

ÉXITOS Y DIFICULTADES EN LA CREACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN: EL CASO ARGENTINO

CARLOS MARQUIS

Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Asesor del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina.

I. PRESENTACIÓN

1. Contexto nacional en el que se presentan los cambios de política universitaria

En las últimas dos décadas del siglo XX la Argentina está desarrollando importantes cambios políticos, económicos y sociales, que son acompañados y también promovidos, por la estabilidad político-institucional y la estabilidad económica que ha alcanzado el país. Desde 1930 en adelante Argentina sufrió en forma alternativa -y en oportunidades de manera simultánea- golpes de estado y altas tasas de inflación, que corroyeron las posibilidades de desarrollar proyectos nacionales viables.

La recuperación democrática, el funcionamiento de los mecanismos institucionales y la gobernabilidad que el país ha demostrado poseer desde finales de 1983, han alejado la imagen de imprevisibilidad e inmadurez política que lo caracterizó durante vastas décadas. Parece ser cierto que, con las limitaciones que el sistema democrático posee y las transgresiones que admite, la Argentina transita con seguridad esa senda, aunque aún le falte mucho por recorrer antes de afirmar que los mecanismos de la democracia penetraron inequívocamente en las instituciones. La estabilidad económica lograda desde 1991, luego de décadas de inflación y picos hiperinflacionarios, también sustenta la transformación y modernización que se están llevando adelante. Ambos elementos son el marco en el que se desarrollan los procesos de desregulación, apertura a los mercados e integración regional al MERCOSUR, así como la participación en la globalización.

En los países en los cuales se desarrollan estos procesos de modernización y globalización existen importantes dificultades sociales, y el caso argentino no es una excepción. Por el contrario, las debilidades estructurales y los aspectos no resueltos de la falta de desarrollo económico y social tornan particularmente difícil estos cambios. El desempleo creciente, en especial entre los jóvenes, es un rasgo del desajuste social que cuestiona el propio modelo y frente al cual, tanto los investigadores sociales como los actores políticos, están en deuda de propuestas superadoras.

El aparato estatal está reestructurándose sobre bases de eficiencia y eficacia, estableciéndose un nuevo tipo de políticas públicas y una nueva relación del Estado con la sociedad. El sistema universitario argentino, por su parte, se encuentra en un proceso de cambios acordes con los que se verifican en el país y a nivel global, aunque las tensiones y contradicciones que estos procesos generan en el ámbito político, académico e institucional tienen una resonancia particular.

A la luz de las transformaciones mundiales, el conocimiento y la educación superior han adquirido un nuevo impulso y, simultáneamente, la estrechez de los recursos fiscales han incrementado las exigencias hacia un sector que aun debe demostrar su capacidad de adaptarse a esos cambios. A las comunidades universitarias, a sus autoridades, y a los funcionarios gubernamentales del sector, se les han renovado los desafíos por mostrar que logran mejorar la calidad y la excelencia de los productos universitarios, incrementar la vinculación con el sector productivo, diversificar sus fuentes de recursos, gobernarse y administrarse en forma autónoma y responsable, y mostrar eficiencia y transparencia en el uso de los fondos públicos.

Los cambios y desafíos renuevan las tensiones entre el gobierno nacional y las instituciones universitarias, pero también en el interior de sí mismas. Frente a las exigencias del contexto y al paulatino establecimiento de nuevos mecanismos, el concepto tradicional de autonomía universitaria, tan adentrado en la historia de las universidades argentinas, se está resignificando en términos de la mayor responsabilidad con la que

deben dar cuenta de sus acciones ante la sociedad y el Estado; y allí se instala en forma privilegiada la cuestión de la evaluación de la calidad.

En Argentina, desde 1993, el Ministerio de Cultura y Educación creó una secretaría de Estado para atender las cuestiones del sector, la cual ha trabajado con mucho dinamismo poniendo en marcha un conjunto de iniciativas dirigidas a transformar diferentes aspectos del sistema universitario argentino dentro de los parámetros de la modernización y globalización que caracteriza esta etapa de las universidades latinoamericanas¹.

En este trabajo se presentan en forma resumida las principales iniciativas que la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), dependiente del Ministerio de Cultura y Educación (MCE), ha emprendido y en particular se analizan las innovaciones legislativas y las referidas a la cuestión de la evaluación de la calidad. Las acciones emprendidas por la SPU pueden agruparse en los siguientes grandes rubros:

1. Ordenamiento normativo
2. Evaluación universitaria
3. Mejoramiento de la calidad
4. Innovaciones en lo económico-financiero
5. Ordenamiento estadístico e informático
6. Planeamiento regional

2. Breve presentación de las políticas nacionales de educación superior adoptadas desde 1993

2.1. Ordenamiento normativo

En el periodo 1993/95 se destacan cinco importantes iniciativas en materia de ordenamiento normativo: las dos primeras exceden el ámbito de la SPU pero impactan directamente sobre la educación superior, las otras fueron impulsadas por esa oficina.

- a. La Ley Federal de Educación (1992) estableció la descentralización de la educación primaria, media y terciaria no universitaria a las jurisdicciones provinciales y municipales. Se extendió la obligatoriedad de la escolaridad a diez años. Se fortificó la formación para el trabajo y se estableció la obligatoriedad de duplicar el presupuesto educativo en cinco años. Se institucionalizó la evaluación de la calidad educativa.
- b. La reforma de la Constitución Nacional (1994) instituyó la autonomía universitaria y la gratuidad y la equidad en la prestación del servicio educativo hasta el nivel del grado universitario inclusive.
- c. El establecimiento de un nuevo marco regulatorio para las Universidades Privadas (1993) por medio del cual aumentaron las exigencias sobre la calidad de la oferta, pero verificada ésta, se les otorga una autonomía semejante a la de las Universidades Públicas.
- d. Desregulación del mercado en la mayoría de las profesiones (1994).
- e. La Ley de Educación Superior que acaba de ser aprobada por el Parlamento Nacional el 20 de Julio de 1995.

2.2. Evaluación universitaria

El tema de la evaluación de la calidad universitaria, junto con el del financiamiento, ha sido uno de los más debatidos, instalándose en los últimos años en las universidades, tanto entre las autoridades, cuanto en la propia comunidad académica.

Entre los hitos del desarrollo de la problemática de la evaluación en el país se destacan esfuerzos de tres órdenes:

¹Brunner José J. "Educación Superior en América Latina: Coordinación Financiamiento y Evaluación" en MARQUIS, Carlos (comp.) Evaluación Universitaria en el Mercosur. SPU/MCyE, BuenosAires, 1994.

- a. El del Ministerio de Cultura y Educación, que en acuerdo con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)² y con financiamiento del Banco Mundial, desarrolló un Proyecto de asistencia técnica denominado Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitario (1991 y 1993).
- b. Las actividades promovidas por el CIN y los trabajos de diversas instituciones universitarias.
- c. Los aportes y propuestas de diferentes especialistas³.

Partiendo de los mencionados antecedentes nacionales y del conocimiento acumulado a nivel mundial, la SPU ha promovido las actividades de evaluación a través de la firma de convenios con las universidades. En ellos se acuerda que las universidades llevan adelante la autoevaluación, con total independencia y autonomía y el MCE otorga los apoyos técnicos y los financiamientos necesarios para concretar esta etapa. El Ministerio organiza -en acuerdo con las universidades- la evaluación externa y la financia en su totalidad.

En la actualidad, están en marcha convenios con la mitad de las universidades nacionales y con dos asociaciones de facultades: la de Medicina y la de Ciencias Agropecuarias. Estos convenios están constituyendo la base experimental sobre la cual se constituirá el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación que prevé la reciente Ley de Educación Superior.

Otra importante experiencia de evaluación ha sido la creación de un sistema de acreditación de posgrados, diseñado con el objetivo de fortificar la oferta y estimular la posgraduación de jóvenes profesores universitarios y de auxiliares de docencia.

Estas y otras iniciativas al respecto se desarrollan con detalle en el punto III.

2.3 Mejoramiento de la Calidad

Entre las actividades vinculadas con el mejoramiento de la calidad se destacan dos iniciativas que se constituyeron con la misma estrategia: la de reconocer las diferencias de las calidades, premiar las excelencias y estimular el desarrollo de los que aún deben mejorar. Una es a través de un programa que implica la evaluación, categorización y estímulo a los profesores-investigadores. La otra es el establecimiento de un Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE) al que puedan acceder las universidades nacionales presentando proyectos de desarrollo institucional en el que solicitan financiamiento ad-hoc.

2.4 Innovaciones en lo económico-financiero

Se establecieron nuevos mecanismos regulatorios orientados a maximizar el uso de los recursos públicos, fomentar la autonomía financiera por parte de las universidades y jerarquizar la tarea docente. Las iniciativas en este aspecto son las siguientes:

- a. Nuevo Régimen Económico-Financiero de las Universidades, otorgándoles mayor autonomía financiera.
- b. Descentralización salarial, por medio de la cual cada universidad nacional acordará con sus profesores y personal administrativo las relaciones laborales y salariales.
- c. Formulación de un Programa de Reforma de la Educación Superior con un financiamiento inicial del Banco Mundial, por 165 millones de dólares que se distribuirán a través del FOMECE.

2.5 Ordenamiento estadístico e informático

Se ha desarrollado un Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria, que ya ha producido los siguientes resultados:

- a. Creación, sistematización y difusión de información estadística 1982-1992.

²El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) nuclea a las Universidades Nacionales.

³Augusto Pérez Lindo, Pedro Lafourcade y de los coordinadores del mencionado proyecto de asistencia técnica referido al Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria.

- b. Realización del primer censo nacional de estudiantes de universidades nacionales.
- c. Implementación del sistema de información sobre el personal docente.
- d. Creación, financiamiento e instalación de una red de conexión informática interuniversitaria.

2.6. Planeamiento regional

La Secretaría de Políticas Universitarias ha fomentado el diálogo entre los diversos actores relacionados con la comunidad universitaria y con el desarrollo nacional, por ello ha tenido como meta la creación de numerosas instancias de interacción. La más efectiva es la de los Consejos de Planificación Universitaria Regional, por medio del cual se establecieron siete regiones en el país en función de cercanía geográfica. Cada uno de esos Consejos Regionales se constituye con la presencia de las universidades nacionales, provinciales y privadas de la región, más los ministerios de educación de las provincias implicadas en la región.

II. LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

1. Necesidad, oportunidad y la búsqueda del consenso

Este trabajo está siendo escrito a mediados de 1995 cuando el Parlamento acaba de aprobar la controvertida Ley de Educación Superior. La Argentina contaba, hasta entonces, con una estructura normativa débil y no sistemática, ya que el conjunto de normas que la regían provenían de la sumatoria -y en oportunidad de superposiciones- de leyes, decretos y resoluciones ministeriales diversas.

Pero la motivación del Poder Ejecutivo de impulsar una ley de este tipo no fue sólo la de organizar prolijamente la situación normativa. Lo más importante ha sido la intención de incorporar cuestiones estratégicas en el proceso de modernización de la educación superior: coordinación del sistema, evaluación de la calidad, agilidad en el gobierno, mayor autonomía y autarquía con responsabilidad, etc.

Al poco tiempo de ser creada la SPU comenzó a desarrollar los estudios conducentes a la elaboración de un anteproyecto de ley que tuvo amplia difusión dentro de los ambientes interesados y se consultó reiteradamente sobre los anteproyectos en los que fue trabajando. Fue tan intensamente participativa su elaboración que el diario La Nación editorializó hacia mediados de 1994, señalando que “tanta búsqueda del consenso podría contravenir el deseo reformador”, advirtiendo respecto a que si el futuro instrumento legal intentaba satisfacer a todos los intereses en juego, finalmente todo seguiría igual.

El proyecto del poder Ejecutivo fue el resultado de sucesivos borradores que fueron consultados con las máximas autoridades educativas de las provincias, las academias nacionales, los organismos de control de las profesiones y otras organizaciones vinculadas con la educación superior, con la finalidad de recoger opiniones, comentarios y observaciones. En dos oportunidades se envió el borrador de la ley para que los Consejos Superiores de las Universidades Nacionales pudieran hacer análisis, comentarios y propuestas que eventualmente fueran incluidas dentro del cuerpo normativo.

En este proceso, el 8 de diciembre de 1993, se firmó entre la SPU y el CIN, un acuerdo que, entre otras cosas, establece los puntos que deberían incluirse en el proyecto de Ley. Estos eran:

- la creación de un organismo estatal encargado de la evaluación externa periódica de la calidad de la educación en las universidades;
- la mayor representación relativa de los profesores en los órganos colegiados de gobierno en las universidades nacionales;
- que la intervención de las Universidades Nacionales sólo pueda ser dispuesta por Ley del Congreso y por tiempo determinado;
- que se prohíba el ingreso de las fuerzas policiales a los locales universitarios si no es solicitado por las autoridades.

En cada una de las etapas de la elaboración o tratamiento del proyecto de ley existieron presiones de ámbitos diversos y contradictorios. Los partidos políticos obviamente sostuvieron puntos de vista diversos que fueron expresados directamente y a través de las universidades nacionales cuyas autoridades adherían a sus doctrinas. Es interesante notar que no hubieron mayores expresiones en función del tamaño, la ubicación, o la antigüedad de las universidades nacionales.

Las universidades privadas sostuvieron un conjunto de puntos de vista homogéneos y otros no: el discurso hegemónico fue la demanda de desregulación, autonomía y solicitud de subsidios para la investigación. Pero se dividieron según se tratara de instituciones consolidadas o nuevas, confesionales o laicas y - también-, en atención a las metas de calidad que se proponen.

El movimiento estudiantil tuvo un doble papel: por un lado como gremio, consiguiendo que la ley prevea su reconocimiento, y por otro en atención a su adhesión a los diversos partidos políticos. La oposición al proyecto fue mayoritaria y las contradicciones internas en los niveles de dirigencia estudiantil se sucedieron en función de la mayor o menor oposición al proyecto. Hasta la sanción de la Ley a las universidades nacionales les estaba prohibido percibir arancel alguno por los estudios de grado. La actual lo permite, siempre que se acompañe con una política de becas. Este punto fue el gran tema controversial con los estudiantes y con los partidos de la oposición.

2. Principales características de la ley de educación superior

A continuación se plantean los principales aspectos de la nueva Ley de Educación Superior.

- a. Se asigna a las provincias la responsabilidad por la educación superior no universitaria (profesorados y educación técnica) y se definen algunas pautas destinadas a orientar el desarrollo futuro de las instituciones; se trazan nuevos perfiles institucionales, v.g. los colegios universitarios; se aseguran bases comunes para la formación docente en todo el país; se promueve el acceso a mejores niveles de formación y capacitación para los profesionales de la docencia y se establecen condiciones y exigencias apropiadas para mejorar la calidad de la formación de estas instituciones.
- b. Se establece que es responsabilidad del gobierno nacional velar por la calidad de la oferta educativa de las instituciones universitarias, tanto de los establecimientos públicos como de los privados y se propone un conjunto de normas comunes en vistas a integrar el conjunto del sistema.
- c. Se reconoce el alcance de la autonomía universitaria y sus garantías. Se amplía dicha autonomía al conferir total libertad a las universidades para decidir sobre sus órganos de gobierno, aunque se hacen precisiones sobre la composición de los cuerpos colegiados. Se otorga libertad para crear carreras de grado y posgrado sin necesidad de acuerdo de instancias superiores y para fijar el perfil y alcance de sus títulos, a excepción de lo indicado más adelante. Se reconoce y profundiza la autonomía y la autarquía económico-financiera de las universidades.
- d. Se establece un sistema de evaluación institucional que contempla una etapa de autoevaluación y otra de evaluación externa. Las evaluaciones deberán hacerse de acuerdo con los objetivos fijados por cada universidad. Las carreras de posgrado y las de grado que comprometan la salud o seguridad de los ciudadanos deberán ser acreditadas con la finalidad de garantizar niveles de calidad y excelencia adecuados. Para todo ello se creará un organismo estatal, autónomo e independiente del gobierno, llamado Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
- e. Los títulos y los grados otorgados por las universidades acreditarán la formación recibida y habilitarán para el ejercicio profesional, salvo en los casos en que se trate de profesiones que pudieran poner en riesgo la salud, seguridad, derechos o bienes de los habitantes. En esos casos se deberán respetar los requisitos académicos que establezca el MCE en consulta con el Consejo Universitario en lo que hace a los planes de estudio y el proceso de enseñanza aprendizaje. Asimismo, tales carreras deberán ser acreditadas por la CONEAU. Será el MCE, en acuerdo con el Consejo Universitario y los órganos de control de las profesiones, quien determinará con criterio restrictivo la nómina de tales títulos así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente a ellos. Esta postura fue objeto de serias controversias. Una alternativa era separar el título académico que otorga la universidad, del diploma

habilitante en aquellas actividades que comprometen de modo directo el interés público. El propio Consejo Nacional de Educación Superior, órgano asesor del Ministro de Cultura y Educación, sostenía esa postura. Sin embargo, dada la oposición sistemática a esta alternativa se optó por el mecanismo mencionado.

- f. Para conservar la regularidad de los estudiantes y para formar parte del gobierno de la institución se establecen las exigencias mínimas de rendimiento académico. Naturalmente, este es uno de los puntos donde se centró la protesta estudiantil acusando al proyecto de reglamentarista.
- g. En cuanto al gobierno de las universidades nacionales se hacen dos especificaciones que avanzan más allá del carácter marco de este proyecto de ley: a) que los órganos colegiados deben estar compuestos en un 50%, por lo menos, por el claustro docente; b) que los estudiantes que lo integren deben ser alumnos regulares y haber cumplido al menos el 30% del plan de estudios de su carrera.
- h. Se definen los roles del gobierno nacional en materia de planeamiento, financiamiento y evaluación y se rescata el papel de los organismos de coordinación universitaria existentes, como el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Asimismo se crean los Consejos Regionales de Planificación Universitaria (CRPU), creándose un nuevo ámbito superior de coordinación: el Consejo de Universidades (C), integrado por estos tres cuerpos y presidido por el Ministro de Cultura y Educación.
- i. Se establecen las causales y condiciones de intervención para las universidades nacionales, la cual sólo puede ser ordenada por el Congreso de la Nación. Asimismo se establece que la fuerza pública sólo puede ingresar en las instituciones si mediara orden escrita previa y fundada de juez competente o solicitud expresa de autoridad universitaria legítimamente constituida.
- j. Otra garantía de la autonomía es la excepción al régimen general de procedimiento administrativo previsto para los organismos del Estado, al sostenerse en el artículo 24 que “Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales,... sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones...”.
- k. En relación a la docencia universitaria, la ley establece que sólo podrán ejercerla aquellos que posean título universitario que sea igual o superior al nivel en el que se desempeñan. También señala que se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario.
- l. Respecto del controvertido tema del arancelamiento, el proyecto levanta la prohibición que existía para el cobro de aranceles en los estudios de grado, siendo potestad de cada universidad el cobro o no de aranceles. Por el contrario, el proyecto prohíbe limitar el aporte estatal en atención a la generación de ingresos que las universidades pudieran tener por cualquier concepto, incluido el arancelamiento. Se instituye un sistema compensatorio de becas.
- m. La autonomía de las universidades privadas es asimilable a la de las públicas una vez cumplimentados ciertos requisitos que demuestren madurez institucional. Se innova respecto a la posibilidad de que el Estado financie actividades de investigación realizadas en ese ámbito, siempre que cumplan con las mismas exigencias que las universidades públicas.

Finalmente, el 20 de julio de 1995, la ley fue aprobada por el Congreso Nacional.

III. LA EVALUACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD

El mejoramiento de la calidad educativa en todos los niveles es una política instalada en la gestión ministerial iniciada en 1993, ya que además de ser propio de la época y estar difundido en amplios sectores de la sociedad, es un tema plasmado en la flamante Ley Federal de Educación que rige en la Argentina desde 1992 y cuya autoría intelectual corresponde al actual Ministro.

Es un mérito reconocido de esta gestión el haber desarrollado sendos operativos de evaluación de la calidad en el nivel primario y medio durante 1994 y 1995 y de haberlos difundido ampliamente con el consiguiente

impacto en la población dados los magros resultados que arrojó, sobre todo el primero de ellos. La cuestión de la evaluación de la calidad en el nivel universitario fue tomada con entusiasmo por la flamante SPU superando en forma amplia a las iniciativas que tímidamente las universidades y la gestión ministerial anterior estaban desarrollando al respecto.

1. Antecedentes

1.1 Intentos de acuerdos entre el Ministerio y las Universidades para el desarrollo de actividades de evaluación

En 1991 el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Ministerio de Cultura y Educación (MCE) acordaron ejecutar un préstamo de asistencia técnica que el gobierno nacional tenía acordado por el Banco Mundial desde 1988 para el sector educación y que en el caso de la educación universitaria no se había implementado. Finalmente, el CIN y el MCE coincidieron en la designación del equipo coordinador del trabajo, que se llamó Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria y cuyos objetivos básicos fueron la elaboración de propuestas de políticas públicas tendientes a la superación de la crisis del sector; el diseño de metodologías e instrumentos para llevarlas a cabo; y la adecuada difusión de sus productos entre las universidades y el ministerio.

Se explicitó que el trabajo se concebía un insumo del proceso de reconversión que las universidades ya habían iniciado y que se aspiraba a proponer y difundir los mejores caminos para salir de la crisis del sector. Es decir, se partía de un diagnóstico crítico de la situación universitaria argentina y se planteaban horizontes de modernización del sector y adecuación a los desafíos del presente y futuro.

Los temas sobre los que se iba a prestar la asistencia técnica fueron los siguientes:

- Mejoramiento de la interacción de las universidades con la sociedad, particularmente con el sector productivo y de servicios.
- Estudio de costos y de alternativas de financiamiento. Racionalización Administrativa y Control de Gestión de las Universidades.
- Mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria.
- Fortalecimiento de la coordinación interuniversitaria.
- Desarrollo de un sistema de información estadística y científica.
- Capacitación de administradores universitarios.

1.2. Principales productos del proyecto: Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria

Desde los inicios del trabajo, la opinión pública le prestó especial atención al tema de la evaluación de la calidad. La conferencia de prensa que se ofreció en el CIN con la presencia de su presidente, funcionarios del MCE, y los principales consultores del proyecto fue registrada con amplitud en los diarios más importantes, los cuales destacaron el tema de la evaluación con titulares del tono de “la universidad rinde examen” y otros afines, los que reflejaban las expectativas que este tipo de trabajo provocaban. La evaluación de la calidad resultó ser el tema más polémico con las universidades, llamativamente más que las cuestiones de costos, seguramente porque implica revisar críticamente la totalidad del quehacer universitario.

Para dar cuenta del fenómeno de la calidad, se seleccionaron las variables e indicadores a través de un cuestionario que se aplicó a 200 expertos con listados organizados en un mapa conceptual, de modo tal que la selección surgiera de una amplia consulta que pudiera tener un adecuado tratamiento estadístico. El proyecto propuso combinar la autoevaluación con la externa, de modo tal que las miradas pudieran ser más ricas y objetivas. Para coordinar esto se sugería la constitución de un organismo estatal, autónomo, compuesto por distinguidas personalidades del quehacer universitario y científico que estuviera tan distante de las universidades cuanto del gobierno, aunque vinculado con ambos actores. En rigor, se siguió una estrategia derivada del modelo francés.

En la Argentina, como sucede en todas las democracias donde se ejerce con plenitud la autonomía universitaria, las relaciones entre el Estado y las universidades son tensas, ya que resulta difícil hallar puntos de equilibrio entre la autonomía institucional y el planeamiento y la coordinación del sistema de educación superior. Sin embargo, paulatinamente se van encontrando fórmulas de entendimiento. Ni los Estados se inmiscuyen en la vida interna de las universidades, ni éstas discuten la legitimidad que tienen los gobiernos en velar por la organización del sistema, la calidad de la oferta de las universidades y la transparencia en el manejo de los fondos públicos. Pero para llegar a ese equilibrio -inestable pero cierto- es necesario recorrer un camino no concluido aún en el caso argentino

El producto final del proyecto Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria fue editado por el MCE y presentado por el propio Ministro de Educación, los Presidentes del CIN y del CRUP. La primera respuesta de las universidades sobre este trabajo, dada a través del CIN a mediados de 1993 -a pesar de haber participado en todo el proceso del trabajo desde la designación de sus coordinadores hasta cada uno de los pasos técnicos dados- fue la de no recomendar el uso sistemático de la metodología propuesta.

Sin embargo, muchas instituciones lo hicieron y continúan realizando y el documento está en vías de su tercera edición

2. La estrategia gubernamental anterior a la sanción de la ley, respecto de la evaluación de la calidad universitaria

Las iniciativas que se están implementando desde la SPU desde 1993, y que explícitamente se refieren a la cuestión del mejoramiento de la calidad, se despliegan en varios frentes:

- a. Convenios para llevar adelante procesos de evaluación de la calidad en las universidades.
- b. Programa de incentivos a los docentes-investigadores.
- c. Acreditación de las carreras de posgrado.
- d. Fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria (FOMECE).

2.1. Convenios de evaluación institucional entre el MCE y las universidades

Frente a la actitud del CIN de no asumir en forma orgánica, conjunta y sistemática las propuestas de evaluación de la calidad, la SPU propuso a cada una de las universidades la firma de un convenio destinado a la ejecución de proyectos para el mejoramiento de la calidad. Se inició así el desarrollo de una importante iniciativa en la cual la SPU tomaba en sus manos la cuestión técnica, operativa y política de la cuestión de la calidad universitaria y las universidades nacionales reconocerían dos años más tarde que estaban a la zaga del gobierno nacional⁴.

El objetivo general del convenio propuesto es que las universidades desarrollen procesos de evaluación, del cual se deriven planes, programas y acciones de mejoramiento de la calidad universitaria, así como la formación o el fortalecimiento de equipos técnicos dedicados al tema. En los Convenios se especifica que es prerrogativa de las universidades definir la metodología a emplear en el proceso de evaluación, pudiéndose probar diversos enfoques metodológicos analizando y mejorando los instrumentos para futuras experiencias. Con este fin, “la Secretaría apoyará técnica y financieramente el desarrollo de proyectos de evaluación de la calidad universitaria, iniciando las actividades en las universidades que cuenten con una buena infraestructura informática”⁵.

Una vez acordadas con el Ministerio las pautas mínimas de evaluación, las universidades definen las metodologías y procedimientos que consideren más apropiados para evaluar su situación académica e institucional, definiendo ámbitos de evaluación, unidades de análisis, tiempos, actores, etc.

⁴Véase la intervención en ese sentido de la Lic. Sonia Alvarez de Trogliero, Decana de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta, en el 11 Taller Nacional de Experiencias en Evaluación Universitaria, en Buenos Aires, en mayo de 1995.

⁵Modelos de convenios propuestos por la SPU a las Universidades Nacionales.

Como primera actividad, las universidades deben reflexionar, sobre aquellas particularidades constitutivas de su identidad que las diferencian y orientan. Como resultado se obtiene un documento que se refiere a las características del contexto en el cual la institución se desenvuelve, sus orígenes, las políticas académicas y organizacionales definidas, los objetivos de la institución, las características de la oferta académica inicial y los cambios producidos y los principales logros institucionales. Este documento deberá constituir, junto a las variables e indicadores definidos por la institución a evaluar y la información estadística significativa, un insumo fundamental para el proceso de evaluación.

El Convenio incluye dos fases de evaluación: una interna (autoevaluación) y otra externa (o por partes). De manera más concreta el Ministerio ofrece financiar el apoyo técnico para la autoevaluación y la totalidad de los gastos de la evaluación externa. El elemento más relevante es que el MCE se compromete a ofrecer y gestionar los apoyos técnicos y financieros necesarios para implementar los planes de mejoramiento de la calidad que surjan de la evaluación.

Como fue dicho en la introducción, la mitad de las universidades nacionales han firmado estos convenios y llevan adelante actividades sistemáticas de evaluación institucional.

2.2. Programa de incentivos a los docentes-investigadores

En 1993 fue creado el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Esta iniciativa, elaborada por la SPU con la participación y consenso del CIN se inscribe en un enfoque de asignación de recursos a las universidades en función de programas específicos basados en criterios objetivos que favorezcan el rendimiento del trabajo académico. Como requisito para aspirar a ese beneficio, los docentes tienen que participar de proyectos de investigación en el marco de las respectivas cátedras, que tienen que estar evaluados y aprobados por entidades habilitadas que cuenten con jueces externos.

En los llamados que a tal efecto realice el Ministerio de Educación, los docentes que participen en estos proyectos de investigación podrán ser categorizados como docentes-investigadores A, B, C ó D, de acuerdo a su cargo y dedicación y percibir una remuneración adicional.

El objetivo de la SPU al poner en marcha este programa es desarrollar las capacidades y la formación de los recursos humanos en la educación superior, combinando docencia e investigación. Esto se fundamenta en la necesidad de promover el desarrollo de la carrera académica en las Universidades Nacionales, en el marco de un enfoque integrado, que considere docencia, investigación, extensión y gestión.

2.3. La Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP)

Un indicador significativos de la crítica situación por la que atraviesa la educación universitaria en la Argentina es la falta del requisito del doctorado a los profesores universitarios.

La universidad argentina pasó por décadas de decaimiento (mitad de 1960 hasta los inicios de 1980) y a ello se le sumó el crecimiento de la matrícula que se vivió en los años ochenta a partir de la recuperación de la vida democrática, todo lo cual compuso un panorama de escasas exigencias de antecedentes académicos en diversos núcleos de profesores.

Frente a esa situación, la SPU diseñó una política de estímulo para que los jóvenes profesores y auxiliares de docencia e investigación completen su formación académica cursando maestrías y doctorados. No tenía sentido promover la exigencia de requisitos de posgraduación cuando la Argentina no había tenido una política de promoción de los posgrados. Por lo tanto, se desarrolló la siguiente estrategia:

1. Se realizó un relevamiento de la cantidad de posgrados con que cuenta la Argentina y de los profesores universitarios con ese nivel de estudios.
2. Se constituyó una Comisión Mixta entre el CIN y la SPU para acordar criterios y políticas al respecto.
3. Se constituyó una Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) y se convocó a los programas de posgrados a solicitar su acreditación.
4. Se abrió una línea de becas, dentro del FOMECE, para becar a los jóvenes profesores en la realización de sus estudios de posgrados, en programas de excelencia.

5. Se abrió otra línea para apoyar a aquellos que si bien fueran acreditados, no obtuvieran las mejores calificaciones (B ó C).

La Comisión de Acreditación de Posgrado, creada por resolución ministerial está integrada por cinco académicos designados por el CIN, tres por el CRUP y uno por el Ministerio de Cultura y Educación.

Cada una de las carreras de posgrado que solicite su acreditación presenta a la CAP documentación e información detallada sobre su marco institucional, cuerpo académico, planes de estudio, actividades de investigación, alumnos y graduados, e infraestructura y equipamiento, adjuntando asimismo dos tesis aprobadas seleccionadas a criterio de las autoridades del Programa.

La evaluación de la información presentada -con base al criterio de excelencia académica, que se desprende del conjunto de indicadores que se seleccionaron- define la acreditación o no de los programas. En este proceso, tiene un carácter decisivo la opinión de los Comités de Pares.

2.4. El fondo de mejoramiento de la calidad universitaria (FOMECE)

El gobierno nacional convino con el Banco Mundial (BM/ BIRF) un Programa de Reforma de la Educación Superior y el financiamiento del mismo a través de un préstamo del BIRF, cuya ejecución estará a cargo de la SPU y cuyo subprograma más importante será el FOMECE. Si bien los recursos financieros del FOMECE provendrán inicialmente del préstamo del Banco Mundial, también se recibirán fondos del presupuesto nacional asignados a la SPU con destino al FOMECE y otros provenientes de diversos organismos financieros internacionales.

El FOMECE tiene como objetivos generales apoyar, promover y financiar el mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria y la modernización curricular, fortalecer la enseñanza de grado y estimular el desarrollo de posgrados; estimular y facilitar la formación del cuerpo docente; e impulsar la inversión en infraestructura y equipamiento.

Las actividades del FOMECE estarán orientadas a las ciencias básicas e ingenierías, la capacitación de la planta docente, el apoyo al reequipamiento de las unidades académicas involucradas en programas de posgrado acreditados y el fortalecimiento de la oferta de formación (Manual de Operaciones del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior, MCE, febrero 1995). Los rubros contemplados por el FOMECE son: becas (de pregrado, posgrado de formación docente y abiertas, posdoctorales, para el exterior, mixtas y de radicación de docentes), equipamientos, bibliotecas, estudios y asistencia técnica, intercambios académicos.

Las instituciones que podrán participar directamente de las actividades del FOMECE son las universidades nacionales. Estas instituciones deben cumplir con ciertos requisitos, relacionados con el compromiso de actualización curricular, eficiencia interna y externa, transferencia a los entes habilitados del total de los recursos para los proyectos aprobados; la incorporación al Sistema de Información Universitaria, esto demuestra la integración y mutua relación de las iniciativas en el marco de los objetivos de la SPU.

Los recursos del FOMECE se asignarán mediante un proceso competitivo de selección. Luego de la verificación de los aspectos formales y de las condiciones de factibilidad de los proyectos, la aprobación de los mismos se hará con base a criterios de calidad y excelencia académica y los de prioridad, reflejando las pautas de política universitaria que ha establecido la SPU. Para la evaluación de los proyectos en términos de calidad se utilizarán indicadores como el nivel científico y académico del plantel docente, las publicaciones, la disponibilidad de "masa crítica", la eficiencia interna y la calificación obtenida en el proceso de acreditación (cuando se trate de posgrados). A este fin, se formarán Comisiones de Pares que evaluarán cada proyecto en una perspectiva disciplinaria.

3. La cuestión de la evaluación en la ley de educación superior. Creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

La ley tiene a la evaluación de la calidad como eje ordenador de su propuesta. Los principales aspectos son los siguientes:

- a. Creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación.
- b. Se prevee la constitución de asociaciones o agencias interuniversitarias para administrar los procesos de evaluación. Las mismas deberán acreditarse ante el MCE.
- c. Se estipula la obligatoriedad de la evaluación-externa cada seis años para instituciones del ámbito estatal y privado.
- d. Se establece la necesidad de la acreditación de los posgrados para el acceso al FOMECE.
- e. Un grupo de carreras de grado que afectan directamente a los intereses públicos (medicina, abogacía, etcétera) deben acreditarse para poder otorgar títulos con validez nacional.

La Ley de Educación Superior establece que las instituciones deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación que se complementarán con evaluaciones externas, por lo menos cada seis años. A través de la autoevaluación, las universidades analizarán, en base a los objetivos definidos en cada una de ellas, la actividad y producción docente, de investigación, de extensión y servicios, así como su capacidad de gobierno, gestión y desarrollo institucional. Está contemplado que las evaluaciones externas se realicen, con la participación de pares académicos nacionales y extranjeros de reconocida trayectoria en el ámbito académico.

Será prerrogativa de las universidades decidir si recurren a la CONEAU para llevar adelante la evaluación externa o si eligen sistemas voluntarios de evaluación formados por las propias instituciones, las que podrán crearse si son reconocidas previamente por el Ministerio de Cultura y Educación.

Los miembros de la CONEAU alcanzarán un número de 12 y deberán ser personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. Serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: Consejo Interuniversitario Nacional (3), Consejo de Rectores de Universidades Privadas (1), el Academia Nacional de Educación (1), Comisiones de Educación de las Cámaras de Diputados (3) y de Senadores (3) del Honorable Congreso de la Nación y Ministerio de Cultura y Educación (1).

En cuanto organismo descentralizado, la CONEAU será una entidad autárquica, que tendrá las siguientes características: personería jurídica; patrimonio propio o de afectación; capacidad de autoadministrarse con control de tutela por parte de la administración central, encontrándose fuera de la órbita jerárquica del poder Ejecutivo nacional. Tendrá presupuesto propio y diferenciado en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación; capacidad para proponer su estructura orgánica y su reglamento de funcionamiento y facultad para nombrar su personal técnico, administrativo-contable y de apoyo logístico, quienes revistarán en el escalafón del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

La CONEAU deberá producir un informe anual, detallando su actividad e incluyendo sus dictámenes, opiniones y decisiones. Este informe será difundido para conocimiento de legisladores y del público en general. Los procedimientos, actos y resoluciones de la CONEAU serán públicos, en tal sentido sus archivos, materiales bibliográficos, estadísticas, presupuesto, nóminas de evaluadores y consultores externos, etc. estarán a disposición de docentes, investigadores, funcionarios y todo otro ciudadano interesado.

Instalar el tema de la evaluación no ha sido fácil. Fue acompañado por un proceso de cambios importantes donde el gobierno nacional jugó un papel protagónico y las universidades aprovecharon el impulso que implicaba la acción del gobierno. De la experiencia argentina se percibe claramente que los procesos importantes de cambios en las instituciones universitarias no han provenido de su interior, pero que son permeables a atender las nuevas demandas adaptarse y enriquecerlas. Tal vez, por ello son instituciones milenarias.