (4) en ese país posibilita una mayor articulación. En Costa Rica, el Consejo de Rectores (CONARE) determina la distribución del presupuesto público para todas las universidades, cuenta con una oficina de planificación (OPES) que regula la oferta académica; o sea que las universidades han renunciado a su autonomía en esta materia, aceptando al dictamen y autorización previa por parte de la OPES.

En el caso argentino las 37 universidades nacionales integran el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y sería deseable sustituir la conducta corporativa del CIN en procura de mayor financiamiento público, por un trabajo riguroso que permita determinar mediante un modelo objetivo de distribución interinstitucional de los recursos económicos aportados por el Estado el financiamiento estatal. Lo mismo podría decirse en materia de sedes, subsedes y programas académicos.

La universidad cuando no ha sido autónoma no ha funcionado bien, pero la autonomía de la universidad sirve en la medida en que sirve a la sociedad. Como señala Joseph Bricall (2001), la autonomía es un elemento funcional, no un derecho sacrosanto, es un instrumento para la realización de ciertos objetivos de acuerdo con los tiempos, no para la conservación de los privilegios de los que están dentro. La relación con la sociedad es una exigencia, la universidad debe hacer las cosas bien y rendir cuenta de lo que hace. La universidad debe justificar lo que está haciendo porque se ha convertido en una institución absolutamente relevante en la vida cotidiana y esto es algo relativamente nuevo en nuestras sociedades.

La modificación propuesta del gobierno universitario responde a un concepto más abierto del autonomía que el tradicional y no hay que olvidar que la intervención de los gobiernos en las universidades siempre ha existido, para bien o para mal.

### **Bases de un nuevo marco de políticas públicas universitarias**

A lo largo de este trabajo se ha tratado de manera no sistemática el esquema de regulación del sistema universitario. Retomando el triángulo de Clark, específicamente el vértice del Estado, cabe plantearse cuál es el nuevo rol del Estado ante el nuevo contexto estructural, nacional e internacional. Hemos visto que las relaciones entre las universidades, el mercado y el Estado se están modificando aceleradamente.

En el paradigma dominante de la época dorada del capitalismo de posguerra que se proyectó hasta fines de los años 1970, la forma de regulación estatal fue burocrática y de hiper regulación. Las corrientes neoliberales en los años 1990 han promovido el pasaje de la regulación estatal corporativa a una basada en mecanismos de mercado: financiamiento por la demanda a través de *bouchers*, desregulación de la entrada de nuevas universidades de gestión privada e introducción de incentivos económicos diferenciales, entre otros.

En Argentina, en el marco de la nueva política económica de los años 1990, basada en la apertura de la economía, la desregulación y la privatización de los servicios públicos, la política universitaria fue muy activa y no es verdad que formara parte integral de un pensamiento neoliberal, aún cuando se aplicaron instrumentos de política que derivaban del Consenso de Washington y las orientaciones de los organismos internacionales de crédito.

La introducción de incentivos económicos fue uno de los instrumentos de política aplicados. La creación del FOMEC y los estímulos económicos a los docentes que investigan, del tipo *Merit Pay*, fueron adoptados y también aplicados en otros países de la región.

No se cuenta con estudios empíricos que indaguen sobre el balance de efectos benéficos y perversos. A nivel de hipótesis, el saldo neto ha sido positivo, registrándose a favor la cantidad de docentes que se incorporaron a actividades de investigación<sup>13</sup> y en contra la desatención de los docentes preocupados más por las cuestiones pedagógicas y los procesos de enseñanza/aprendizaje, que como señala A. Díaz Barriga (2001) se supone que sobre ellos recae la misión esencial de una institución educativa<sup>14</sup>

Luego de una corta etapa de desregulación a la entrada de universidades privadas, la LES tal como se trató anteriormente estableció un nuevo marco regulatorio basado en la evaluación de la calidad en sustitución de las regulaciones burocráticas.

Cuando el debate público se extremó entre los planteos ortodoxos y los autonomistas que rescataban arbitrariamente la Reforma Universitaria de 1918, se angostó el espacio de propuestas de política neoestructuralistas o lo que propondría llamar una *política universitaria ecléctica*, capaz de rescatar los mejores valores y prácticas del pensamiento autonomista, la introducción cuidadosa de mecanismo de mercado bajo el precepto que el mercado en el sistema educativo no es lo más apto por sus imperfecciones, y la revisión del papel del estado por las fallas de la intervención estatal de las épocas del Estado de Bienestar que condujeron a la asfixia hiper regulatoria.

En Del Bello (1998) se tratan resumidamente las políticas incompletas de reforma universitaria de los años 1990, de *transformación inducida* desde el Estado que comprendió: (i) la promoción del subsistema de educación superior no universitaria de carácter tecnológico; (ii) la apertura regulada del mercado de la educación superior; (iii) la reforma del marco regulatorio de funcionamiento del sistema de educación superior, mediante la LES; (iv) la introducción del financiamiento selectivo mediante la competencia por calidad; (v) la ampliación de la autonomía universitaria y el otorgamiento de la autarquía económico-financiera a las instituciones estatales, y (vi) el nacimiento de una nueva cultura universitaria basada en la evaluación para el mejoramiento de la calidad.

Sobre este último tema versa el resto de este documento.

## **Valoración de la calidad**

Diagnosticar sobre la calidad, discernir acerca de si algo es de baja, regular, buena o excelente calidad, e incluso proponer políticas y medidas para el logro de la misma, significa realizar una tarea de análisis, concretamente de evaluación. Evaluar es igual a asignar valor a algo, es hacer un juicio de valor, un enjuiciamiento de los méritos de sujetos, programas e instituciones y supone hacer una comparación con determinados valores, parámetros y estándares, los que a su vez no son inmutables en el transcurso del tiempo (Stufflebeam D. y Shinkfield A., 1993).

---

<sup>13</sup> El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores posibilitó que más de 14.500 docentes universitarios adoptaran prácticas investigativas.

<sup>14</sup> Cabe advertir que Díaz Barriga considera que los efectos de los incentivos tipo *merit pay* han sido más perversos que benéficos, apoyado en una evaluación muy crítica del Sistema Nacional de Investigadores Mexicano que no estableció la obligación de realizar actividades docentes de grado para gozar de los estímulos económicos a las actividades de IyD. Díaz Barriga sostiene que esa política profundizó la segmentación al promover la consolidación de una "oligarquía científica" dedicada exclusivamente al postgrado y la investigación científica. Esto no ha sido así en el caso argentino, ya que para ser beneficiario del programa de incentivos es obligatorio dedicar no menos del 50% de las funciones docentes a la enseñanza de grado.

La tradición de los sistemas educativo y científico estableció una convención: la atribución de valor a manera de juicio de calidad es responsabilidad de “jurados” –como en la justicia- bajo la forma de evaluación por pares (*peer review*).

La evaluación de pares debería implicar previamente la definición de marcos normativos explícitos, con criterios y procedimientos que guíen y legitimen la evaluación de los pares. Los marcos normativos son producto de las interacciones de diferentes agentes –el Estado, el mercado y la comunidad académica- con preocupaciones y motivaciones diferenciadas que conducen a aproximaciones teórico-metodológicas no homogéneas.

Siguiendo a Peón (2001) el Estado está principalmente preocupado por las profesiones reguladas –aquellas que comprometen de manera directa el interés público-, por la inversión pública en las instituciones estatales y la eficiencia de su ejecución, por el rendimiento académico de las instituciones (ratio egresados/ingresantes); en menor grado explicita claramente la preocupación sobre la pertinencia de los programas académicos para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y usualmente tiende a visualizar la universidad como una instancia institucional que promueve la movilidad social y la formación del ciudadano.

Por su parte, el mercado en tanto construcción social, explicita en forma difusa el perfil de la demanda de profesiones y profesionales y, por otro lado, confusamente las demandas vocacionales educativas individuales y sociales. La sociedad, como continente mayor al mercado, se preocupa por la calidad de los egresados universitarios en términos de su empleabilidad y movilidad social ascendente.

La comunidad académica que practica diariamente rutinas de evaluación pondera el debate y la controversia de ideas, valoriza el progreso de la ciencia y el papel de la educación en la formación de sujetos racionales. Ante el Estado la comunidad académica se planta como un demandante neto de financiamiento, apoyo y respeto por la autonomía académica, y ante la sociedad como el garante de una formación de buena calidad, de lo cual se deduce que asume naturalmente el papel de único referente para opinar sobre los modos de concebir y estructurar las universidades.

Para el mercado la comunidad académica puede generar artificialmente una posición distante para evitar y amortiguar demandas de corto plazo que no se compadecen con objetivos educativos de largo plazo (Peón, ob.cit.).

Mientras la comunidad académica se siente la única protagonista de la evaluación, ya sea de la autoevaluación como de la evaluación externa, mediante los pares; el Estado, el mercado y la sociedad civil puján por espacios en los procesos de evaluación, a modo de “impares”, en tanto sujetos o representantes sociales que son transmisores de las demandas comunitarias.<sup>15</sup>

Schwartzman (1992) plantea magistralmente en el análisis de Brasil los factores de rigidez, la gran diversidad de culturas e intereses dentro y fuera de la universidad, que dificultan establecer acuerdos para mejorar la calidad educativa. Señala que la sociedad y los estudiantes perciben de

---

<sup>15</sup> En los sistemas de ciencia y tecnología, la creciente incorporación de “impares” para valorar la pertinencia, impacto y relevancia de proyectos de IyD ha generado un foco de conflicto con los pares de la comunidad científica.

diversas formas la pérdida de calidad, pero no expresan su demanda de manera que impacte; no son públicos organizados ni cuentan con sistemas de información que permita realizar comparaciones. Por su parte los gobiernos tienen una visión cortoplacista y pragmática, no perciben a la educación superior como un soporte clave para el desarrollo y perciben que las universidades son una fuente de dificultades políticas y que “*cuestan más de lo que valen*”, de manera que no tienen una alta prioridad política (Kent, 1993 citando a Schwartzman).

Gago (1989) reflexiona en la misma línea que Schawtzman: muy pocos mexicanos están satisfecho con el quehacer actual de las universidades.

Lo mismo ocurre en Argentina, donde todas las encuestas de opinión pública registran una alta prioridad de la educación, estiman que las cosas no se hacen bien, que la educación del país está muy mal, pero *que sus hijos aprenden mucho*.

La evaluación toca fibras ideológicas muy sensibles provocando temblores en la estructuras arraigadas en el campo académico. “Mientras el Estado y el mercado tienden al objetivo de aseguramiento de la calidad “hacia adelante” (*quality assurance*) a partir del control de calidad “hacia atrás” (*quality control*), ambos vinculados al gerenciamiento de la calidad (*quality management*) y auditoría de calidad (*quality audit.*), la mirada de la comunidad académica es hacia el mejoramiento de la calidad (*quality enhancement*).” (Peón, ob.cit.)

La mirada desde el control es apreciativa, retrospectiva, formal, mientras que enfocada al mejoramiento es de naturaleza normativa-estratégica y prospectiva (Villanueva, 2001). Las resistencias son mayores cuando la evaluación es percibida como una nueva forma de control y no como una contribución para mejorar.

En el enfoque del “mejoramiento de la calidad” hay que introducir prácticas y rutinas de control y aseguramiento de la calidad, subordinadas a los objetivos de mejoramiento. En una situación límite el enfoque del control provocaría cierre de instituciones y programas, mientras que el enfoque del mejoramiento conlleva a la formulación y ejecución de programas de mejora. Ello no debe mal interpretarse, en el sentido del no cierre de programas universitarios de mala calidad, ya que la suspensión transitoria o cierre definitivo puede ser el resultado de una evaluación negativa de planes de mejoramiento, por la no sustentabilidad de los mismos.

En definitiva hay una tensión entre los objetivos de mejoramiento, que conllevan a juicios más flexibles, y de garantizar niveles mínimos aceptables. Ambos se expresan en la respuesta al interrogante de ¿ para qué evaluar ? En este sentido Kells (1993) sugiere un esquema de evaluación que distingue diferentes situaciones según que los propósitos de la evaluación sea el mejoramiento o la garantía pública (*Cuadro 7*).

Cuadro 7  
*Variables básicas de los sistemas de evaluación*

<b>Propósitos de la Evaluación</b>	<b>Mejoría</b>	<b>Garantía Pública</b>	<b>Asegurar estándares, costos o juicios diferenciales</b>
Marco de la Evaluación	Logro de metas propias	Aporte a estándares profesionales	Indicadores de desempeño
Foco de la evaluación	La institución como un todo	El departamento o programa académico	Estándares de diplomas, costos, resultados, etc.
Procedimientos de la evaluación	Autoevaluación	Evaluación externa por pares	Acreditación externa, juicios diferenciales, bibliometría

Fuente: Kells, Herb, *La evaluación académica: enfoques y experiencias*, 1993.

En los extremos, la evaluación de instituciones universitarias tiene el propósito de mejorar la calidad, mientras que la evaluación de programas de grado y/o postgrado está focalizada en el aseguramiento de la calidad y puede derivar en una acreditación o sello de calidad.

Los cinco años de experiencia acumulada de la CONEAU en Argentina recogen esta tensión, por lo que la revisión de las prácticas y procedimientos, es una labor permanente de la institución, tal como lo veremos más adelante.

## **La experiencia Argentina en evaluación de la calidad**

### **Marco institucional y alcances de la evaluación**

Se infiere de lo reseñado en el presente trabajo que los mecanismos tendientes al aseguramiento y mejora continua de la calidad universitaria son de naturaleza diversa. En efecto, alcances amplios de la autonomía académica de las instituciones evitan injerencias indebidas de sectores no académicos que podrían ir en desmedro de la calidad y la excelencia.<sup>16</sup> A su vez, límites normativos precisos para el aseguramiento de la calidad también sientan las bases para la excelencia, tales como la selección de profesores por el régimen de concurso público y abierto, de antecedentes y oposición, y la libertad de cátedra y de pensamiento.

La Ley de Educación Superior (LES) 24.521 del año 1995 amplió los alcances de la autonomía universitaria, pero al mismo tiempo estableció mecanismos de evaluación externa con fines simultáneos de aseguramiento y mejoramiento de la calidad. Los fines de aseguramiento están centrados en la acreditación obligatoria de los programas de postgrado y en las carreras de grado que comprometen la salud, la seguridad y los derechos de la población, mientras que los objetivos de mejoramiento de la calidad se logra mediante evaluaciones externas obligatorias a las

<sup>16</sup> Durante la etapa de puesta en marcha de las nuevas universidades nacionales, ha sido muy común que dirigentes de los partidos políticos de las localidades en las que las instituciones se establecieron presionaron sobre las autoridades ministeriales para imponer nombres –muchas veces sin suficientes antecedentes académicos y de gestión universitaria– para ocupar los cargos de autoridades provisorias, las que tenían la gran responsabilidad de elaborar el proyecto institucional e iniciar actividades. No fue menor la resistencia ministerial para limitar estas presiones y en algunos casos hubo marchas y contramarchas en la fase inicial, en otras palabras desviaciones iniciales en un rumbo hacia la excelencia.

que cada 6 años deben someterse las instituciones, así como en el caso de nuevas instituciones la autorización de funcionamiento prevé una etapa provisoria, con evaluación ex ante del proyecto institucional y seguimiento anual, hasta la evaluación externa previa al otorgamiento del reconocimiento definitivo.

La nueva legislación modificó sustancialmente el marco regulatorio. Antes de 1995, las universidades no podían crear carreras y programas educativos sin que mediara la autorización del Ministerio de Cultura y Educación, para lo cual la institución univesitaria presentaba la propuesta, el plan de estudios con sus asignaturas y contenidos específicos, el régimen de correlatividades, el título y sus incumbencias.

El cambio fue sustantivo: se desreguló, habilitando a las universidades a crear carreras en forma directa y se minimizó el control ministerial. En virtud de que los títulos que otorgan las universidades además de acreditar una formación académica determinada, también habilitan para el ejercicio profesional<sup>17</sup> se determinó que todos los títulos son válidos si respetan la carga horaria mínima que el Ministerio fija en acuerdo con el Consejo de Universidades (instancia de coordinación de todas las universidades estatales y de gestión privada) para las licenciaturas o equivalentes y adicionalmente los contenidos básicos e intensidad de la formación práctica en aquellas carreras que también se determinen de mutuo acuerdo, para las cuales debe resguardarse el interés público.

A fin de ejemplificar, la desregulación es prácticamente absoluta en carreras de grado tales como las sociales y humanas, y las exactas y naturales, mientras que las biomédicas, las ingenierías y seguramente el derecho deben respetar contenidos básicos y una mínima formación práctica.

Contradictoriamente se estableció un rígido régimen para los programas de postgrado, ya que éstos no habilitan para ejercer profesiones, salvo muy pocas excepciones (especializaciones médicas y sindicaturas concursales). Ello obedeció no a razones de enfoque teórico, sino a la explosión descontrolada de los postgrados en los años ochenta y en la primera mitad de los años noventa. Primero, había instituciones no universitarias que dictaban programas de postgrado de Magíster; segundo, a diferencia de los programas de grado no había controles ministeriales sobre los postgrados, y tercero, hubo una explosión de ofertas de postgrado asociadas a fuertes campañas de marketing que comenzaron a dar respuestas a una demanda efectiva producto de las mayores exigencias de empleabilidad del mercado laboral. La combinación de estos factores dieron lugar a la proliferación de programas sin que mediaran garantías sobre la calidad de los mismos.

---

<sup>17</sup> Los títulos universitarios argentinos son habilitantes para el ejercicio profesional por los orígenes napoleónicos del sistema universitario, que influyó en toda América Latina. Esta es una diferencia esencial con el sistema universitario estadounidense, donde los títulos no son habilitantes, sino que simplemente acreditan una formación académica. En oportunidad del debate de la ley 24.521 el Poder Ejecutivo presentó las dos alternativas a las universidades. Las privadas se opusieron férreamente por el hecho de que el anterior marco regulatorio era muy poco abierto para dichas instituciones, no sólo había fuertes restricciones a la iniciativa privada, sino que las instituciones que se autorizaban estaban sujetas durante los primeros 10 años de funcionamiento a una supervisión excesiva muy limitante de la autonomía, incluso los egresados de dichas instituciones durante ese período de tiempo debían rendir un examen final de egreso ante un tribunal de tres miembros de los cuales dos eran designados por el Ministerio y uno por la Universidad. La mayoría de las universidades privadas preexistentes a 1995 habían superado los diez años de funcionamiento y por lo tanto habían sido liberadas del examen de egreso, por lo que no compartían la separación del título en lo académico y profesional. Por su parte las universidades estatales tenían un planteo muy contradictorio, ya que aspiraban a una amplia autonomía en virtud de los malos recuerdos de las intervenciones durante los largos períodos no democráticos; el Poder Ejecutivo estaba dispuesto a ampliar la autonomía si los títulos no eran habilitantes. Finalmente se acordó no unánimemente un régimen de títulos habilitantes con restricciones para algunas carreras más un sistema de evaluación y acreditación.

Por ello, la nueva legislación estableció la obligación de la acreditación de la calidad de los programas de postgrado y un plazo para que los programas no dictados por instituciones universitarias dejaran de dictarse o en su defecto fueran ejecutados en asociación con universidades. En Colombia, salvo para los programas de educación, la presentación ante la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías, es voluntaria.

Transcurridos los primeros cinco años de la nueva normativa la educación de postgrado se ha depurado, ya sea porque una fracción de la oferta desapareció y otra se discontinuó por no alcanzar la acreditación, además que se desalentó la creación de programas de mala calidad.

Por último la apertura de nuevas instituciones universitarias privadas se mantuvo sólo para aquellas iniciativas con calidad satisfactoria desde su origen.

**RECUADRO N° 7: ARGENTINA: LA COMISION NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA (CONEAU)**

La CONEAU es un organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y educación, creado en 1995 por la ley de educación superior N° 24.521.

La CONEAU está integrada por doce miembros de reconocida jerarquía académica y científica, con experiencia en la gestión universitaria. Ejercen sus funciones a título personal, con independencia de criterio y sin asumir la representación de ninguna institución. Los miembros son designados por el

Poder Ejecutivo a propuesta de los siguientes organismos y en la cantidad que en cada caso se indica:

- 3 (tres) por el Consejo Interuniversitario Nacional, integrado por los Rectores de las Universidades Nacionales
- 1 (uno) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas
- 1 (uno) por la Academia Nacional de Educación
- 1 (uno) por el Ministerio de Cultura y Educación
- 3 (tres) por la Cámara de Senadores de la Nación
- 3 (tres) por la Cámara de Diputados de la Nación

Los miembros de la CONEAU son designados por cuatro años, con renovación parcial cada dos y eligen entre sus pares: (i) Presidente y Vicepresidente y (ii) Coordinadores de las Subcomisiones de Acreditación de Carreras de Grado, Acreditación de Carreras de Postgrado, Proyectos Institucionales (reconocimiento provisorio y definitivo de nuevas universidades), Evaluación Externa, Asuntos Internacionales y Gestión de la CONEAU. El Presidente, el Vicepresidente y los Coordinadores ejercen sus funciones durante un año.

El equipo técnico de la Comisión está estructurado en dos Direcciones sustantivas de Evaluación y Acreditación; de la primera depende la evaluación externa de universidades y la evaluación de proyectos institucionales, y de la segunda la acreditación de carreras de grado y postgrado.

Las labores sustantivas de acreditación recaen en pares designados y contratados para casos puntuales, que actúan colegiadamente integrando Comités de Pares (CPE), que producen dictámenes con recomendaciones. Para la consideración de proyectos institucionales, la CONEAU designa por sorteo a dos de sus miembros para el tratamiento de cada proyecto, que cuentan con la asistencia técnica de la Dirección de Evaluación y de expertos en asuntos académicos, económico-financiero y jurídicos, así como especialistas en las áreas académicas en que se especializará la institución durante la primera etapa de funcionamiento con autorización provisorio. Para la evaluación externa de instituciones también se designa a dos miembros responsables por sorteo y la labor recae en un Comité de Expertos (entre 4 y 5 personas) seleccionadas por sus antecedentes y experiencia en asuntos académicos, de investigación y extensión, de gestión universitaria y en las áreas disciplinarias en que la institución está más especializada.

La CONEAU realiza reuniones plenarios cada quince días, con una duración de dos jornadas a tiempo completo, a fin de producir resoluciones y dictámenes sobre los asuntos de su competencia. Las decisiones se adoptan por mayoría simple y si bien los dictámenes de los Comités de Pares en el caso de las acreditaciones no son vinculantes, salvo casos excepcionales debidamente fundados, la Comisión asume las recomendaciones de los pares. En caso de diferencias de fondo no relativas por ejemplo a la categoría de un programa de postgrado que se acredita, sino a si hay méritos suficientes para acreditar o no acreditar, se tiende a convocar a un nuevo Comité de Pares para que emita un pronunciamiento adicional.

En cuanto al marco institucional, la LES creó a la CONEAU como único organismo público nacional dedicado exclusivamente a la evaluación y acreditación universitaria y autorizó la

creación de entidades privadas de evaluación y acreditación previo reconocimiento por el Ministerio de Educación y dictamen de la CONEAU. En el *Recuadro N° 7* se expone qué es la CONEAU.

Hasta el presente no se ha constituido ninguna entidad privada, si bien es cierto que hace dos años atrás un conjunto amplio de universidades privadas (representativas del 70% de la matrícula estudiantil del sector privado) constituyeron una Fundación con estos fines e iniciaron el proceso administrativo para su reconocimiento, el que no ha concluido. Se estima que eventualmente muchas de las universidades privadas que tuvieron esta iniciativa ya no tengan el mismo interés. En verdad, dado que las evaluaciones y acreditaciones de carácter obligatorio son gratuitas, no hay mayor interés por establecer entidades cuya factibilidad de operación depende de las contribuciones voluntarias de sus socios, salvo que hubiera otro tipo de motivación, concretamente un malestar por las labores de la CONEAU, en términos de pronunciamientos no objetivos y discriminatorios.

La letra y el espíritu de la LES fue no crear un monopolio de la evaluación y la acreditación, pero hubiera sido necesario la asignación de un subsidio estatal para la evaluación y acreditación, o en su defecto arancelar las tareas de la CONEAU. En Escocia, la Quality Assurance Agency aplica a fondos estatales para auditar universidades. Cualquiera de estas dos alternativas induciría la constitución de entidades privadas, especialmente para la acreditación de carreras de grado y postgrado en áreas disciplinarias específicas. Igualmente, no se desestima la emergencia de iniciativas institucionales privadas para acreditación.

Cabe advertir que las entidades privadas tendrían funciones similares a la CONEAU, excepto para la autorización provisoria y definitiva de instituciones universitarias privadas, los dictámenes requeridos para la puesta en marcha de universidades nacionales y el reconocimiento de universidades provinciales.

También hay que tener en cuenta que la CONEAU no tiene competencias para realizar evaluaciones individuales, tales como exámenes de ingreso de los estudiantes o de los egresados tipo el *Provaio* de Brasil y el ECES –examen de calidad de la educación superior- de Colombia, que se puso en marcha en el año 2001. Tampoco para tomar pruebas de aptitud profesional ni evaluaciones del personal docente.

Dada la inexistencia de entidades privadas, la experiencia argentina en evaluación y acreditación con fines legales<sup>18</sup> se concentra en la CONEAU. Seguidamente se analiza esta experiencia, excepto la parte correspondiente a la autorización para el funcionamiento de nuevas universidades privadas que se ya se trató en la sección 4.

### **Evaluación de la calidad institucional**

La evaluación institucional en Argentina claramente responde a propósitos de mejoramiento de la calidad y no de acreditar un nivel de calidad establecido por la institución o

---

<sup>18</sup> Además de la CONEAU, con fines de mejoramiento institucional, universidades nacionales y privadas han recurrido a la evaluación internacional, en particular de algunos programas, como por ejemplo el caso de la carrera de medicina de la Universidad Nacional de Cuyo que fue evaluada por la Universidad de Harvard.

por estándares nacionales o internacionales previamente definidos. No obstante, de los informes finales de evaluación externa se puede inferir un nivel de calidad, ya que los mismos presentan las fortalezas y debilidades de la institución, así como recomendaciones para su mejoramiento.

Tal como se expone en el documento de la CONEAU “Lineamientos para la Evaluación Institucional” (1997), “..la evaluación institucional debe ser útil fundamentalmente a la propia universidad evaluada y a la comunidad en general..se trata de mejorar la calidad de la institución a través de interrogarse sobre los resultados, y especialmente sobre las acciones, identificando problemas y comprendiéndolos en su contexto..” (p.11).

La evaluación institucional sirve para interpretar, cambiar y mejorar, es una evaluación singular; histórica y contextualizada; participativa en tanto se toman en cuenta las opiniones de docentes, estudiantes, egresados y miembros en general de la comunidad universitaria; independiente por la participación de pares (expertos) evaluadores; rigurosa y concisa (CONEAU, 1997).

El proceso de evaluación distingue una primera etapa de autoevaluación y una segunda de evaluación externa, y puede asimilarse al tipo de evaluación que en México denominan “evaluación diagnóstica”. Específicamente se ha seguido la tradición del planeamiento estratégico y parcialmente del método FODA, ya que abarca el análisis de fortalezas y debilidades pero no de amenazas y oportunidades.

La experiencia de estos primeros cinco años se cristaliza en 24 instituciones evaluadas y otras 7 que están en la etapa de la autoevaluación. En el *Cuadro N° 8* se presenta la situación de cada institución universitaria. Puede observarse que 68 universidades argentinas aún no se han adecuado a la obligación establecida por la LES, aunque la mitad están realizando autoevaluaciones sin mediar convenio explícito con la CONEAU.

Para la fase de autoevaluación la institución firma un convenio con la CONEAU, que establece los alcances de la tarea. La autoevaluación es un juicio de valor basado en fundamentos empíricos y debe guardar estrecha relación con los objetivos, contenidos y funciones de la institución y debe presentarse en forma tal que contribuya al proceso de toma de decisiones.<sup>19</sup>

La CONEAU puede asistir a la institución en términos metodológicos, brindando bibliografía e información especializada. Desde una perspectiva autocrítica, hay cierto sesgo autocomplaciente de las instituciones, que resulta de la ausencia de una Guía de Autoevaluación cuya elaboración prevé realizar la CONEAU en el transcurso del corriente año.

Argentina debería incorporar las prácticas de México para la autoevaluación de los establecimientos. Desde 1989 en ese país las universidades llenan anualmente un formulario que contiene diversos indicadores de desempeño institucional.

La fase de evaluación externa implica la selección de un Comité de Pares Evaluadores (CPE), cuyo número y composición resulta de las características de la institución. Aún cuando no

---

<sup>19</sup> En México la evaluación externa también toma como eje la misión o vocación institucional que declara la universidad.

hay una instancia de recusación de pares, la selección final procura contar con el consentimiento de la institución, a fin generar confianza.

En la práctica, el hecho de que dos tercios de las instituciones no se hayan todavía sometido a evaluación externa se explica por la desconfianza de las instituciones en un contexto de renuencia a la evaluación externa.

Definido el CPE que supone en su composición un equilibrio de expertos en las funciones de docencia, investigación y gestión, la Dirección de Evaluación le hace entrega al CPE del informe de autoevaluación y de un informe interno que incluye datos estadísticos e interrogantes diversos, así como los términos de referencia de cada miembro del Comité, quienes producen informes individuales y un único informe consensuado.

El CPE debe seguir una guía de carácter cualitativo que comprende las funciones universitarias de docencia, investigación, extensión y transferencia de tecnología, gestión y gobierno (sólo para las universidades estatales), recursos humanos, infraestructura y recursos materiales, servicios de biblioteca y de información, relaciones interinstitucionales e internacionales, e integración institucional.

**Cuadro 8**  
*Evaluaciones institucionales externas*

	<b>Instituciones Nacionales</b>	<b>Instituciones Privadas</b>
<b>Concluidas</b>	<b>Por el MCE (antes de la CONEAU)</b> Cuyo Patagonia Austral Sur <b>Por la CONEAU</b> San Juan Luján Santiago del Estero Litoral Tucumán Nordeste San Luis Patagonia San Juan Bosco Salta Centro de la Pcia. de Buenos Aires Inst.Univ.de Enseñanza Superior del Ejército Inst.Univ.Aeronáutico	<b>Por la CONEAU</b> Adventista del Plata Palermo Maimónides Mendoza San Andrés Museo Social Argentino Favaloro Austral CEMA Inst.Univ.de Cs. de la Salud (Barceló) Belgrano
<b>Con Convenio (en proceso de Autoevaluación)</b>	Cuyo (2a) Formosa Jujuy La Pampa Patagonia Austral (2a) Villa María (2a) Tecnológica Nacional Quilmes	
<b>Faltantes</b>	Buenos Aires Catamarca Comahue Córdoba Entre Ríos San Martín General Sarmiento Lanús La Plata La Matanza La Rioja Mar del Plata Misiones Río Cuarto Lomas de Zamora Rosario Tres de Febrero Inst.Univ.del Arte Inst.Univ.de la Policía Federal Inst.Univ.Naval	CAECE UADE Kennedy Cat.Córdoba Cat.Cuyo Cat.La Plata Cat.Salta Cat.Santa Fe Cat.Santiago del Estero Concepción del Uruguay Morón Aconcagua Salvador Marina Mercante Juan A. Maza Notarial Argentina Champagnat UCES Cine Atlántida Argentina Congreso Bologna ITBA CEMIC Gastón Dachary ESEADE ISALUD Teología Escuela de Medicina del Hospital Italiano

El CPE desarrolla sus actividades iniciando con el análisis del documento de autoevaluación, luego se visita por un lapso de una semana la institución, define entre sus miembros un relator que elabora el borrador del informe integral (a partir de los informes parciales

individuales), el que es sometido al debate grupal del que resulta la versión preliminar del proyecto de informe final.

Todo el proceso es supervisado por dos miembros de la CONEAU que actúan como responsables, quienes acompañan al CPE en la visita institucional y opinan sobre el informe en su versión preliminar, pueden hacer comentarios y observaciones al relator, quien con base en ellas, su propio juicio y la opinión de los pares, hace la versión final del informe de evaluación externa.

La CONEAU presta especial atención a que la redacción del informe sea en tono constructivo, conteniendo observaciones y recomendaciones priorizadas y jerarquizadas.

Sometido el proyecto de informe al plenario de la Comisión, éste puede solicitar al CPE la corrección y/o ampliación del informe. Aprobado el informe, este es presentado a las autoridades de la universidad para que formule, si considera necesario, observaciones. Si correspondiere la CONEAU decide incorporar las modificaciones propuestas por la institución y finalmente aprueba el informe final que es publicado en soporte papel y se distribuye junto con los comentarios de la universidad. La CONEAU también pone a disposición del público estos informes en su sitio en Internet.<sup>20</sup>

En el *Recuadro N° 8* se presentan extractos de las opiniones de los Rectores del informe de evaluación externa. Se observan fuertes críticas a la evaluación externa, aunque también las universidades han reconocido que lograron una contribución externa y reivindican el papel del CPE.

Puede concluirse que la experiencia ha producido evaluaciones diagnósticas con aceptables niveles de objetividad, aunque seguramente la mejora de los procedimientos en la etapa de autoevaluación producirá un salto cualitativo. En particular la adopción de guías y la incorporación de un programa de desarrollo de mediano plazo, del tipo que tiene el régimen mexicano de evaluación externa y que aplica la CONEAU para la acreditación de carreras de grado, contribuirían a dar ese salto.

El problema radica en que la efectividad en la mejora de la calidad de los procesos de evaluación externa depende de que las autoevaluaciones no estén sesgadas ni sean superficiales. La autoevaluación puede ser tan profunda o superficial como sea asumida por la institución, y la tentación a reportes débiles con datos de poca relevancia, donde lo principal se oculta en un fárrago retórico, no es poco usual

---

<sup>20</sup> A diferencia de Argentina, en Chile los informes de evaluación tienen dos versiones, una confidencial para uso de la institución y un resumen para difusión pública.

**RECUADRO No. 8: COMENTARIOS DE LOS RECTORES A LOS INFORMES FINALES DE EVALUACIÓN EXTERNA PRODUCIDOS POR LA CONEAU**

“...Así en el terreno de la docencia, los evaluadores parecen creer posible deducirlo todo, aunque sin llegar a conclusiones explícitas, de indicadores tales como número de alumnos, proporción docente-alumno o cantidad de docentes con estudios de postgrado. Poco se nos dice acerca de la organización de las carreras, prácticamente nada sobre los planes de estudio, nada en absoluto en lo que se refiere al proceso de enseñanza aprendizaje...”

“...Creemos posible que haya faltado a los evaluadores una acabada comprensión de las peculiaridades del sistema departamental, sospecha que se robustece al ver que formas organizativas típicas de la modalidad departamental como la no existencia de cátedras son atribuidas por el Informe a motivos contingentes...”

“...queremos reiterar que, más allá de las apreciaciones realizadas consideramos positiva esta primera experiencia de evaluación externa, que sin duda ha de constituir un aporte para el mejoramiento de la institución...”

**Lic. Antonio Lapolla, Rector, Univ. Nac. de Luján, 1998**

“...la lectura del informe nos deja la sensación que las apreciaciones sobre la situación de la UNSE está inclinada a enunciar críticas con mayor énfasis a las “externalidades” dando la impresión de que se desatiende la problemática del desarrollo interior, y que además la posición “revisora” no es compartida por quienes tenemos la responsabilidad de la gestión...”

“...Creemos que a lo largo de todo el informe hay demasiadas presunciones sobre riesgos, “colapsos”, y, apreciaciones sobre el futuro...”

**Dr. Humberto Herrera, Rector de la Univ. Nac. de Santiago del Estero, 1998**

“...La comunidad educativa de la Univ. Adventista del Plata ha considerado un privilegio tener en su medio al CPE y a los miembros de la evaluación externa de la CONEAU. La presencia de todos ellos posibilitó un diálogo, comprobación, diagnóstico y orientación fecundos y académicamente enriquecedores...”

“...a medida que más reflexionamos acerca de las debilidades y fortalezas de la UAP, expresadas en forma sintética en el informe de evaluación, más nos llama la atención la coincidencia de valoración en la mayoría de los puntos señalados que nosotros mismos habíamos detectado en el ámbito de nuestra autoevaluación...”

“...con todo respeto me permito manifestarle que apreciamos y juzgamos en forma diferente la valoración del documento en la recomendación acerca de que la formación en la Facultad de Teología atienda más a la reflexión teológica que a la formación pastoral...”

**Dr. Luis Schulz, Rector Univ. Adventista del Plata, 1998**

“...Compartimos el enfoque estratégico empleado en la evaluación. Las conclusiones y observaciones son un fiel reflejo de ello en tanto señalan fortalezas y debilidades y tienen carácter sistémico. Su valor para nosotros es grande...”

“...el informe presenta algunas apreciaciones parciales –tales como las concernientes a las organizaciones estudiantiles, docente y no docente así como a las opiniones referidas a las facultades- comprensibles por la brevedad de la visita y las múltiples entrevistas que el CPE tuvo en jornadas agotadoras...”

**CPN Mario Marigliano, Rector de la Univ. Nac. de Tucumán, 1998**

“...Y dado que la tarea de evaluar una institución es rica en contenidos y compleja en su diseño, hubiéramos deseado leer en forma explícita las referencias epistemológicas, metodológicas y técnicas que hubiesen permitido simultáneamente a evaluados y lectores externos, reflexionar sobre el modo de construcción del dato...”

“...Dado el perfil de los pares evaluadores convocados, esperábamos que ciertas sugerencias para el cambio, hubiesen sido propuestas en contexto de viabilidad institucional posibles ...”

“...nos interesa rescatar que existen otros modos de pensar la evaluación donde la noción de calidad está estrechamente vinculada a la lucha contra desigualdades e injusticias de cualquier tipo. Esta perspectiva, como en la aplicada por la CONEAU en el Informe de Evaluación Externa de la UNPSJB, el concepto de calidad encierra una idea inevitablemente política.”

**Ing. Hugo Bersan, Rector de la Univ. Nac. de la Patagonia San Juan Bosco, 1998**

“...El CPE señala en múltiples ocasiones en su informe que considera complejo comprender el modelo de funcionamiento de la Universidad. Una razón puede ser que la Universidad no haya sabido explicar el mismo, otra podría ser que el CPE no estuviese familiarizado con estructuras curriculares y organizacionales como las implementadas por la UP, o bien que sostenga una posición contraria a ellas...”

“...el CPE expresa su dificultad para definir la relación entre los planes de estudio y el perfil del egresado cuando se trata de modelos individualizados...”

**Ing. Ricardo Popovsky, Rector de la Univ. de Palermo, 1999**

“...no puede obviarse mencionar que en varios aspectos al comentar situaciones evaluadas, así como valores de ciertas variables e indicadores se señala como debilidades (que son ciertas), pero que constituyen una problemática común, general de las universidades públicas argentinas. En general, tales problemas no se resuelven con recomendaciones o con el voluntarismo de los gestores universitarios...”

**Dr. Adolfo Torres, Rector de la Univ. Nac. del Nordeste, 1999**

“...no parece en el Informe una valoración de los distintos documentos ni detalles de Autoevaluación realizados por esta Universidad...”

“...a nuestro entender el documento del Informe Final de Evaluación Externa no ha satisfecho las expectativas de los distintos sectores que han tenido acceso al mismo, y es probable que su utilidad para generar programas de mejoramiento, se vea fuertemente relativizada respecto del destacado interés que todo el Proceso de Evaluación Institucional ha despertado en nuestra comunidad...”

**Lic. Alberto Puchmuller, Rector de la Univ. Nac. de San Luis, 1999**

“...Nuestra “lógica empresarial” que nos discuten los pares no alteran de ninguna manera el proyecto académico ni la función de quienes tienen la responsabilidad exclusiva de ese decisivo aspecto de la conducción, sino que se limita a una estrategia de administración que hace la gestión económica financiera sin inmiscuirse en la propuesta académica...”

“Aceptamos las sugerencias de los pares en toda su extensión, y los próximos años les demostraré que lo que les parece como un proyecto trascendente en Cs. De la Salud (...) ya comienza a tener idéntica característica en las demás áreas...”

**Dr. Ernesto Goberman, Presidente del Consejo Superior Universitario de la Universidad Maimónides, 2000**

“...en una visita de tan solo una semana de duración requiere de un trabajo intenso y responsable. Sin embargo y probablemente debido también a la escasez del plazo, han caído en la tentación de incorporar detalles puntuales y opiniones personales que podrían requerir una confrontación con un mayor número de miembros de la comunidad universitaria, para recién poder ser generalizados...”

“...es importante destacar que en un proceso de estas características todos estamos aprendiendo: Universidad, evaluadores, CONEAU. En tal sentido espero que nuestra experiencia contribuya a desarrollar la tan ansiada cultura de la evaluación y la profesionalidad de sus actores...”

**Dr. Víctor Viera, Rector de la Univ. Nac. de Salta, 2000**

“...el proceso de Evaluación Externa (...) será de mayor utilidad aún en el futuro, ya que las sugerencias efectuadas en el Informe Final servirá positiva y eficazmente para mejorar los servicios que la Institución presta y para colocarla en el camino de su consolidación definitiva como una gran universidad argentina e iberoamericana...”

**Dr. Juan Carlos Menghini, Rector de la Univ. de Mendoza, 2000**

“...La posibilidad que tuvo el comité de pares de conversar con los distintos actores internos y con personas ajenas a la Universidad, pero interesadas en su quehacer, se refleja en varios pasajes del informe, demostrando la utilidad de una metodología de evaluación que combina una atenta lectura de la documentación producida por la institución con una auscultación de opinantes claves...”

“...Creemos estar ante una cierta contradicción que merece ser objeto de un debate amplio y profundo: la calidad tiene su costo! En la Argentina, ¿cómo la financiamos?...”

**Ing. Francisco von Wuthenau, Rector de la Univ. de San Andrés, 2000**

## **Las primeras experiencias en acreditación de postgrados (1997/2001)**

A diferencia del modelo universitario anglosajón, las carreras de grado en Argentina brindaban una formación de licenciatura comparable a la suma del bachellor y el magíster americano. Ello explica que los licenciados en ciencias exactas y naturales (químicos, físicos, matemáticos, biólogos, etc.) pasaran directamente al doctorado. Mientras, en las ciencias sociales y humanidades el doctorado fue siempre excepcional, demandado exclusivamente por quienes aspiraban a ser investigadores científicos. Aquellos que ejercerían una profesión contaban con una sólida formación de grado con título de licenciado. En el campo de las ingenierías el avance en el postgrado se centró tradicionalmente en la especialización (de modo similar a las ciencias de la salud), y los ingenieros asumían ese grado académico como el último.

Se explica entonces que el desarrollo del postgrado en Argentina tuviera un desarrollo tardío en comparación a México y Brasil. Respecto al primero porque el sistema universitario de Centroamérica y México recoge en buena medida el modelo estadounidense. En relación a Brasil, porque el sistema universitario brasileño desde 1968 adoptó un modelo humboldtiano y de elite, lo cual implicaba plantas de profesores de dedicación completa con título máximo.

A partir de la década de los ochenta se produce una explosión del número de postgrados, en particular de las maestrías que en 1982 eran casi inexistentes y en 1996 sumaban cerca de 400 (*Cuadro 9*).

**Cuadro 9**  
*Número de Postgrados ofrecidos por las universidades argentinas.*  
*Años 1982/1997*

<b>Nivel de postgrados</b>	<b>1982</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>
Doctorados	205	227	11
Maestrías	1	393	39200
Especializaciones	97	393	305
<b>Total</b>	<b>303</b>	<b>1013</b>	<b>234</b>

Fuente: Marquis, C. (1998)

Ha sido desde la instalación de las maestrías cuando la enseñanza de grado comienza a examinar la larga duración de las licenciaturas (5 años de duración teórica y más de 30 asignaturas). La multiplicación por tres de las especializaciones, en particular en las ciencias de la ingeniería y la tecnología, también contribuyó a la revisión de las carreras de grado en ingeniería.

En tan sólo un poco más de diez años la oferta de postgrado registró un cambio estructural: a principios de los años 1980 los doctorados representaban las dos terceras partes, y a fines de los noventa, las maestrías representaban el 40% de los programas y las especializaciones compartían con los doctorados la segunda posición con un 20% cada uno.

Por lo anterior, la evaluación de la calidad de los postgrados es un fenómeno muy reciente en la universidad argentina y el establecimiento de instancias de evaluación fue forzada por el Estado. Primero, por las evidencias de que la explosión de este nivel no satisfacía calidades mínimas; sin cambios estructurales en el grado la nueva oferta de maestrías más bien tendía a mejorar las finanzas de las universidades por el alto valor relativo de los aranceles, las exigencias académicas eran laxas y los estudiantes sólo buscaban un título que les permitiera mejorar sus ingresos en el mercado laboral. Segundo, porque las políticas universitarias promovieron una transformación inducida, mejorando el financiamiento de las universidades siempre que se sometieran previamente a evaluaciones externas. Finalmente, la LES estableció la obligación de la acreditación de postgrados y un cuadro institucional para su realización centrado en la creación de la CONEAU.

El antecedente inmediato anterior a la creación de la CONEAU y en el marco del proceso de la nueva política universitaria iniciada en 1993, funcionó la Comisión de Acreditación de Postgrados (CAP) como instancia de acreditación de la calidad vinculada al Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) establecido en 1994 con el apoyo del BIRF mediante el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES).

El FOMECA apoyaba el mejoramiento de la calidad docente de las universidades nacionales, mediante el otorgamiento de becas para la formación de postgrado (menos del 6 % del plantel

docente universitario argentino posee título de postgrado). <sup>21</sup>Vinculado a ello se promovió el mejoramiento de las maestrías y doctorados en las áreas de las ciencias duras, que previamente se sometieran a una evaluación de la calidad. Para ello se constituyó la CAP; incentivados por el financiamiento concesional del FOMECE, los programas preexistentes se sometieron a un proceso de evaluación externa. <sup>22</sup>

Dado que el FOMECE preveía una graduación de incentivos financieros vinculados al nivel de calidad y tomando en cuenta la experiencia del CAPES de Brasil, la CAP estableció tres categorías de acreditación: A, B y C; la primera correspondía al nivel de excelencia y la tercera de calidad satisfactoria, mientras que la categoría intermedia B suponía una calificación de muy bueno. Los postgrados A de las universidades estatales se beneficiaban con una cantidad de becas libres para cada programa acreditado, mientras que las categorías C y B recibían apoyo para mejorar bibliotecas, sistemas de información, equipamiento de laboratorio y asistencia técnica para mejorar académicamente. Para un análisis detallado de la estrategia seguida por el FOMECE ver Marquis (1998).

Por separado el FOMECE convocaba a los docentes de las universidades nacionales a concurso nacional de becas para cursar postgrados acreditados A y B, ya sean de universidades estatales o privadas lo cual significaba que a los programas acreditados se postulaban candidatos que podían recibir una beca en el supuesto de ser admitidos. <sup>23</sup> Como se señaló sólo los postgrados categoría A hacían además su propia convocatoria de becas.

La CAP acreditó 176 postgrados, de los cuales 63 categorizó como A (preponderantemente doctorados), 70 como B y 43 como C (*Cuadro 10*).

Cuadro 10  
*Categorización de los postgrados  
realizada por la CAP, 1995*

CATEGORÍAS	Maestrías	Doctorados	Total
A	20	43	63
B	45	25	70
C	34	9	43
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>77</b>	<b>176</b>

Fuente: Marquis C. (1998)

A partir de la LES la CONEAU absorbió las tareas que venía realizando la CAP.

<sup>21</sup> La baja proporción de docentes con formación de postgrado es común en toda América latina, con la excepción de Brasil. Por ejemplo, en Colombia los profesores con PhD representan el 2,2% y con Magíster el 13,8%.

<sup>22</sup> Chile también ha contado con mecanismos voluntarios de evaluación como requisito para ingresar a los sistemas de incentivos especiales y recursos del Fondo para el Desarrollo Institucional orientado a mejorar los programas de enseñanza.

<sup>23</sup> El FOMECE se fondeaba parcialmente con recursos de un programa del BIRF que no preveía aportes directos a las universidades privadas, aún cuando las autoridades nacionales insistieron en la apertura de una línea de financiamiento reembolsable (a modo de crédito). Por lo tanto, los postgrados de las universidades privadas no recibían las denominadas becas libres, ni apoyo financiero para inversiones, y sólo se beneficiaban a partir de la demanda de alumnos que eran a su vez docentes de universidades nacionales y que habían ganado el concurso de becas.

A diferencia de la etapa CAP, la CONEAU recién inició el proceso de acreditación después que el Ministerio en consulta con el Consejo de Universidades (CU) definiera los estándares de acreditación (Resolución 1168/97). Dicha Resolución definió los tipos de postgrados (especializaciones, maestrías y doctorados), estableció la carga horaria mínima (360 horas para las carreras de especialización y 540 para maestrías, en ambos casos se trata de horas reales dictadas, y adicionalmente 160 horas de tutorías y tareas de investigación en el caso de maestrías) y organizó las dimensiones analíticas de: marco institucional, plan de estudios, cuerpo académico, alumnos, equipamiento, biblioteca y centros de documentación, incluidas las propuestas de organización. Adicionalmente a los estándares establecidos por el Ministerio con acuerdo del CU, la CONEAU reafirmó el uso de las categorías de la CAP, como criterio propio.

A partir de ese momento, la CONEAU realizó la primera convocatoria entre 1997 y 1998, que excluyó a los postgrados con acreditación vigente de la CAP. Convocó primero a las carreras de especialización y luego a las maestrías y doctorados.

En agosto de 1999 se realiza una nueva convocatoria que abarcó las carreras que no se habían presentado en la primera, los nuevos proyectos, las carreras no acreditadas por falta de información y los proyectos de creación de postgrados acreditados en el año 1998.

En el *Cuadro 11* se presenta la información sobre los postgrados evaluados por la CONEAU, que acreditó 886 sobre un total de 1.358, o sea el 67%.

Cuadro 11  
*Acreditación de la CONEAU de las Carreras de Postgrado*

	Convocatorias	
	1997-1998	2000-2001
Presentadas	1072 (100%)	286 (100%)
Acreditadas	807 (75%)	79 (27%)
No acreditadas	265 (25%)	5 (2%)
En trámite:		
-Con informe favorable		56 (20%)
-Con informe desfavorable		143 (50 %)
-Aún no evaluadas		3 (1%)
<b>Totales hasta el 30 de junio de 2001:</b>		
Carreras presentadas: 1358		
Carreras acreditadas: 886		

Fuente: Cantini, J.L. (2001)

### **Reflexión autocrítica de la experiencia en acreditación de postgrados y bases para la próxima etapa**

La evaluación en general y la acreditación de postgrados en particular han venido para quedarse. La primera etapa no estuvo exenta de conflictos y resistencias. Las críticas mayores provinieron de la Universidad de Buenos Aires, que derivaron incluso en el retiro de la UBA del

sistema durante casi un año, hasta que a fines del año 2001 el Consejo Superior revisó su anterior decisión y volvió al sistema.<sup>24</sup>

Puede afirmarse, que la última decisión de la UBA es una aceptación del sistema de acreditación, resultante más que todo de la presión de las Facultades sobre las autoridades institucionales.<sup>25</sup>

Cabe advertir que a diferencia de la CAP, la acreditación de la CONEAU no tiene consecuencias sobre el financiamiento universitario, ya que el FOMECE ingresó en los últimos dos años en una declinación por falta de fondeo y no realizó entonces nuevas convocatorias para becas y otros incentivos. Sí tiene consecuencias en el otorgamiento de becas por parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas dirigidas a la formación de investigadores científicos, las que no contemplan la formación en programas no acreditados o con categoría C.

La CONEAU inició el año 2002 con una revisión general de los procedimientos e instrumentos con propósitos de mejoramiento. También realizará a partir del mes de abril una nueva convocatoria de acreditación, que se dirigirá a: (i) los programas que no se hubieran presentado en anteriores convocatorias; (ii) los programas con acreditación vencida; (iii) los proyectos de nuevos postgrados acreditados antes de 1999, y (iv) los nuevos programas.

La CONEAU optó por no convocar para este año a aquellos programas que no fueron acreditados en las anteriores convocatorias, por dos razones: (i) la magnitud de programas no acreditados que conjuntamente con los casos que sí se considerarán en la nueva convocatoria superan la capacidad de evaluación de la Comisión, y (ii) porque la CONEAU no hizo uso de la facultad prevista por el artículo 76 de la LES de recomendar la suspensión de la inscripción de nuevos alumnos a los programas no acreditados, hasta que se subsanaran las deficiencias encontradas en el proceso de acreditación.

La segunda razón apuntada merece una ampliación. Las consecuencias legales del régimen de acreditación de carreras de grado y postgrados establecidas en la legislación vigente son muy severas en el supuesto de no acreditación. Primero, porque los títulos otorgados por las universidades en carreras no acreditadas, no tienen validez nacional, ni reconocimiento oficial por parte de las autoridades ministeriales. Segundo, porque tal como se mencionó el Estado puede limitar a las instituciones universitarias a realizar nuevas inscripciones de alumnos, resguardando los derechos de los alumnos ya inscriptos que se encontraren cursando la carrera.

En la práctica la situación actual es de transición entre el viejo y el nuevo sistema, de manera que la situación legal de estos programas no acreditados es muy poco clara, no pudiéndose afirmar taxativamente que los títulos de dichos programas no son válidos. Para ello el Ministerio debería haber dictado resoluciones, cosa que no hizo.

---

<sup>24</sup> Las duras críticas de la UBA a la CONEAU incluyeron entre otros aspectos la opinión contraria a las categorías; no en pocos casos postgrados de la UBA intuitivamente de calidad comparable con los de otras universidades, recibieron una categoría inferior. Estas situaciones en parte derivarían de los procedimientos aplicados. No obstante, el cuestionamiento de la UBA fue rebatido por la CONEAU con mucha altura y rigurosidad, debate que al expresarse en documentos escritos, permitió a la comunidad académica valorar la objetividad y seriedad de la CONEAU, facilitando su legitimación ante un sistema universitario renuente a la evaluación externa.

<sup>25</sup> En el sistema universitario argentino siempre hubo un conflicto entre el nivel superior e intermedio del gobierno universitario, correspondiendo este último a las Facultades o Departamentos. Por ejemplo, los estatutos de la mayor parte de las universidades establecen que las regulaciones del acceso a la universidad es una atribución del Consejo Superior; en estos casos la tensión con las facultades que dirigen las carreras con limitada capacidad educativa es constante. En el caso de los postgrados, evidentemente las facultades como responsables directos de las carreras observaban que había amenazas por la competencia de otras casas de altos estudios con programas acreditados.

Por lo tanto, la acreditación de la calidad o no acreditación, está cumpliendo más que todo una función de orientación a los postulantes e indicativa para que las universidades produzcan cambios para mejorar la calidad. No obstante, la naturaleza y características de las resoluciones de acreditación de la CONEAU responden más al enfoque de aseguramiento de la calidad mediante sentencias que premian o condenan, y no en términos propositivos para el mejoramiento, aunque obviamente de los fundamentos de las “sentencias” se deducen los problemas que el programa debe corregir para alcanzar una juicio favorable.

En cuanto a la función de orientación, si bien no se ha realizado una investigación que científicamente muestre el impacto sobre los estudiantes y profesores de los resultados de la acreditación, hay evidencias que los alumnos que aspiran a cursar una carrera de postgrado toman en cuenta la acreditación y las categorías.

La CONEAU supone también que por esos motivos habría postgrados no acreditados que se discontinuaron, o sea que se cerraron o que suspendieron de motus proprio las nuevas inscripciones.

En la publicidad y acciones de marketing de postgrados, aquellos que alcanzaron una evaluación de calidad muy satisfactoria mencionan la categoría de acreditación, como medio para atraer postulantes.

En definitiva la acreditación de postgrados apoya el desarrollo de un mercado de programas que compiten por calidad.

Los problemas de la evaluación de la calidad de los postgrados ha sido sistematizada por Jeppsen C. y Guerrini V. (2000) en la siguiente tipología: (i) problemas relativos a la definición del tipo de postgrados; (ii) problemas relativos a los criterios e indicadores de calidad propios de cada disciplina o grupo de disciplinas y (iii) problemas derivados de la actuación de los evaluadores.<sup>26</sup> La experiencia acumulada ha sido objeto de reflexión y análisis crítico por los miembros de la CONEAU, el equipo técnico y expertos especialmente convocados para opinar. A partir de esta reflexión la CONEAU adoptó una serie de medidas para mejorar el proceso de acreditación en la convocatoria 2002, específicamente referidos a los procedimientos, a saber:

- (i) A diferencia de los estándares para la acreditación de carreras de grado, los establecidos para los postgrados en 1997 por el Ministerio con acuerdo del Consejo de Universidades, son poco precisos y escasos, lo cual si bien permite un margen muy amplio en las valoraciones por parte de los CPE ha dado lugar a resoluciones contradictorias a veces injustas. Si bien la definición de los estándares no es responsabilidad de la CONEAU, la Comisión inició conversaciones con el Ministerio y el CU para la revisión de la Resolución 1168/97, la que debería basarse en lograr un cuidadoso equilibrio entre criterios rígidos (que limitarían el juicio de los pares) y flexibles (que amplían la discrecionalidad del juicio). Cabe advertir que difícilmente los nuevos estándares se apliquen a la convocatoria de acreditación 2002.

---

<sup>26</sup> Los CPE sin parámetros de funcionamiento producen dictámenes con alto nivel de discrecionalidad, que a veces descalifican en vez de calificar.

RECUADRO N° 9: COMITÉ DE PARES: CRITERIOS DIFERENCIALES PARA LA ACREDITACION DE POSTGRADOS

- Maestrías académicas y profesionales: en no pocas oportunidades los pares han cuestionado la modalidad profesional, que en comparación con la puramente académica, tiene menores contenidos teóricos y las tesis no son estrictu sensu resultado de una investigación científica y su ámbito de validación es más profesional que académico, tales como los MBA. Vinculado a ello algunos pares promueven exigencias desmedidas de investigación aún tratándose de maestrías con modalidad profesional.
  - Evaluación final de la especialización: el estándar establece una evaluación final de carácter integrador, pero es usual que las evaluaciones finales sean un examen oral o escrito, o una monografía, que no tienen el carácter integrador, no obstante hay pares que los han considerado satisfactorios.
  - Requisitos para el Doctorado: también en oportunidades los pares han exigido como requisito de ingreso a un doctorado contar con el título de magíster, interpretándose como un peldaño previo.
  - Naturaleza del Doctorado: hay cuestionamientos a los doctorados muy generales o sin especificación, como sucede con los doctorados de universidad
  - Carácter estable del cuerpo de profesores: el estándar de docentes estables (al menos 50% del cuerpo académico) está ligado a la permanencia del profesor en el dictado de la asignatura y en la interacción con los alumnos como garantía de calidad, resultando en interpretaciones diversas, por ejemplo, no considerar estable a un profesor no radicado en el territorio (que no es lo mismo que un profesor invitado)
  - Existencia de programas de investigación: está asociado a la excelencia del cuerpo académico y en oportunidades no se consideran las tareas de investigación que los docentes realizan en otros ámbitos institucionales distintos a la propia carrera de postgrado y a la institución.
  - Contenidos de grado: en oportunidades los pares juzgan que el contenido de los programas de estudio son asimilables al nivel de grado y no de postgrado, no existiendo criterios uniformes
  - Tasa de graduación: es un indicador de productividad que algunos pares lo consideran también como de calidad y otros no, o las valoraciones son muy disímiles, a veces pocos egresados es indicador de alta calidad como proxy de exigencia o a la inversa se lo considera como no satisfactorio.
- Financiamiento y becas: la inexistencia de becas a veces es considerado desfavorablemente, afectando la calificación final.

- (ii) La inexistencia de estándares y criterios por área disciplinaria no ha permitido guiar la acción de los CPE, por lo que muchas veces sobre una misma materia un comité se pronunció en forma diferente a otro. Esto se vincula a la poca experiencia en acreditación de la calidad de programas educativos en comparación a la larga experiencia en evaluación de actividades científicas (proyectos de IyD y desempeño de investigadores). Para resolver esta ausencia de criterios, a fines del 2001 y durante los primeros meses del 2002 la CONEAU integró Comisiones Asesoras por grandes áreas disciplinarias con la misión de determinar criterios específicos que guiarán la actividad de los CPE. En el *Recuadro N° 9* se exponen los principales *issues* no resueltos en la acreditación de postgrados que son objeto de análisis por parte de las Comisiones Asesoras.
- (iii) Para la convocatoria 2002 se desarrollará un sistema informático que posibilite hasta donde sea posible el uso de Internet para el trabajo de los CPE. Hasta el presente funcionaron 192 CPE que representaron menos del 15% de los programas evaluados. Las reformas del sector científico-tecnológico de fines de la década anterior incluyeron la evaluación de proyectos de IyD por medio electrónico, lo que permitió la actuación de pares extranjeros y que la relación evaluadores/proyectos fuera de 3 a 1. Rescatando esa experiencia, la CONEAU inició la informatización del proceso de acreditación de postgrados, con el objetivo de ganar en agilidad y rapidez, convocar a un número mucho mayor de evaluadores, internacionalizar parcialmente el proceso de evaluación<sup>27</sup> y reducir los costos de evaluación minimizando los gastos de viáticos y movilidad.

<sup>27</sup> A diferencia de los proyectos de IyD, la evaluación de los programas educativos necesariamente implica una visita al programa para verificación. Por ello se habla de internacionalización parcial, que significaría un proceso de evaluación semi-presencial donde algunos pares de un Comité realizan la visita.

- (iv) Tratar los programas de un gran área disciplinaria en forma simultánea e incorporar un “análisis de consistencia” (como el que se aplica en acreditación de carreras de grado) de los dictámenes provisorios de los CPE, el cual estaría a cargo de Comisiones representativas de los comités con la misión de revisar los proyectos de dictámenes y cuando correspondiera emitir recomendaciones de revisión a cada CPE. Esta nueva práctica seguramente tenderá a reducir fallos injustos y a mejorar sustancialmente la fundamentación de los juicios emitidos en la calificación que se otorga a cada ítem, así como atenuar la arbitrariedad en la interpretación de algunos indicadores.
- (v) A partir de todo lo anterior, reducir la cantidad de resoluciones de la CONEAU con pronunciamientos diferentes a los recomendados por los CPE. El plenario de la CONEAU debería cumplir más bien funciones de supervisión y control general del funcionamiento del proceso de acreditación y en los casos que fueran evidentes juicios que carecieran de objetividad, seriedad y rigurosidad, devolver el caso para su reconsideración o en su defecto convocar a un nuevo CPE.
- (vi) Si bien la acreditación no tiene fines directos para el mejoramiento de la calidad, las futuras resoluciones de la CONEAU, tanto en los casos de no acreditación o de acreditación, incluirán un capítulo dedicado a recomendaciones para la mejora.

La CONEAU internamente no ha alcanzado un acuerdo sobre la conveniencia o no de mantener el sistema de categorías de acreditación. Los mayores acuerdos pasarían por eliminar las categorías, estableciendo una mención especial para aquellos programas de calidad excelente que hasta ahora categorizan como A. En otras palabras las dudas mayores radican en la categoría B. El informe de la consultora del IPE/UNESCO Ana Fanelli (2001) recomienda simplificar la información sobre criterios mínimos para acreditar y las categorías.

Cabe anotar también otros problemas en materias de procedimientos: la guía de evaluación de proyectos de nuevas carreras es inapropiada, existen dificultades para evaluar la sustentabilidad financiera de los postgrados, no se han construido previamente a la labor de los pares indicadores cuantitativos y por lo tanto la evaluación se realiza sobre la base de información incompleta o desactualizada.

A modo de reflexión final, la acreditación califica a un programa y no define un proceso; la CONEAU debería no sólo asignar un juicio sino también mejorar sus procedimientos y prácticas.

Como señala Díaz Barriga (ob.cit) el origen de la evaluación como disciplina estuvo centrada en la eficiencia escolar y asociada a los sistemas *merit pay*, y correctamente plantea que el desarrollo de una cultura de la evaluación no debe ir a expensas de crear una incultura en el desarrollo de las disciplinas, que implica el análisis de opciones teóricas, de instrumentos técnicos y no sacralizar una supuesta estrategia única de evaluación.

## **Acreditación de carreras de grado: el caso de medicina**

La acreditación obligatoria de las carreras de grado se restringe a los “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. El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente a ellos” (LES, art.43).

En agosto de 1999, tres años después de la sanción de la LES, el Ministerio previo acuerdo con el Consejo de Universidades aprobó las normas para la acreditación de medicina, y recientemente dicho Consejo propuso al Ministerio las normas para las carreras de ingeniería, cuya acreditación se empezará a realizar en el corriente año (además se encuentran en estado de análisis los estándares para la carrera de arquitectura).

Las normas comprenden: estándares para la acreditación de la calidad, contenidos curriculares básicos, carga horaria mínima, actividades reservadas al título e intensidad de la formación práctica.

La CONEAU realizó una primera convocatoria en el año 1999 de carácter público y abierto, no obligatoria, ya que el Ministerio estableció un plazo de un año para que las instituciones se adecuasen a las nuevas normas. Los resultados de la acreditación voluntaria se hicieron públicos en el año 2000. Una vez vencido el plazo de gracia, en noviembre del año 2000 se lanzó la convocatoria obligatoria.

En la primera convocatoria se presentaron 12 carreras de medicina en funcionamiento y en la segunda otras 12. La única Universidad que no se presentó fue la UBA amparada en un fallo judicial que en 1996 interpuso contra un conjunto de normas de la LES que a criterio de la universidad vulneraban el principio constitucional de la autonomía. Se prevé que a partir del reingreso de la UBA al régimen de acreditación de postgrados, en un futuro cercano esta universidad se acoja voluntariamente a acreditar su carrera de medicina.

El aprendizaje adquirido en la evaluación de instituciones y en la acreditación de postgrados contribuyó a una mejor definición de la modalidad de acreditación de la carrera de medicina. Las principales características del proceso de acreditación fueron los siguientes (Stubrin, 2001):

- (i) La carrera debe hacer una autoevaluación, que a diferencia de las autoevaluaciones institucionales no están libradas a sus metodologías y criterios, sino a una Guía de Autoevaluación que da ciertas pautas operativas, metodológicas y de tiempos estimados.
- (ii) El informe de autoevaluación de naturaleza diagnóstica, puede incluir un plan o programa de mejoramiento debidamente aprobado por las autoridades de la universidad.
- (iii) La evaluación externa del CPE comprende el informe de autoevaluación, el programa de mejoramiento, la visita y el juicio provisorio.

- (iv) Para ello la CONEAU ordenó la lista de los 126 estándares aprobados por el Ministerio, en dimensiones agregados, con el fin de no exponer a los pares a la tentación de simplificar el peso por cierto muy diferente de cada estándar y realizar un mero análisis aritmético de cumplimiento. Las dimensiones están referidas al contexto institucional (gobierno, gestión, normas); plan de estudios; cuerpo académico; alumnos y graduados; infraestructura y recursos en general.
- (v) Los dictámenes provisorios son sometidos a un análisis de consistencia, que consiste en un plenario de los CPE y la participación de expertos internacionales en carácter de invitados especiales. La reunión de consistencia que tiene una duración de varios días es un ámbito polémico donde cada CPE expone a los restantes sus opiniones sobre la carrera objeto de su evaluación y recibe comentarios y observaciones. Así los CPE acordaron criterios comunes aplicables al conjunto de casos y cada Comité recibió indicaciones específicas.
- (vi) Luego de la reunión de consistencia, cada CPE volvió a reunirse para elaborar el dictamen definitivo.
- (vii) Cada dictamen se expone al solicitante para sus observaciones. Luego de la respuesta a la vista el CPE reelabora el dictamen final, incorporando o no las consideraciones de la carrera.
- (viii) El plenario de la CONEAU considera el conjunto de los casos y produce la resolución final, que legalmente prevé la eventual reconsideración por parte de la carrera.

Si bien la acreditación de carreras de grado responde esencialmente al enfoque del aseguramiento de la calidad, la modalidad finalmente aplicada por la CONEAU a diferencia de la acreditación de postgrados, ha respondido a un criterio mixto de aseguramiento/mejoramiento de la calidad. Primero, porque aún cuando la LES prevé que la acreditación es por seis años, se adoptó además un plazo de 3 años cuando los CPE encontraban que no se cubrían plenamente los estándares pero que la carrera asumía compromisos de mejora verificables.<sup>28</sup> Segundo, porque la inclusión de los planes, programas o propuestas de mejoramiento implican una visión dinámica y no estática; concebida la acreditación como proceso, el juicio de los pares es de tipo prospectivo: valorizan la plausibilidad de que la carrera adopte recomendaciones y/o asuma compromisos de mejoras. Tercero, los compromisos se reflejan en un contrato entre la CONEAU y la carrera, donde esta última asume obligaciones, que a su vez deben ser refrendadas por las autoridades de la universidad.<sup>29</sup>

Este enfoque de acreditación logró un amplio consenso y se estima plenamente justificado por la necesidad de crear una nueva cultura que asuma como natural la evaluación externa y también porque los resultados concretos de la primera experiencia de acreditación en medicina no fueron totalmente satisfactorios. En efecto, sólo 4 de las 12 carreras que se presentaron a las convocatorias voluntarias y obligatorias cumplieron con la totalidad de los estándares.

En el *Cuadro 12*, se presentan los resultados de las dos convocatorias según universidades. Puede observarse que de las 24 carreras evaluadas, solamente 2 obtuvieron una acreditación por 6 años, salvo una carrera todas resultaron acreditadas –2 de ellas con posterioridad a recursos

---

<sup>28</sup> También la CONEAU estableció un plazo de 3 años para aquellas carreras nuevas de medicina sin graduados.

<sup>29</sup> Cabe recordar la nota 20 sobre el conflicto o tensión entre las facultades y las autoridades superiores. Para la CONEAU no bastaba con el compromiso escrito del decano de la facultad o director de la carrera, sino que exigió que también lo asumiera el Rector. Esto es clave cuando los compromisos requieren mayores recursos económicos.

interpuestos de reconsideración- y la mayoría fue acreditada por 3 años con recomendaciones de mejora y compromisos adquiridos para superar las deficiencias registradas.

Cuadro 12  
*Acreditación de carreras de grado de Medicina  
Argentina*

Dictamen	Universidad	Número de Compromisos de Mejora	
<b>Acreditada por seis años</b>	Univ. Nac. de Cuyo	NAC	-
	Univ. Nac. de Tucumán	NAC	-
<b>Acreditada por tres años</b>	Inst. Univ. CEMIC	PRIV	-
	Univ. Austral	PRIV	-
<b>Acreditada por tres años, con compromisos de mejora</b>	Univ. Nac. del Nordeste	NAC	5
	Univ. Favaloro	PRIV	6
	Inst. Univ. de Ciencias de la Salud (Bs. As.)	PRIV	8
	Univ. Nac. de Rosario	NAC	9
	Univ. del Salvador	PRIV	10
	Univ. Nac. de La Plata	NAC	10
	Univ. de Mendoza	PRIV	11
	Univ. Maimónides	PRIV	11
	Univ. Adventista del Plata	PRIV	12
	Univ. Católica de Córdoba	PRIV	12
	Univ. de Morón	PRIV	13
	Univ. de Ciencias Empresariales y Sociales	PRIV	15
	Univ. del Aconcagua	PRIV	15
	Univ. Nac. de La Rioja	NAC	15
	Univ. Nac. de Córdoba	NAC	17
	Univ. Nac. del Comahue	NAC	17
	Inst. Univ. de Ciencias de la Salud (La Rioja) (*)	PRIV	18
	Univ. Abierta Interamericana (Bs. As.)	PRIV	25
Univ. Abierta Interamericana (Rosario) (*)	PRIV	32	
<b>Acreditada provisoriamente (**)</b>	Inst. Univ. Escuela de Medicina del Hospital Italiano de Buenos Aires	PRIV	-
	Inst. Univ. Italiano de Rosario	PRIV	-
	Univ. Nac. del Sur	NAC	-
<b>No Acreditada</b>	Univ. Católica de Cuyo	PRIV	-
<b>Pendiente de Acreditación</b>	UBA	NAC	-

(\*) Inicialmente no acreditada, pasó al status de acreditada, con posterioridad al recurso de reconsideración.

(\*\*) Se trata de proyectos de creación de carreras.

Muy probablemente la acreditación de las carreras de ingeniería<sup>30</sup> introduzca un test a egresados y/o alumnos del último año, similar al ECES de Colombia<sup>31</sup>. En principio la CONEAU ha considerado conveniente que dicho test forme parte del proceso de autoevaluación, pero que el mismo sea diseñado por la CONEAU y aplicado por la carrera bajo la supervisión de la Comisión.

<sup>30</sup> A mi juicio el Ministerio y el Consejo de Universidades se excedieron en la cantidad de carreras de ingeniería que están incursas en las previsiones del artículo 43 de la LES, o sea que comprometen el interés público. El listado amplio obedeció a la presión que ejerció el Consejo de Facultades de Ingenierías (CONFEDI).

<sup>31</sup> El Examen de Calidad de la Educación Superior (ECES) de Colombia es voluntario y se aplicó para medicina e ingeniería.

## **Algunas reflexiones finales sobre la evaluación y la calidad**

La economía y la sociedad del conocimiento están generando un nuevo modelo de relaciones sociales y la Universidad no puede ser ajena a las transformaciones estructurales.

Como señala el Informe Universidad 2000 para España, es necesario recuperar las ideas que impulsó la Revolución Francesa que la instrucción pública tenía el propósito de preparar las nuevas generaciones para una nueva sociedad. La nueva revolución académica radica en involucrarse en el desarrollo socioeconómico de las sociedades cuyos patrones se han modificado absolutamente respecto a la época dorada del capitalismo de postguerra.

La nueva política pública para el sistema universitario será ecléctica y deberán ocupar el sitio principal del análisis los instrumentos específicos, los procedimientos, las modalidades. De la lectura superficial deberá pasarse al análisis en profundidad, única manera de lograr un balance neto positivo de efectos benéficos y negativos de cada instrumento de política.

La evaluación se percibe como un instrumento de relegitimación de la educación superior a través del énfasis en un valor socialmente apreciado: el mejoramiento de la calidad (Kent, ob.cit).

No es necesario caer en el escenario religioso que describe Teichler U. (1993), donde el fracaso tiene que ser expiado en público y los pecados perdonados previa confesión y compromiso de seguir un sendero de virtud a futuro, como modo de dar respuesta a la desconfianza de la sociedad. Sí aceptar que los Estados han adoptado a la evaluación externa impulsados por la opinión pública y tener en cuenta que las reacciones rebeldes y defensivas de las universidades no contribuyen a mejorar.

Como señala Perez Lindo (2001) “vivimos a la defensiva (los universitarios) y terminamos luchando por la supervivencia, lo cual puede ser una forma paradójica y contradictoria de realizar las políticas de achicamiento universitario...los argentinos somos expertos en políticas autodestructivas; si no nos proponemos crecer, a pesar de todo, comenzaremos a ejecutar desde una posición defensiva, el acostumbramiento al subdesarrollo”.

El Estado debe privilegiar el mejoramiento de la calidad en un contexto de aseguramiento de calidades mínimas y para quienes están claramente por debajo de esa línea y que no tengan vocación, ni capacidad de cambio, el fracaso sí deberá ser público.

Como afirma el Informe Universidad 2000 de España es conveniente seguir lo que es un denominador común a escala mundial, ya que una visión “provinciana” que otorgue una mirada tan idiosincrática al sistema nacional no brinda espacio para el *benchmark*. “El Estado debe asumir el riesgo político que a veces supone tomar decisiones valientes para la transformación de las estructuras universitarias” (ob.ci.p.20).

## Referencias Bibliográficas

Acosta Silva A. (2000) “*Conflicto, poder y trabajo académico en la universidad pública de México: una perspectiva desde el punto de vista de la gobernabilidad institucional*” Mimeo.

Arrimadas Gómez I. (1999), “*El acceso a la universidad en los países de la Unión Europea*”; en *Sistemas de Admisión a la Universidad. Seminario Internacional*, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Becerra M. y Cetrángolo O. (2001) “*Notas para construir el debate sobre el financiamiento de las universidades*” en *Escenarios Alternativos*, Revista de Análisis Político, Año 5, Número 12, Buenos Aires.

Bricall J. (2000), “*Informe Universidad 2000*”, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), Madrid.

Bricall J. (2001) “*Tendencias actuales del conocimiento. Referencia de los modelos universitarios existentes. Procesos de internacionalización y globalización*” Conferencia Internacional, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

Brunner J. J. (2001), “*Educación Superior en América Latina*” Seminario Internacional “Vientos de cambio en la Educación Superior de América Latina”, OCDE/CESU/UNAM, México.

Burbano López G. (2001), “*La Educación Superior en Colombia. Obstáculos y resistencias al cambio*”, Seminario Internacional “Vientos de cambio en la Educación Superior de América Latina”, OCDE/CESU/UNAM, México.

Cantini J. L. (2001), “*Acreditación de carreras de postgrado*”, Boletín de la Academia Nacional de Educación N° 48, Buenos Aires.

Castells M. (1996) “*The information age. Economy, society and culture*”, Vol. I y II, Oxford, Blackwell Publishers, UK.

Comisión para el Mejoramiento de la Educación Superior (2001), Preinforme de la Subcomisión 3, Ministerio de Cultura y Educación.

CONEAU (1997), “*Lineamientos para la Evaluación Institucional*”, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Consejo Nacional de Educación Superior (1994), “*Certificado Nacional de Aptitudes Básicas*”, Dictamen N° 8. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

- Coraggio J. L. y Vispo A., coord.(2001), “*Contribución al estudio del Sistema Universitario Argentino*”. Consejo Interuniversitario Nacional. Miño y Dávila Ediciones, Buenos Aires.
- Del Bello J. C. (1998), “*Notes on Structural Reform of the University System*”; en Tulchin J., with Garland A. (ed.), *Argentina : the challenges of modernization*, The Latin American Program ant the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., EEUU.
- Del Bello J. C. (2001), “*The virtual university: policy, planning and management challenges. The case of National Universtiy of Quilmes (Argentina)*”, en publicación UNESCO, París.
- Díaz Barriga A. (2001) “*La evaluación en el marco de las políticas hacia la educación superior. Retos y perspectivas*” Seminario Internacional “*Vientos de cambio en la Educación Superior de América Latina*”, OCDE/CESU/UNAM, México.
- Dirie, C. y otros (2001), “*Hacia un sistema integrado de educación superior en la Argentina: democratización con calidad. Anexo 1*” (inédito), Ministerio de Cultura y Educación.
- Donoso Retamales, G. (1999), “*Experiencia chilena con pruebas de aptitud*”; en *Sistemas de Admisión a la Universidad. Seminario Internacional*, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.
- Etcheverry G. J. (1999), “*La tragedia educativa*”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Experton W. (1999) “*Desafíos para la nueva etapa de la Reforma Educativa Argentina*”, Banco Mundial.
- FIEL (2000), “*Una Educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.
- Gago H. (1989), “*20 telegramas por la Educción Superior y una Petición Desesperada*”, Universidad Futura, Vol. 1, N° 1, México.
- García de Fanelli A.M. (2001) “*Análisis de los dictámenes de acreditación de postgrados en la CONEAU*”, Informe de Consultoría, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- García de Fanelli A. M. y Trombetta A. (1996) “*Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de educación superior*”. Serie Estudios y Propuestas Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.
- Jeppesen C. y Guerrini, V. (2001), “*El sistema de postgrados en: problemas y desafíos*” en *Escenarios Alternativos*, Revista de Análisis Político, Año 5, Número 12, Buenos Aires.
- Kells H. (1993) “*Sistemas nacionales de garantía y control de la calidad académica*”, en Hebe Vesuri (ed) “*La evaluación académica: enfoques y experiencias*”, CRE-UNESCO, París.

Kent R. (1993) “*La evaluación de la educación superior en América Latina: una comparación de cinco experiencias nacionales*” Documento CEDES, Serie Educación Superior, Número 4, CEDES, Buenos Aires.

Ley de Educación Superior N° 24.521 (1995), Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Marquis C. (1998), “*Acreditación y desarrollo de los postgrados en Argentina*”; en Marquis C., Spagnolo F.; Valenti Nigrini G., *Desarrollo y Acreditación de los Postgrados en Argentina, Brasil y México. Textos para una mirada comparativa*. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

Ministerio de Economía (1997), “*Caracterización y evolución del Gasto Público Social*”, Secretaría de Programación Económico, Ministerio de Economía.

OECD (2001), *Education at a Glance*.

Peón C. (2001) “*La evaluación institucional universitaria en la Argentina. Un balance a cinco años de su inicio*”, Informe de consultoría. CONEAU, Buenos Aires.

Pérez Lindo A. (2001) “*¿Tienen alternativa las universidades nacionales?*” en *Escenarios Alternativos*, Revista de Análisis Político, Año 5, Número 12, Buenos Aires .

Petrei H.(2001) “*Financiamiento de la Educación Universitaria*” en *Escenarios Alternativos*, Revista de Análisis Político, Año 5, Número 12, Buenos Aires,

Schwartzman S. (1992), “*Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990*” Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, USP, Sao Paulo.

Sigal, V. (1995), “*El acceso a la educación superior*”, Serie Estudios y Propuestas, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires

Sigal V. (1998), “*El sistema de admisión a la Universidad en la Argentina*”, en *Sistemas de Admisión a la Universidad. Seminario Internacional*, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Stubrin A. (2001), “*Acreditación de carreras de grado. El caso de Medicina*”, Boletín de la Academia Nacional de Educación N° 48, Buenos Aires,

Stufflebeam D. y Shinkfield A. (1993), “*Evaluación Sistemática*”, Coedición Paidós y Ministerio de Educación y Ciencia de España, Barcelona.

Teichler U. (1993) “*Beneficios y peligros de la evaluación*”, en Hebe Vesuri (ed) “*La evaluación académica: enfoques y experiencias*”, CRE-UNESCO, París.

UNESCO (1999), *Statistical Yearbook*.

UNESCO (2000), Statistical Yearbook.

Villanueva E. (2001), "*Mejoramiento y garantía pública en la acreditación de postgrados en Argentina*", Taller Interno, CONEAU, Buenos Aires.