

El sistema argentino de evaluación y acreditación universitaria

Ernesto F. Villanueva

1. Alcances del sistema

Hacia mediados del siglo XX, los establecimientos de enseñanza universitaria argentinos conformaban un universo relativamente pequeño y simple. Estaban centrados en torno a carreras, valores y expectativas tradicionales. El sistema estaba integrado por seis universidades financiadas por el Estado. Aún en su simplicidad, el sistema ocupaba una posición de vanguardia en América Latina y tenía una matrícula aproximada de 80.000 alumnos.

En 1949 se establece la gratuidad de los estudios universitarios. Esto brinda a los sectores medios en ascenso una posibilidad desconocida hasta entonces. Con posterioridad y en forma progresiva se consolida en la Argentina un sistema universitario que se caracteriza por el surgimiento de nuevos establecimientos, el crecimiento explosivo del número de alumnos y docentes y la multiplicación de titulaciones. La evolución del sistema ya no se ajusta a las exigencias de la reproducción de élites y, por el contrario, sufre una inusitada extensión de su base institucional. Esta última contribuye luego a generar y reproducir su propia y sostenida dinámica de masificación. Al mismo tiempo, la educación superior

pasa a tener un valor creciente en el mercado cultural y es redefinida como un derecho de todos los ciudadanos en términos de accesibilidad libre y gratuita.

Si bien los argumentos empleados por el Estado para apoyar y sostener la masificación del sistema se van modificando, esta tendencia nunca se detiene. En los años '50 se apela a la necesidad de modernizar las estructuras universitarias y acompañar la industrialización de la economía, en los '60 se identifican las inversiones en educación con el "eslabón perdido" del desarrollo, en los '70 se recurre a la necesidad de democratizar el acceso a la enseñanza para forjar una sociedad más justa y en los '80 la apertura democrática retoma todos y cada uno de los argumentos mencionados en las otras décadas.

Las instituciones de gestión privada se incorporan al sistema en forma tardía y parcial recién a partir de 1958. Desde entonces el sector privado ha venido creciendo, aunque no lo ha hecho en forma lineal. Diversos gobiernos entre los años 1958 y 1989 interrumpieron el ciclo de autorizaciones de nuevas instituciones privadas. No obstante, esto no alcanzó a impedir la aparición de nuevas propuestas. Durante ese extenso período, sólo se autorizó el funcionamiento de 18 instituciones universitarias de gestión privada. Por su parte, las universidades públicas conservaron una clara hegemonía en cuanto al número de alumnos, la calidad académica y el prestigio social.

A partir de 1989 e impulsado desde el propio gobierno, se inició una nueva etapa caracterizada por la fuerte expansión de las universidades privadas. Como resultado de este proceso, actualmente estas instituciones superan en número a las del sector público, a pesar de que en este último también se han creado nuevas universidades. Desde 1989 se han abierto 11 instituciones universitarias nacionales, 1 provincial y 31 privadas. De este modo, el sistema quedó conformado por 94 instituciones universitarias: 42 con financiamiento público y 52 de gestión privada (no se han contado entre las instituciones privadas creadas dos que han dejado de funcionar). En consecuencia, estas condiciones obligaron al Estado a atender una serie de nuevos problemas relacionados con el sistema en su conjunto: acceso, equidad, calidad, financiamiento, acreditación, coordinación, evaluación y control.

En el contexto de las tendencias internacionales, durante la última década y en casi todos los países de la región han surgido agencias públicas o privadas de evaluación de instituciones y de carreras de grado y de posgrado. El objetivo de estos organismos es el mejoramiento de la calidad educativa. En el caso de Argentina el organismo que cumple este rol es la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU. Esta institución fue creada por la ley de educación superior de 1995 y está en funcionamiento desde 1996.

La CONEAU es un organismo público descentralizado que

funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación. Tiene la finalidad de garantizar la fe pública a través de procesos sistemáticos de evaluación y acreditación. Su existencia significa una profunda modificación en la gestión del sistema universitario. Las decisiones que adopta la CONEAU tienen consecuencias directas sobre la vida de las instituciones universitarias.

Sus principales funciones son:

- a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa que toda institución universitaria está obligada a hacer como mínimo cada seis años.
- b) Acreditar las carreras de grado cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes,
- c) Acreditar todas las carreras de posgrado,
- d) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad de nuevas universidades estatales, creadas por el Congreso de la Nación.
- e) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas,

En este marco, la CONEAU da a conocer a las instituciones y al

público en general tanto los informes y las resoluciones referidos al funcionamiento de las universidades como los relacionados con la acreditación de las carreras de grado y posgrado sometidas a evaluación.

En todas sus instancias de funcionamiento la CONEAU opera como órgano de aplicación de los principios y lineamientos que los propios actores del sistema universitario generan y, a su vez, como espacio de concertación de las ideas procedentes de los campos académicos y científicos a los que pertenecen los evaluadores en cada oportunidad consultados. En las evaluaciones de instituciones, carreras y proyectos institucionales juega un papel central la participación de expertos en forma individual o a través de la organización de comités de pares. La acreditación de carreras se desarrolla en base a estándares fijados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo de Universidades, entidad que reúne a los rectores de universidades públicas y privadas. Cabe señalar también que el punto de partida de las evaluaciones institucionales es la definición que cada universidad formula acerca de lo que ella misma pretende ser .

2. Realizaciones de la CONEAU

2.1. Proyectos institucionales

Entre 1989 y 1996 se crearon 44 instituciones universitarias y desde 1996 hasta la fecha otras 14: 8 institutos universitarios privados, 4

instituciones nacionales, una provincial y una extranjera (la Universidad de Bologna en Buenos Aires). Además, la CONEAU evaluó 76 proyectos de nuevas universidades: 4 nacionales, 5 provinciales y 67 impulsados por entidades privadas de muy diversa naturaleza. Actualmente está analizando 4 proyectos para la creación de instituciones privadas.

Por otra parte, la CONEAU también ha realizado el seguimiento anual de 24 instituciones privadas con autorización provisoria de funcionamiento. Cabe aclarar que este régimen atañe a las nuevas instituciones durante sus primeros seis años. El Ministerio realiza un seguimiento de la nueva institución a fin de evaluar el nivel académico y el grado de cumplimiento de sus objetivos y planes de acción y de autorizar las modificaciones de los estatutos, la creación de nuevas carreras o la modificación total o parcial de los planes de estudio. En estos casos, la CONEAU asesora al Ministerio sobre las acciones a desarrollar en relación. En este marco, la CONEAU se ha expedido sobre 11 modificaciones del proyecto institucional de nuevas carreras y tiene en análisis otros 8. Además, se ha dictaminado favorablemente sobre el reconocimiento definitivo de 4 universidades que tenían autorización provisoria.

La CONEAU también ha respondido a tres consultas presentadas por el Consejo de Universidades sobre la apertura de subsedes de distintas universidades fuera de la circunscripción geográfica que delimita el desarrollo de sus actividades.

2.2. Evaluación institucional

En lo que hace a las evaluaciones externas, la CONEAU estableció acuerdos para llevarlas adelante con 45 de las 94 instituciones que conforman el conjunto del sistema universitario. A la fecha se han realizado las evaluaciones correspondientes a 23 instituciones (11 de ellas privadas) y se prevé realizar 8 más durante el presente año. Cabe aclarar que antes de que lo hiciera la CONEAU, el Ministerio ya había evaluado 3 universidades nacionales.

Las 49 universidades restantes aún no se han avenido a la obligación establecida por la Ley de Educación Superior (LES). No obstante, se sabe que 24 de ellas están realizando su autoevaluación sin mediar un convenio explícito con la CONEAU.

Con el objetivo de mejorar los procesos e informes de evaluación externa y capitalizar toda la experiencia acumulada, la CONEAU ha organizado actividades tendientes a lograr un mayor conocimiento de los procesos de evaluación que se están desarrollando en otras partes del mundo y a incrementar la reflexión acerca de los procesos de evaluación institucional en general. En este marco, ha propiciado la puesta en marcha de un proceso de revisión de los lineamientos de la evaluación y la conformación de un grupo asesor compuesto por reconocidos académicos. Los integrantes de este grupo han colaborado en las reuniones y en la discusión y elaboración de las nuevas propuestas para el desarrollo de las actividades de

autoevaluación de instituciones universitarias.

2.3. Acreditación de posgrados

Actualmente, alrededor del 85% del universo de posgrados ha sido sometido a procesos de acreditación. La primera convocatoria realizada por la CONEAU se concretó en 1997 y se limitó a las carreras de especialización en Medicina. La segunda se concretó en 1998 y abarcó todo el espectro de las carreras de posgrado existentes. Lo mismo ocurrió en 2000 en el caso de la última convocatoria. Como resultado de este proceso, el total de carreras presentadas ante la CONEAU alcanza a la fecha el número de 1354: 289 son del área de Ciencias Aplicadas, 76 del área de Ciencias Básicas, 415 del área de Ciencias de la Salud, 188 del área de Ciencias Humanas y 366 del área de Ciencias Sociales. Todas estas carreras atravesaron un proceso de evaluación al cabo del cual 993 obtuvieron la acreditación y 319 resultaron no acreditadas, estando 42 en trámite.

Los estándares y criterios mínimos de acreditación utilizados durante todo el proceso fueron definidos en 1997 por el Ministerio en consulta con el Consejo de Universidades, organismo que nuclea a las autoridades de las universidades nacionales y las privadas. Dado que estos criterios y estándares han manifestado dificultades para su aplicación concreta en algunos campos disciplinares, actualmente la CONEAU ha instituido comisiones asesoras en todas las áreas con el

fin de conseguir una interpretación adecuada de esos instrumentos en el marco de las prácticas específicas de cada disciplina, tema crucial en particular en aquellas áreas cuya estructuración es débil. Al mismo tiempo se han introducido modificaciones en los instrumentos destinados a perfeccionar el modo de recoger y ponderar la información relacionada con cada carrera que solicita su acreditación.

Sobre fines de diciembre de 2001, la CONEAU puso en marcha una nueva convocatoria en cuyo marco se prevé la presentación de aproximadamente 500 posgrados.

2.4. Acreditación de carreras de grado

En una primera etapa, la acreditación en el nivel de grado se centró en las carreras de medicina. En este sentido, la CONEAU ha realizado dos convocatorias. La primera revistió carácter voluntario y se concretó en 1999; la segunda fue obligatoria y se realizó en 2000. Se evaluaron 24 carreras y 3 proyectos. Sólo una de las carreras presentadas no reunió los requisitos mínimos para alcanzar la acreditación. Los planes de mejoramiento presentados por las autoridades de cada carrera acreditada se tradujeron en una serie de compromisos asumidos por las respectivas instituciones universitarias. Los planes de mejoramiento especifican claramente sus metas y los plazos en los que éstas se deben alcanzar. Su propósito general es subsanar las debilidades detectadas en el marco

de la evaluación. Su efectivo cumplimiento será ponderado dentro de tres años cuando se realice la convocatoria correspondiente.

Por otra parte, este año la CONEAU ha realizado una convocatoria voluntaria abierta a las carreras de ingeniería que otorgan los 13 títulos troncales del sistema (entre 246 y 310 programas aproximadamente). Actualmente se están ajustando los instrumentos destinados a la recolección de información y a la organización de las pruebas de verificación de estándares a las que serán sometidos los alumnos que cursan el último año de cada carrera.

A mi juicio, las agencias acreditadoras nos debemos una discusión acerca del peso diferencial que se le otorga a insumos, procesos y resultados a la hora de la evaluación. Sin ignorar las diferencias históricas existentes de país a país, una discusión franca alrededor de esta temática ayudará de suma manera a la posibilidad de intercambiar resultados.

3. Perspectivas. La crisis nacional

Actualmente, la Argentina atraviesa la depresión económica más importante de sus últimos 100 años. Se estima que la caída de la actividad económica será por lo menos de un 24% para este año. En el último trienio, la retracción alcanzó el 8,4%. Por duración y profundidad, la baja sólo es comparable con la depresión de la década del '30 en la que el PBI cayó un 14% en tres años y a la del

período 1914-1917 en el que bajó el 19,4%. A la aguda recesión que ya lleva cuatro años se ha sumado en los últimos meses un brote inflacionario que amenaza ir en aumento. Finalmente, a todo esto debe agregarse la suspensión del financiamiento internacional como consecuencia de la caída en cesación de pagos acontecida en diciembre de 2001.

La intensificación durante las últimas décadas del flujo de divisas hacia el exterior, el desmantelamiento del aparato productivo y la profundas dificultades del Estado para seguir el ritmo creciente de las demandas sociales en educación y salud puede apreciarse a través de las cifras que presentamos a continuación.

Entre 1976 y 1983 la deuda externa argentina pasó de 8.000 a 45.000 millones de dólares. Hoy supera los 130.000 millones a pesar de que en concepto de intereses se han pagado más de 200.000. La desocupación en 1976 era del 3% y hoy ya es superior al 20%. En aquel año, 1.200.000 personas se encontraban en la pobreza y hoy esa cantidad supera los 14 millones sobre una población total de aproximadamente 37 millones de habitantes. ~~Por su parte, el analfabetismo pasó del 2% al 12% y el analfabetismo funcional creció del 5% al 32%.~~

—La producción industrial no encuentra su piso. En marzo de 2002, la actividad cayó un 18,1% en relación al mismo mes del año anterior. Se estima que la demanda interna continuará cayendo y nadie se

arriesga a decir hasta cuándo.

Los indicadores de distribución del ingreso reflejan un proceso de progresiva dualización de la sociedad. El empobrecimiento de los sectores medios y el agravamiento de la pobreza de los más pobres modificaron la fisonomía de la sociedad argentina y están erosionando muy rápidamente las bases culturales de la integración social.

A fines de 2001, la decisión gubernamental de frenar la salida de divisas hacia el exterior a través de la inmovilización de los depósitos bancarios y su conversión forzada en moneda nacional terminó de acentuar un clima de protesta generalizada que no ha cesado aún a través de reclamos que tienen distintas procedencias y sentidos. Una combinación de saqueos de comercios, cortes de rutas y calles y "cacerolazos" forzó la renuncia del Presidente de la Nación a fines del año anterior y la desmembración de la coalición electoral que lo llevó a la presidencia. Luego de un interinato, la Asamblea Legislativa designó al actual Presidente, a quien le toca ser el piloto de una tormenta que, a la fecha, no parece amainar.

Las turbulentas y multifacéticas protestas de desocupados, empleados públicos, médicos de hospitales, docentes, jubilados, "piqueteros", asambleas barriales, viejos y nuevos pobres, productores rurales, agrupaciones sindicales y ahorristas estafados recorren los espacios públicos del país. Todos están envueltos por un

sentimiento común ante la expropiación de derechos, certidumbres y expectativas de la que han sido víctimas y cuestionan muy particularmente la representatividad de la dirigencia política nacional.

El panorama relacionado con el gasto fiscal es, por supuesto, incierto. Las previsiones contenidas en él son precarias en la medida que dependen de un ingreso fiscal de difícil pronóstico.

En síntesis, Argentina vive hoy una crisis integral de naturaleza al mismo tiempo económica, social, política e institucional. Se vive día a día, en un puro presente inestable e incierto. Esta situación de colapso generalizado tiene una intensidad inédita porque combina la falta de consenso político con el *default*, la devaluación y una profunda recesión, enmarcado todo ello en una carencia de un proyecto nacional que dé sentido a cada una de las acciones de los actores sociales involucrados..

4. El panorama en las universidades

4.1. Incidencia de la crisis

Si bien el porcentaje presupuestario que este año será destinado a las universidades es el mismo que el del 2001 (1800 millones de pesos), es evidente que la posibilidad de cumplir con esta cifra está gravemente afectada por la incertidumbre general que aqueja a todos

los sectores de la actividad pública.

El impacto de la crisis sobre las universidades es y será sin duda muy profundo. Esto ya se viene anunciando desde bastante tiempo atrás y se refleja en algunas situaciones puntuales de carácter extremo. De todos modos, el flujo de fondos a las instituciones universitarias es más aceitado que las penurias de los ingresos fiscales de las provincias en las cuales están insertas.

No obstante, la gravedad de la crisis actual puede ser adecuadamente ponderada sólo si se tienen presentes las características estructurales e históricas del sistema universitario y de las transformaciones que éste ha sufrido durante las dos últimas décadas. A continuación exponemos algunos aspectos en este sentido particularmente relevantes.

4.2. El crecimiento de la matrícula

A pesar de la prolongada recesión, la inédita concentración de la riqueza, el empobrecimiento masivo de la población, la altísima desocupación, la precarización del trabajo y el descenso de los ingresos de los trabajadores (particularmente de los no calificados pero también de un vasto espectro de las clases medias), la demanda de educación superior durante las décadas del 80 y 90 se incrementó significativamente.

Este fenómeno es consecuencia de que los estudiantes proceden de los sectores menos afectados por los problemas económicos. A esta

razón fundamental se agregan otras variables que convergen sobre el crecimiento de la demanda de estudios superiores. Aun cuando la universidad es una salida económica tanto en situaciones estables como en momentos críticos, parecería que durante las épocas de crisis las expectativas de progreso a través de los estudios universitarios se incrementan especialmente. Los títulos universitarios no garantizan un empleo pero mejoran notablemente las posibilidades de conseguirlo. Los graduados universitarios muestran porcentajes de desempleo más bajos que los sectores que no han alcanzado este nivel de formación.

De todos modos, es sugestivo que actualmente más del 70% de los graduados proviene de hogares con padres que obtuvieron algún título terciario o secundario. Esto evidenciaría que en el presente la universidad ya no genera fenómenos de movilidad ascendente tan intensos como los verificados durante la primera mitad del siglo veinte, cuando las dos terceras partes de los graduados universitarios tenían padres que no habían superado la escuela primaria.

En 1982 las universidades nacionales tenían 318.299 alumnos. Esta cantidad creció año tras año: en 1990 llegó a 679.491, en 1997 a 869.440, en 1998 a 946.757, en 1999 a 1.033.428 y a 1.144.173 en 2000. A su vez, los nuevos inscriptos fueron 57.037 en 1982. En 1990 esta cantidad llegó a 176.124 alumnos, en 1997 a 243.652, en 1998 a 253.670, en 1999 a 274.351 y en 2000 a 297.749.

Por su parte, las universidades privadas tenían 132.459 alumnos en 1995 y pasaron a tener 168.295 en 1998. En 1995 se registraron 39.358 nuevos inscriptos y 54.456 en 1998. Si bien la demanda continuó en alza durante los años siguientes -según un estudio realizado por la Universidad de Palermo circunscripto a la región metropolitana (Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense)-, actualmente hay indicios evidentes de que en 2001 se registrará una caída en la inscripción.

En resumen, tanto en el sector público como en el privado la cantidad de alumnos de las universidades ha crecido en contraste con la retracción general que se ha manifestado en otros ámbitos de la actividad económica. La masificación de la universidad no es una novedad en la Argentina. La población entre 17 y 34 años matriculada en instituciones de educación superior (no universitaria y universitaria) es del 13,2%. Esta proporción es comparable con la de los países desarrollados (Francia: 14%; España: 11,7%; EEUU y Canadá: 16%; Holanda: 10,7%) y superior al promedio de América Latina (México: 4,6%; Chile: 8,6). En particular, Si se considera una franja de edades más baja (más de la mitad de los egresados del nivel secundario, que tienen entre 18 a 24 años asiste a la universidad, mientras que casi un 15% asiste a instituciones de enseñanza terciaria, con lo cual se tiene que los dos tercios de los egresados del secundario prosiguen estudios superiores.-

~~) la tasa de matriculación en educación superior llega al 40%.~~

-Cabe señalar que el sistema de ingreso en las universidades estatales es predominantemente directo y no existe un sistema nacional de evaluación de la calidad de los egresados de nivel secundario del tipo europeo continental (obligatorio para acceder al título que certifica los estudios secundarios) o brasileño y chileno (obligatorio para acceder a la universidad).

Actualmente, las instituciones estatales concentran el 85 % de los alumnos y este porcentaje a su vez se distribuye entre unas pocas universidades nacionales; solamente la UBA tiene (en 2000) 263.917 alumnos y entre las tres más grandes (UBA, La Plata y Córdoba) absorben alrededor del 44 % del total de alumnos de las universidades estatales. Por el contrario, en Colombia, Brasil y más recientemente en México, la matrícula de las instituciones privadas supera a la de las universidades públicas.

Una estrategia de política pública para enfrentar la explosión de la demanda de estudios superiores producida en la región durante las últimas décadas ha consistido en la disminución de trabas para la creación de nuevas instituciones de gestión privada. En este contexto el marco regulatorio para asegurar la calidad de las nuevas instituciones universitarias adquiere una importancia muy alta. Argentina al igual que Chile, puede brindar una experiencia positiva en este sentido. En ambos países se evalúan los proyectos

institucionales y existe un régimen de autorización provisoria para el funcionamiento de nuevas instituciones, que incluye un seguimiento anual por 6 años y una evaluación para el reconocimiento definitivo y el consecuente acceso al régimen de autonomía.

4.3. Financiamiento

El financiamiento de las universidades nacionales está a cargo del Estado casi en su totalidad (sólo el 10 % de los gastos totales de estas instituciones proviene de otras fuentes). Por su parte, las universidades privadas obtienen sus recursos principalmente a través de los aranceles que pagan los alumnos. Los aportes realizados por empresas o entidades patrocinantes de distinta naturaleza no son muy significativos. Con respecto a los recursos que proceden de las iglesias en general no alcanzan la importancia que tuvieron en un primer momento.

Como ya se dijo, el financiamiento público de las universidades estatales es del orden de los 1800 millones de dólares anuales, equivalente al 0.6% del PBI y al 4% del presupuesto del estado nacional. El aporte del Tesoro Nacional a las universidades estatales se duplicó entre 1992 y 1999 y pasó de 900 a 1800 millones de dólares (Del Bello: 2002). En ese período se crearon 10 nuevas universidades estatales y se llevaron a cabo varios programas de reformas. Sin embargo, la tendencia ascendente se frenó en 1998 y en el marco de

una profunda depresión de la economía el presupuesto sufrió un recorte del 10 % en julio de 2001. Aun así, salvo en el período 1989-1991 (que coincide con el de una hiperinflación), desde 1980 el presupuesto de las universidades nacionales creció por encima y en paralelo con el número de alumnos (Cetrángolo y Becerra: 2001).

En 1994 la política universitaria estatal implementó un sistema competitivo de incentivos o financiamiento selectivo basado en criterios de calidad. Por una parte, se estableció el Programa de Incentivos para los Docentes Investigadores Universitarios. Éste consiste en un estímulo económico que en promedio representa un incremento de los ingresos mensuales de los docentes que ronda en el 40 % y varía en función de su dedicación horaria a la institución. Por otra parte, con dinero procedente del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) se puso en marcha el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) a los efectos de financiar programas de mejoramiento de la calidad en unidades académicas de universidades estatales, con el objetivo de profundizar la reforma académica, la formación de posgrado de los docentes y la modernización del equipamiento de laboratorios. Este programa desapareció en 2000 y actualmente las perspectivas de cumplimiento de los pagos por incentivos están afectadas por la incertidumbre general que envuelve al presupuesto nacional.

En cuanto al mecanismo central de asignación presupuestaria, cada universidad nacional es receptora de una subvención global del

Estado que surge de la repetición automática de lo históricamente percibido y de lo obtenido vía negociaciones particulares. No se cuenta con un consenso entre los actores del sistema universitario sobre un criterio objetivo de distribución (como podría ser número de alumnos, costos diferenciales por carrera, tasa de graduación u otro). En un futuro de mayores restricciones fiscales es previsible un aumento de los conflictos distributivos entre las instituciones del sistema nacional.

Los criterios para la asignación presupuestaria cobrarán mayor importancia en un contexto de escasez. En este sentido, el hecho de si se debe o no atar el financiamiento al sistema de evaluación y acreditación es el eje de un espinoso debate.

Actualmente, existe un proyecto de modificación de la Ley de Educación Superior que propone asignar un papel activo a la CONEAU en relación con el financiamiento de las universidades nacionales. La CONEAU tendría a su cargo la confección de indicadores de eficiencia y calidad. Sobre la base de éstos, evaluaría anualmente a las instituciones y enviaría los resultados al Congreso de la Nación para que éste decida la forma de distribución del presupuesto universitario. Por otra parte, se establecería un sistema de incentivos para instituciones que dicten carreras no convencionales en áreas de conocimiento estratégico. A su vez, los recursos que ingresarían a las universidades procedentes de contribuciones o tasas por estudios de grado se destinarían en primer

término a garantizar un sistema de becas que comprenda como mínimo al 10% de los estudiantes matriculados en cada facultad. Si bien este proyecto tiene pocas posibilidades de prosperar, es indicativo del tipo de preocupaciones existentes acerca de la relación entre evaluación y financiamiento y también del sentido último de la evaluación.

Al respecto, cabe señalar que la subordinación del nivel de calidad a la asignación de partidas presupuestarias puede generar un efecto perverso, es decir, contribuir a cristalizar y aún a amplificar las desigualdades de la calidad de las instituciones, ya que las mejores obtendrían más beneficios mientras que el financiamiento de las de menor calidad se congelaría y terminaría por apoyar su desaparición en vez de su mejoramiento. No obstante, una política de financiamiento por calidad puede apoyar la introducción de compensaciones y poner el peso del enfoque en el mejoramiento prestando especial atención al nivel inicial en que se encuentren las instituciones y a los problemas particulares de cada una de ellas.

Hasta la fecha, la evaluación institucional en la Argentina responde fundamentalmente a propósitos de mejoramiento de la calidad, mientras que la acreditación de carreras está focalizada en el aseguramiento de un nivel de calidad establecido por estándares previamente definidos. Ni la acreditación ni la evaluación institucional realizadas por la CONEAU tienen consecuencias sobre el financiamiento universitario, aun cuando la acreditación tiene

influencia sobre el otorgamiento de becas dirigidas a la formación de investigadores científicos por parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

4.4. Eficiencia global del sistema

La creciente masificación del sistema universitario combinada con la crisis de las finanzas públicas ha llevado a la caída del nivel de inversión pública por alumno universitario. Asimismo, la ausencia de regulaciones en el ingreso ha generado desequilibrios entre la capacidad educativa de las instituciones y la cantidad de alumnos que éstas reciben efectivamente.

Por otra parte, los dos indicadores usualmente utilizados para medir la eficiencia de la actividad de enseñanza en las universidades nacionales (egresados por ingresantes y duración de las carreras) han concitado la atención por los bajos niveles de rendimiento que aparentemente reflejan. Sin embargo, los datos no son confiables y no pueden ser interpretados sin información adicional.

Para medir en forma adecuada la deserción dentro del sistema educativo sería necesario contar con datos sobre el comportamiento de cohortes y estudiantes específicos. Como esta información no se encuentra disponible, la Secretaría de Políticas Universitarias hizo un cálculo aproximado dividiendo los egresados en un determinado año por los ingresantes cinco años antes y obtuvo una tasa del 19%. No obstante, este indicador es de poca validez porque no todas las

carreras tienen igual duración, el contexto social afecta la continuidad y dedicación de los estudiantes y a la vez el sistema se está expandiendo en tasas crecientes.

El conjunto de alumnos de las universidades públicas es altamente heterogéneo si se tiene en cuenta el nivel alcanzado en el secundario, su ubicación en relación con la distribución del ingreso y la riqueza, la ubicación geográfica, el medio social al que pertenece y el nivel de acceso a la información. Un estudio reciente (Landi-Giulidori: 2001) demuestra que la tasa de graduación asciende al 57% luego de transcurridos 15,7 años desde el momento del ingreso.

Si bien se carece de información sobre una parte significativa de las universidades, los valores más frecuentes indican que el 36% de los alumnos de las universidades públicas que se reciben insumen entre un 40% y un 60% más del tiempo teórico en egresar. En este sentido, los estudiantes que trabajan tardan mucho en recibirse a diferencia de lo que ocurre en los países industrializados. Además, no todas las carreras tienen igual duración teórica por lo que los datos no son estrictamente comparables.

Que la duración real de la carrera sea sensiblemente superior a la duración teórica no significa necesariamente que el sistema sea ineficiente, pero nos informa acerca de una distancia muy grande entre expectativas y realidad, y una escasa reflexión sobre cómo la realidad debería modificar el planeamiento y la organización de las

instituciones.

En cualquier caso, la cuestión de la equidad y de la eficiencia del sistema universitario constituye un punto clave en la discusión actual de la política educativa del sector. Uno de los aspectos de este problema lo constituye el debate puntual sobre la gratuidad de las universidades públicas. Si bien abordarlo excede los límites de este escrito, vale la pena aquí señalar el impacto sobre las universidades de una sociedad que se caracteriza cada vez menos por su homogeneidad y cada vez más por su fuerza dualizadora.

Como podemos ver, a la evidente escasez de recursos que actualmente pesa sobre el sistema universitario se suman los cuestionamientos sobre su rendimiento o eficacia. Ante esta situación, el sistema presenta en su estructura de gestión una serie de debilidades que obstaculiza la formulación de una respuesta unitaria y específica destinada a ponderar críticamente el peso de los argumentos en pugna. A ello contribuye la desarticulación del sistema en los distintos niveles de elaboración de políticas institucionales conjuntas y las consecuentes dificultades para diseñar una sistematización completa, rigurosa y actualizada de la información relacionada con su rendimiento.

4.3. Logros y problemas del sistema de evaluación y acreditación.

En este contexto, los avances hacia una cultura de la evaluación

institucional impulsados por la CONEAU son especialmente significativos y han contribuido a reducir la opacidad del sistema. En cada universidad puede apreciarse el fortalecimiento paulatino de rutinas de producción de información sobre el propio funcionamiento institucional y la adopción de sistemas informatizados que contribuyen a apoyar la gestión y la planificación estratégica.

A su vez, el sistema de evaluación y acreditación ha dinamizado las instancias de gestión y producción de consenso del sistema universitario en su conjunto. Es especialmente importante el papel del Consejo de Universidades, que reúne a todos los rectores de universidades públicas y privadas. Este Consejo participa en la elaboración de los estándares para la acreditación de carreras de posgrado y de grado.

Además, la evaluación de universidades y la acreditación de carreras han contribuido a impedir la apertura de las universidades “garage” o establecimientos ubicados absolutamente por fuera de la legalidad vigente. En la medida en que aumenta el grado de visibilidad e identificación sociales del organismo encargado de la supervisión de la calidad académica en el país, la posibilidad de un “mercado de títulos ilegales” queda bloqueada antes de que ella misma tenga lugar.

Por su parte, la CONEAU ha contribuido al mejoramiento de los

posgrados en general a través de la definición de los requisitos mínimos que una carrera de este nivel debe cumplir y de la elaboración de recomendaciones específicas en función de las debilidades detectadas durante los procesos de acreditación. Esta intervención ha tenido lugar en el contexto de un incremento explosivo de la cantidad de posgrados en el país a partir de la década del '90 y ha conseguido regular la expansión de este subsistema mediante la elaboración y aplicación de criterios de calidad. El alcance de la acreditación permite distinguir aquellos posgrados que son dictados en una institución con una trayectoria sólida en el área de aquellos otros que son simplemente "importados" artificialmente por una universidad.

En el marco de un esfuerzo tendiente a profundizar el ordenamiento del sistema, este año la CONEAU también someterá a acreditación las carreras de posgrado "a distancia". En este sentido, recientemente ha tenido lugar en la CONEAU una intensa reflexión sobre los fundamentos pedagógicos e institucionales de este tipo de carreras. Para ajustar la interpretación de los instrumentos de evaluación disponibles fueron consultados varios especialistas en la materia. Es interesante destacar que el análisis de las peculiaridades de la educación a distancia también ha contribuido a valorar procesos que se desarrollan naturalmente en carreras presenciales. Por ejemplo, la relevancia pedagógica de las interacciones entre el alumno y los profesores en el marco de la comunidad académica es

un aspecto que adquiere especial interés. En tal sentido, cobra gran importancia la correspondencia entre los fundamentos pedagógicos, los medios tecnológicos empleados y las distintas modalidades de interacción previstas.

Asimismo, han sido particularmente significativos los logros obtenidos a través de la acreditación de las carreras de grado de medicina. La aprobación de los contenidos curriculares básicos, los criterios sobre intensidad de la formación práctica, las actividades reservadas exclusivamente para quienes hayan obtenido el título de médico y los estándares de acreditación ha proporcionado una serie de metas que cumplen una función claramente orientadora. Para obtener su acreditación, en muchos casos las carreras debieron formular planes de mejoramiento con objetivos precisos. Éstos ya se encuentran en curso de implementación y sus resultados serán evaluados durante el proceso de acreditación que se realizará dentro de tres años.

En la misma dirección avanza el diseño de los instrumentos que serán utilizados durante la evaluación de las carreras de ingeniería prevista para este año.

A pesar de todas estas mejoras y avances señalados, y si se tiene especialmente en cuenta la magnitud del desarrollo experimentado por el nivel de posgrado, aún sigue sin ajustarse la duración de las carreras de grado en función de las tendencias internacionales. El

momento actual podría ser considerado como una instancia de transición en la que están en juego influencias de distinta procedencia (la europea o la norteamericana).

Por otra parte, tampoco se ha conseguido atenuar la fragmentación del sistema: no existe un esquema que favorezca el reconocimiento de asignaturas o créditos de una universidad a otra. En general, el sistema universitario nacional tiende a funcionar como un archipiélago de islas institucionales que autodefinen su desarrollo y desatienden su participación articulada en el interior del sistema. Con la misma lógica, las instituciones no acostumbran a considerar la superposición de ofertas académicas y esto genera en el caso de las universidades nacionales relaciones de competencia no siempre beneficiosas para el conjunto, si se tiene en cuenta que todas tienen una única fuente de financiamiento.

Un modo bastante habitual de expansión de las universidades ha consistido en la apertura de subsedes en lugares alejados de la zona en la desarrollan naturalmente sus actividades. Un primer relevamiento, sin duda incompleto, permitió a la CONEAU en 1998 advertir públicamente sobre la existencia no menos de veinte casos de este tipo que involucraban a carreras de derecho, medicina y economía y que se encontraban próximos a instituciones nacionales o privadas consolidadas. Tampoco constaba que se hubiese obtenido la conformidad de los distintos organismos nacionales o regionales que agrupan a las instituciones universitarias. Ello había dado lugar

a un panorama anárquico que debilitaba la calidad del sistema de educación superior: en dichas subsedes tanto el plantel académico como la infraestructura física y bibliográfica y de otros servicios esenciales para el aprendizaje eran insuficientes. Además, esas extensiones áulicas conspiraban también con frecuencia contra los objetivos fundacionales y la necesaria unidad de gestión y formación de las instituciones universitarias. Frente a este panorama, un decreto gubernamental puso en marcha un mecanismo destinados a controlar esta forma de expansión de las instituciones: actualmente es central la aprobación del Consejo de Universidades en base a criterios de pertinencia regional.

Con respecto a la racionalidad que debería regir la oferta académica global, es necesario destacar uno de los problemas más difíciles de resolver de la política educativa del sector. El sistema universitario aún no ha sentado las bases de su desarrollo en una política que observe criterios de pertinencia que ponga en relación el rendimiento de cada institución (objetivos institucionales, cantidad de egresados, etc.) y las necesidades sociales. Esto es especialmente relevante en el caso de aquellas carreras que tienen costos importantes (medicina, por ejemplo). En consecuencia, sería muy conveniente establecer criterios -que en cierta forma exceden el marco de la evaluación de la calidad- en base a los cuales se organice una distribución racional de los recursos. Por ejemplo, considerar criterios de equidad social, de desarrollo regional (o de un sector

productivo específico), o de promoción de áreas no convencionales o de conocimiento estratégico.

Por último, si bien es verdad que la cultura de la evaluación ha contribuido a ello, el fortalecimiento de la gestión de las universidades aún no se ha concretado suficientemente. La magnitud y la complejidad de la tarea requiere la articulación efectiva entre las universidades. Es indispensable el uso solidario, transparente y responsable de los recursos en un marco de crecimiento tendiente a absorber los aportes que surgen de la experiencia de cada institución. Para lograr esto, el interior de cada universidad debe dejar de ser para las otras una incógnita o un estereotipo. Si bien las dificultades del sistema universitario reflejan la crisis de la sociedad en su conjunto, ésta no deja de presentar especificidades y de constituir aún un área pública con autonomía relativa que puede contribuir a una transformación de la sociedad en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

Becerra M.-Cetrángolo O.(2001): "Notas para construir el debate sobre el financiamiento de las universidades", revista *Escenarios Alternativos* N°12, Año 5.

Cook, Ch. (2002): "The Evaluation of Universities: Experiences and Consequences", conferencia sobre la experiencia americana en acreditación institucional de educación superior, Buenos Aires, CONEAU.

Coraggio J.(2001): "Construir universidad en la adversidad", mimeo.

Coraggio J.-Vispo A. (coord.) (2001): *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Buenos Aires: Miño y Dávila - Consejo Interuniversitario Nacional.

Del Bello, J.C. (2002): "Desafíos de la política de la educación superior en América Latina. Reflexiones a partir del caso argentino con énfasis sobre la evaluación para el mejoramiento de la calidad", mimeo.

Jozami, A.-Sánchez Martínez, E. (comp.) (2001): *Estudiantes y profesionales en la Argentina*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Jozami, A.-Sánchez Martínez , E(comp.)(2001): *Nuevas miradas sobre la universidad*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero,.

Kisilevsky, M (2002).: *Condiciones sociales y pedagógicas de ingreso a la educación superior*, IIPE, mimeo.

Neave, G.; Vugth, F. (1993): *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Gedisa, Barcelona.

Trow, M. (1998): "Confianza, mercados y rendición de cuentas en la educación superior", en Revista *Pensamiento Universitario* N°7, 1998. Buenos Aires.