

Abogado egresado de la Universidad Nacional de La Plata (1972) y con estudios de posgrado en Relaciones Internacionales. Ex Rector de la Universidad Nacional del

JUAN CARLOS PUGLIESE

Centro de la Provincia de Buenos Aires, donde revista como Profesor Asociado Ordinario. Secretario de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y ha desempeñado diversos cargos en relación con la evaluación y acreditación universitarias entre los que se destacan el haber sido miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) desde su creación en 1996 y Presidente de la misma en el periodo 2000/2001.

Sociólogo egresado de la Universidad de Buenos Aires (1971) y Master en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (1984).

CÉSAR E. PEÓN

Asesor en la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Formó parte del Equipo Técnico de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU) en calidad de Consultor y Director Ejecutivo Interino. Profesor Titular Ordinario de la Universidad Nacional de La Plata. Participa como Profesor Invitado en diversos programas de posgrado de las Universidades de Belgrano, Nacional de Mar del Plata, Autónoma de Guadalajara, México, Mayor de San Simón en Cochabamba, Bolivia e Instituto Ortega y Gasset de Madrid, España.

Universidad de masas, reforma y evaluación

EL CASO ARGENTINO CON REFERENCIAS AL CONTEXTO LATINOAMERICANO

■ Resumen

En la última década del Siglo XX la relación Universidad, Estado y Sociedad sufrió una modificación en las modalidades de financiamiento de las universidades estatales (se pasó de disponer de presupuestos fundados en criterios históricos a modalidades vinculadas al establecimiento de metas y objetivos). Estas transformaciones entran en sintonía con la emergencia y consolidación en América latina de la "universidad de masas", proceso que, con distintos ritmos y características, se inició a mediados de la década del 60 y continúa su marcha hasta nuestros días. Este artículo intenta establecer un diagnóstico histórico, pero también actual, planteando objetivos y caminos a seguir.



Las universidades argentinas, en el primer lustro del Siglo XXI, se descubren en medio de una situación doblemente comprometida: en el contexto sociopolítico, encuentran un proceso de cambio profundo que no pueden controlar y tampoco admite ser rechazado; en su interior, enfrentan cuadros de fortalezas y debilidades preocupantes por su complejidad y las vulnerabilidades que ocasionan.

Entre los procesos que transcurren fuera del control de las instituciones de educación superior se destacan los procesos de globalización o mundialización económica, cultural y política con su contracara de revalorización de los valores regionales en detrimento de los nacionales y, junto con esto, la irrupción de la sociedad del conocimiento y la información potenciada como nunca en la historia por las nuevas tecnologías que se materializan, pero no se agotan, en el desarrollo exponencial de las comunicaciones vía Internet. Ambos fenómenos -globalización y sociedad del conocimiento- se presentan íntimamente imbricados y retroalimentados.

La mundialización o globalización de los procesos económicos y sociales y su contracara, la sociedad del conocimiento, no son enteramente novedosos y están enraizados en los albores de la modernidad -que irrumpió en el Siglo XVII- como fenómeno totalizador y racionalizante portador de una promesa de

progreso indefinido y revolución científica que no termina de desmitificarse a pesar de los traspiés que sufre permanentemente. La novedad que verificamos en el último medio siglo es la aceleración de su desarrollo. Se puede afirmar que la expansión del conocimiento y la creciente interrelación asimétrica entre las distintas regiones del planeta ha cobrado potencias y velocidades tecnológicamente impensables antes de la revolución de la informática y las comunicaciones.

Estas realidades impactan sobre las universidades obligándolas a revisar los fundamentos de su accionar y las razones funcionales de su misión. Depositarias, como son, del conocimiento avanzado y los valores éticos asociados al uso social del mismo, las universidades de pronto comienzan a ser objeto de atención y demandas políticas y sociales exigentes y novedosas que las dislocan respecto de sus roles tradicionales.

Las páginas siguientes intentan ofrecer algunas reflexiones que aporten a la contextualización de un debate imprescindible para avanzar en la constitución de un nuevo sistema de relaciones entre las universidades autónomas, la sociedad y el Estado.

En la última década del Siglo XX se consolidó una nueva forma de relación entre el Estado, la Sociedad y la Universidad. De un Estado que osciló entre la intervención directa y la prescindencia distante durante las décadas anteriores, pasamos a verificar la emergencia del *Estado evaluador* y de una sociedad que comienza a reclamar fe pública respec-

1 BRUNNER, Juan José. "Estado y educación superior en América Latina" en Prometeo encadenado. Guy Neave et al. Gedisa, Barcelona, 1994.

to de la calidad de las instituciones de educación superior.

Este cambio en el triángulo de coordinación¹, integrado por los vértices Universidad, Estado y Sociedad, impactó en las modalidades de financiamiento de las universidades estatales que, de disponer de presupuestos inerciales e incrementales fundados en criterios históricos, pasan a modalidades vinculadas al establecimiento de metas y objetivos previamente convenidos que, según los casos, incluyen porciones más o menos significativas de sus presupuestos.

Estas transformaciones, que hacen a la relación de las universidades con su entorno, coinciden con la emergencia y consolidación de la “universidad de masas” en América Latina, proceso que con distintos ritmos y características se inició a mediados de la década del 60 y continúa su marcha hasta nuestros días.

Una característica del proceso, que facilita la masificación, es la aparición extendida de demandas de credenciales universitarias por parte de la sociedad que percibe el valor estratégico del conocimiento y reconoce a las universidades como sus principales administradoras.

Junto con esto, la sociedad comienza a reclamar a los estados que den fe pública de la calidad de las universidades en creciente crecimiento, diversificación y expansión numérica.

También hay que apuntar que la llamada “crisis de la educación superior” que impacta a los países latinoamericanos y, en menor medida, a los europeos se manifiesta en dos aspectos relevantes:

- una crisis de financiamiento; ligada a la “crisis fiscal del Estado”;
- una notable caída en la calidad de los estudios, relacionada con los procesos de masificación y su combinación con las situaciones de penuria financiera.

Estos rasgos salientes, que caracterizan a la situación de la Educación Superior argentina y de América latina desde la década de 1970, en que los efectos de la masificación se empiezan a hacer evidentes, explican en gran medida la creación dentro de las estructuras de gobierno de instancias de distinto rango especializadas en el diseño de políticas públicas para los niveles terciario y cuaternario de la educación. En la mayoría de los países de América latina, los estados han destinado energías políticas y recursos presupuestarios para la creación de órganos de gobierno de rango secretarial en los organigramas del ejecutivo y la creación de comisiones nacionales integradas por miembros de las comunidades académicas y científicas con atribuciones para evaluar y acreditar la calidad de la Educación Superior. Todo esto, acompañado por la promulgación de las normas legales pertinentes que en la mayoría de los casos cobran la forma de leyes sancionadas por los parlamentos nacionales.

Los principales rasgos de los procesos de masificación y evaluación universitarias en América Latina pueden esquematizarse como sigue:



EL PROCESO DE MASIFICACIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA 1950 / 2000²

ÍTEMS RELEVANTES	DÉCADAS				
	1950 / 1959	1960 / 1969	1970 / 1979	1980 / 1989	1990 / 1999
Nº DE UNIVERSIDADES	Menos de 100	300	400	3.000	Más de 5.000
Nº DE ESTUDIANTES	600.000	1.500.000	5.000.000	7.000.000	Más de 8.000.000
Nº DE DOCENTES	50.000	160.000	400.000	500.000	Más de 600.000
TASA DE ESCOLARIDAD UNIVERSITARIA	3 %	6%	14 %	16 %	Más del 18%
FINANCIAMIENTO	Casi exclusivamente estatal	Casi exclusivamente estatal	Casi exclusivamente estatal	Estatal con visible crecimiento privado	Estatal con notable crecimiento privado
POSTGRADOS	Muy escaso desarrollo	Muy escaso desarrollo	Comienzan a hacerse visibles los primeros programas estables	Crecimiento con visibilidad: cerca de 100.000 estudiantes	Consolidación y estratificación por calidad de los programas
CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS	Carreras dominante-mente profesionales: Derecho y Medicina	Diversificación: Ciencias, Sociales, Humanidades, Psicología, Ingenierías	Pérdida de autonomía por intervenciones de gobiernos de facto	Recuperación de la autonomía y consolidación de la masificación	Autonomía y masificación combinadas con la aparición del Estado Evaluador

2 Todas las cifras que aquí se presentan están redondeadas para su mejor apreciación y están estimadas con algún margen de error poco significativo, excepto para el caso de la década 1990 / 1999 en que la estimación es muy gruesa y meramente indicativa, por ausencia de datos actualizados para el conjunto de América latina.

ARGENTINA

Secretaría de Políticas Universitarias Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

Entes Privados de Evaluación y Acreditación (EPEAUS)

Sistema universitario mixto en el que las universidades estatales atienden al 80% de la matrícula.

El sistema se basa en el reconocimiento de la autonomía de las instituciones universitarias por derecho constitucional, pero reserva para el Estado las funciones de evaluación y acreditación de la calidad.

Las universidades poseen la atribución de otorgar, junto con el título académico, la habilitación profesional para sus egresados.

ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

•EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE CREACIÓN DE NUEVAS UNIVERSIDADES

Se han evaluado más de 100 proyectos de estatales y privadas recomendando la denegación el 80% de los casos.

•EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE UNIVERSIDADES EN FUNCIONAMIENTO

Han completado el proceso 34 instituciones y están en marcha 18 más. En proporción pareja entre estatales y privadas.

•ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO

Carreras declaradas de interés público y reguladas por el Estado. Se acreditaron las carreras de Medicina, Ingeniería y está en proceso Agronomía, Farmacia y Bioquímica, Psicología, Arquitectura, Veterinaria, Contaduría.

•ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE POSGRADO

Se realizaron tres convocatorias de acreditación de Especializaciones, Maestrías y Doctorados con una cobertura de 1400 casos y un promedio de acreditaciones del 70% de los casos.

BOLIVIA

Viceministerio de Educación Superior

Universidades públicas autónomas coordinadas.

Universidades privadas reguladas por el Ministerio de Educación y con supervisión de exámenes por las públicas. Evaluaciones institucionales autorreguladas eventuales para las públicas.

Evaluaciones con fines de acreditación institucional por parte del Viceministerio de Educación Superior para las privadas. Acreditación de Programas de Medicina.



ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

- EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE CREACIÓN DE NUEVAS UNIVERSIDADES

No registra actividad en este ítem.

- EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE UNIVERSIDADES EN FUNCIONAMIENTO

El Viceministerio ha evaluado universidades privadas

- ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO

En 2002 comenzó la evaluación de los Programas de Medicina

- ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE POSGRADO

No registra actividad en este ítem.

BRASIL

Ministerio de Educación CAPES (Comisao da Avalilacao de Posgrado de Ensino Superior).

Pruebas de graduados universitarios discontinuas.

Fuerte presencia de las universidades privadas en carreras de grado y de las estatales en posgrado, con estratificación de la calidad: las privadas asumen los costos de la masividad y las estatales se hacen más selectivas.

Prueba nacional de ingreso con impacto en carreras como Medicina.

Fuerte imbricación de las actividades de investigación con el sistema universitario en su nivel de posgrado, especialmente doctorados.

- ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO

Solo registra planes de acción que no han encontrado condiciones para su implementación en el sistema universitario. En cambio, impulsa con éxito acreditaciones de grado en contextos coordinados a nivel del Mercosur: caso de las carreras de Agronomía.

- ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE POSGRADO

CAPES

Acreditación de Posgrados y Políticas de Financiamiento de los Programas de Mejoramiento desde la década de 1960.

Es el sistema de acreditación más antiguo de América latina.

Dedica muy buen financiamiento a las políticas de mejoramiento de la calidad.

COLOMBIA

Comisión Nacional de Acreditación (CNA)

Sistema universitario autónomo autorregulado con participación del Ministerio de Educación.



ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

- EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE CREACIÓN DE NUEVAS UNIVERSIDADES

No registra actividad en este ítem.

- EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE UNIVERSIDADES EN FUNCIONAMIENTO

Se prevé la implementación futura de un sistema de acreditación de instituciones basado en los resultados de las acreditaciones de grado.

- ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO

Sistema de Acreditación de programas de grado. Con buena definición de estándares pero que aún no se ha implementado

- ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE POSGRADO

Sistema de Acreditación de programas de posgrado

CHILE

Consejo Superior de Educación (CSN)

Sistema de educación superior con autonomía, pero regulado por el Ministerio de Educación.

Educación universitaria pública coordinada.

ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

- EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE CREACIÓN DE NUEVAS UNIVERSIDADES

Habilitación de nuevas instituciones privadas reguladas por el Ministerio, con participación de los actores de todo el sistema.

- EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE UNIVERSIDADES EN FUNCIONAMIENTO

Acreditación de instituciones experimental.

- ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO

Acreditación de grado voluntaria.

- ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE POSGRADO

Acreditación de posgrado voluntaria.

MÉXICO

Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior

Existe un ente mixto de evaluación, la CONAEVA que implementa exámenes de ingreso a voluntad de las instituciones.



ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

•EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE CREACIÓN DE NUEVAS UNIVERSIDADES

No se registran actividades en este ítem.

•EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE UNIVERSIDADES EN FUNCIONAMIENTO

Prevé tres procesos de evaluación: la evaluación interna, la evaluación externa o interinstitucional y la evaluación del sistema.

•ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO

No se registran actividades en este ítem.

•ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE POSGRADO

Existe un registro de excelencia de los programas de posgrados ligado al financiamiento de las investigaciones por parte de la Secretaría de Investigación en Ciencia y Tecnología.

Se enlistan más de mil quinientos programas acreditados y categorizados.

PERÚ

Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU)

Sistema universitario autorregulado, coordinado.

Universidades privadas reguladas por el propio sistema universitario.

Acreditación de instituciones universitarias nuevas.

Iniciativas de evaluación institucional para el mejoramiento privadas y parciales.

Acreditación por el Estado de Facultades y Escuelas de Medicina.

ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

•EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE CREACIÓN DE NUEVAS UNIVERSIDADES

Hubieron actividades a cargo de comisiones de ex rectores cuyos dictámenes no pudieron adquirir vigencia legal. En cuatro casos, que ocasionaron cierres, la justicia fallo a favor de las instituciones.

•ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE GRADO

Existe la Comisión Nacional de Rectores para la Acreditación, que comenzó con Medicina, Ingeniería, Derecho y Educación que no han podido producir resultados.

•ACREDITACIÓN DE CARRERAS DE POSGRADO

Existe una Comisión para la Acreditación de Posgrados que no superó aún la etapa preparatoria de los estándares.



■ DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
Y LA SITUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES QUE INTEGRAN
EL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO AL AÑO 2004³

Población estudiantil, población global y cobertura del sistema de educación superior.

En el año 2000 la población de Argentina era de 37.031.802 personas. El grupo etario de 18-24 años incluía 4.7 millones de jóvenes⁴.

Los estudiantes universitarios sumaban 1.300.000. Su peso relativo respecto de su grupo etario era del 27.7 % y respecto del conjunto de la población era del 3.5 %.

En 2000 la población de 18 años representaba 659.912 personas, los egresados de la escuela media 263.635 y los ingresantes a la universidad 343.703.

Esto permite afirmar que el 76.7% de los egresados de enseñanza media ingresaron a la universidad y que el 52,1% de los nuevos inscriptos pertenecía al grupo de 18 años⁵.

La cobertura de acceso a la Educación Superior, en general, es mucho mayor si se considera la matrícula de los institutos terciarios no universitarios. Hay que tener en cuenta que sobre 1.845 instituciones de este tipo de educación en el país, el 95% corresponde al subsistema no universitario.

Globalmente, el sector estatal atiende al 79,6% de la matrícula de nivel superior (87.2% de la matrícula universitaria, 58% de los estudiantes de los IES).

Los alumnos del sistema de educación superior (universitario y no universitario) pasaron de 487.473

en 1980 a 1.725.270 en 2000, o sea, una tasa de crecimiento del 353,9 %⁶.

■ EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA

La población estudiantil pasó entre 1970 y 2000 de 275 mil a más de un millón de estudiantes. Ello se explica por el mayor acceso a la educación por parte de jóvenes que completan sus estudios secundarios (dado el incremento de cobertura alcanzado por los niveles previos) y por una mayor demanda de la población adulta por educación postsecundaria.

La distribución de la matrícula por tipo de carrera, indica una muy alta concentración en las carreras profesionalistas (87%), en detrimento de las carreras de perfil académico. Los estudios de posgrado concentran alrededor de 50.000 estudiantes, que representan un poco más del 5% del total de los estudiantes universitarios del país. Con respecto a la distribu-

3 Datos tomados del ensayo inédito de Augusto Pérez Lindo: "Política y Gestión Universitaria en tiempos de crisis", del sistema de estadísticas universitarias de la Secretaría de Políticas Universitarias y del trabajo de César E. Peón y Juan Carlos Pugliese: "Análisis de los antecedentes, criterios y procedimientos para la evaluación institucional universitaria en la Argentina (1996 / 2002)", publicado en el volumen colectivo *Los desafíos de la universidad argentina*, coordinado por O. Barsky, V. Sigal y M. Dávila y publicado por la Universidad de Belgrano y la Editorial Siglo XXI en el año 2004.

4 Informe de la Comisión 2 de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior (CNMES), Secretaría de Políticas Universitarias, 2002.

5 Informe de la Comisión 2 de la CNMES, 2002.

6 Datos de la Secretaría de Políticas Universitarias, Programa para el Mejoramiento del Sistema de Información Universitario (PMSIU).



ción de la matrícula por sexo se observa una leve feminización con un 58% de mujeres en los estudios de grado, aunque en el nivel de posgrado la misma arroja valores más parejos.

■ EXPANSIÓN INSTITUCIONAL

El sistema universitario argentino está conformado actualmente por 94 instituciones que albergan a más de un millón de estudiantes. La expansión de las universidades argentinas ha mostrado un crecimiento y diversificación significativa. En el decenio 89/99 se crearon 37 nuevas universidades entre privadas y estatales, y actualmente se cuenta con 42 universidades estatales y 52 privadas.

■ DOCENTES

El total de profesores que se desempeñaba en las universidades estatales en el año 2000 se estima en alrededor de 110.000, persistiendo una estructura de baja dedicación: 13% de profesores de tiempo completo, 22% de medio tiempo y algo más del 60% con dedicaciones de tiempo simple (12 horas semanales).

■ FINANCIAMIENTO

En la década indicada el presupuesto estatal tuvo un incremento de casi el 100% en valores nominales y del 67% en términos de poder adquisitivo real de la moneda pero por el aumento de matrícula ha im-

plicado una disminución de la inversión por alumno del orden del 11%.

■ ALGUNAS CONCLUSIONES

Durante todo este proceso de transformación profunda del sistema universitario se han consolidado, sin embargo, algunos de los rasgos que han caracterizado a la universidad argentina desde el parte aguas histórico de la Reforma de 1918. Entre ellos se destacan:

- la autonomía académica y la autarquía económica;
- la gratuidad de los estudios de grado;
- los mecanismos de conducción colegiada de los claustros;
- la promoción académica y científica por méritos validados mediante concursos públicos y abiertos y otros mecanismos de ingreso y promoción meritocráticos a la carrera docente e investigativa.

A esto debe agregársele una característica adquirida en la década del 50 y recuperada transitoriamente en la primera mitad de los 70: el acceso directo a todos los niveles de estudios postsecundarios.

La búsqueda de la calidad: junto con el cambio del paradigma productivo que deviene de la revolución científica tecnológica, constituye una dimensión incorporada a la agenda universitaria argentina, reconociendo como antecedentes el debate abierto en congresos, seminarios y otros eventos que se realizaron desde 1990 y que concluyeron en los Acuerdos 50 y 75 del Consejo Interuniversitario Nacional de los años 1992/3.



La Ley de Educación Superior 24.521: sancionada en 1995, crea una agencia, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que es un organismo descentralizado, con autonomía funcional y autarquía presupuestaria, integrado por doce miembros propuestos como sigue: tres por el Senado de la Nación; tres por la Cámara de Diputados de la Nación; tres por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP); uno por la Academia Nacional de Educación y uno por el Ministerio de Educación. Sus mandatos duran cuatro años y para ser nominados deben contar con jerarquía académica y experiencia en la gestión universitaria.

La CONEAU funciona desde el mes de agosto de 1996 y tiene mandato legal para realizar las siguientes tareas:

Evaluaciones externas: de la totalidad de las instituciones universitarias, que tienen lugar como mínimo cada seis años y se llevan a cabo en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Son complementarias de las autoevaluaciones que efectúan los establecimientos para analizar sus logros y dificultades y sugerir medidas orientadas al mejoramiento de la calidad. Las evaluaciones externas tienen como principal objetivo asistir a las instituciones en sus propuestas de mejoramiento de la calidad.

Acreditación periódica de carreras de posgrados: de acuerdo a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades. Ello se materializó en la resolución

ministerial 1168/97 por la cual la CONEAU ha realizado la acreditación de especializaciones, maestrías y doctorados en la primera convocatoria.

Evaluación de Proyectos Institucionales para la Creación de nuevas Universidades e Institutos Universitarios: dictamina sobre la base de evaluaciones de los proyectos respectivos, en lo relativo a la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias nacionales y el reconocimiento de las provinciales así como el otorgamiento de la autorización provisoria y reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas.

Acreditación periódica de carreras de grado: cuyos títulos correspondan a profesiones reguladas por el Estado, tal como lo determine el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. Se ha determinado que sea Medicina la primera de estas carreras que corresponde sean acreditadas, tarea que se realizará durante el año 2000.

Reconocimiento de Entidades Privadas de Evaluación y Acreditación: de conformidad con la reglamentación que fije el Ministerio de Educación con respecto a la naturaleza y forma de constitución de dichas entidades.

En consecuencia, tiene dos áreas diferenciadas: evaluación y acreditación, por lo que pueden asociarse a la distinción que hace Brinkman⁷ entre la

7 BRINKMAN, Harry. "Universidad: de la planificación a la evaluación". Conferencia dictada en el Seminario Permanente de Estudios sobre la problemática universitaria, Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, 1997, p. 5.



evaluación para certificación de la calidad como base para establecer planes de mejoramiento y evaluación para el control de la calidad. La primera, tal como ocurre en la industria -el gerenciamiento de la calidad en las industrias modernas- está centrada en los procesos de la institución, es decir, cómo podemos mejorar, qué cambios deben operarse, cómo innovamos.

La certificación de la calidad se refiere a los procesos de producción y no al producto en sí mismo. Este es el campo de la evaluación institucional. La acreditación, entonces, está más cerca del concepto de control a partir de normas preestablecidas que la evaluación institucional, y en este sentido, es un tipo diferente de evaluación. Es un procedimiento más estricto y está muy orientado a la verificación de adecuación a pautas y criterios definidos en forma general, aunque por supuesto también implica un proceso evaluativo y resulta un elemento de ayuda al mejoramiento de la calidad de los programas educativos. Tal vez allí radique la diferencia fundamental: el acento está puesto con intensidad en la verificación y la adecuación a las normas.

El término acreditación es el más utilizado por el discurso educativo sobre la calidad en los Estados Unidos, que es el lugar donde el sistema de acreditación periódica de carreras ha nacido y se ha desarrollado desde fines del siglo pasado para luego extenderse a otros países del mundo. Allí funcionan distintos tipos de instituciones evaluadoras: por un lado, están los cuerpos regionales que son asociaciones

de acreditación en las que tienen participación las universidades y que evalúan instituciones y no programas: "Se enfoca principalmente en la evaluación de la calidad y el proceso mismo de la acreditación funciona como un proceso evaluativo. (...) La evaluación o certificación se centra en las metas globales, en la misión general y en los procesos de la universidad".

Esto es lo que en Argentina se ha tendido a identificar con la evaluación institucional. En la mayoría de los casos, la acreditación de carreras de grado y posgrado está estrechamente ligada a dos cuestiones vitales para la subsistencia y desarrollo de dichas carreras: el reconocimiento oficial de sus títulos y el financiamiento de sus actividades.

■ TÍTULOS Y HABILITACIÓN PROFESIONAL

En la Argentina existe una arraigada tradición que vincula los títulos que emiten las Universidades con la habilitación profesional. Este sistema introduce un elemento distintivo al establecer una nueva relación entre la acreditación de las carreras y la validez y reconocimiento oficial de los títulos.

En principio, se continúa la práctica de que las universidades otorguen títulos académicos y habilitantes, pero se introducen controles periódicos de calidad en aquellas carreras definidas como de "interés público" para dar fe -mediante procedimientos de evaluación y acreditación de la calidad- de la consistencia y pertinencia de los mismos.

■ LA REFORMA UNIVERSITARIA, HOY

Comenzaremos este apartado con dos citas que se confrontan y complementan en el intento de describir el pasado y presente de la Reforma Universitaria de 1918, entendida como un momento liminar y parateguas para la comprensión del fenómeno universitario en Argentina y buena parte de América Latina.

“Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y -lo que es peor aún- el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la Ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático.”

La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica. Manifiesto de la Federación Universitaria Cordobesa. Córdoba, 1918.

“La pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen. Ello requiere normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al

mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo, fundando las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente. El objetivo es facilitar el acceso a una educación general amplia, y también a una educación especializada y para determinadas carreras, a menudo interdisciplinarias, centradas en las competencias y aptitudes, pues ambas preparan a los individuos para vivir en situaciones diversas y poder cambiar de actividad.”

El Impacto de la globalización en la educación superior. Carlos Tünnermann Bernheim. (tomado de su web site).

El 15 de junio de 2005 se cumplió el 86° aniversario de la Reforma Universitaria de 1918 y las dos citas que encabezan este apartado nos ubican en el contexto de los momentos históricos y de las tareas permanentes que las universidades deben asumir. En ellas encontramos la evidencia de que siempre será una labor de las universidades hacer del conocimiento un instrumento prometeico de progreso y liberación, independientemente de las circunstancias y los avatares que necesariamente se les presenten como desafíos de la historia.

En esta ocasión, creemos pertinente hacer un ejercicio de memoria crítica para que la tradición permita orientarnos en las condiciones de incertidumbre



en que necesariamente nos movemos por ser contemporáneos del Siglo XXI.

Cuando se eligió el 15 de junio como fecha canónica de la Reforma se optó por una instancia de conmemoración que no es arbitraria. La Reforma fue un proceso caracterizado por diversas movilizaciones estudiantiles y sociales que se fueron potenciando por las rigideces de las estructuras políticas y académicas vigentes en el país y el incremento de las protestas sociales alentadas por cambios profundos en el clima de época crecientemente democrático (Ley Sáenz Peña) y socializante (Revolución Mexicana y Revolución Rusa).

La universidad, que fue objeto de la acción transformadora de la Reforma, ostentaba un conjunto de características que la evidenciaban como una institución retrógrada y anquilosada desde el punto de vista del desarrollo de la ciencia y los conocimientos progresistas de la época.

Es así que en contra de la universidad “retrógrada y paralizada”, la Reforma se propuso la renovación y modernización, tanto en lo que se refiere al contenido y al método de enseñanza, como a la relación de la universidad con la sociedad.

Los principales lineamientos y logros permanentes de la universidad reformista propendían a:

- democratizar el gobierno universitario instaurando un colegiado de claustros;
- consagrar la autonomía académica de las instituciones universitarias y de las cátedras;
- mejorar la enseñanza a través de la periodicidad de la cátedra para garantizar la renovación de las ideas;

- garantizar el principio de gratuidad de la enseñanza procurando la inserción de las universidades en el medio a través de la extensión universitaria;
- participar en la solución de los problemas sociales, económicos, políticos, así como en la organización de campañas permanentes de divulgación de las ciencias y la cultura dirigidas especialmente a los sectores sociales marginados de la enseñanza universitaria;
- en política internacional, tema que fue central para la agenda de los reformistas, se impulsó la unidad latinoamericana y la oposición a las intervenciones de las potencias hegemónicas en la región, afirmando el latinoamericanismo y prefigurando el desarrollo que el movimiento tuvo en todo el continente.

Cuando los estudiantes cordobeses impulsan este ideario que hoy recorre el mundo y que finalmente tuvo efectos prácticos sujetos a vaivenes históricos, en el país existían tres universidades nacionales: Córdoba, Buenos Aires y La Plata y dos provinciales Santa Fe (Litoral) y Tucumán que en pocos años adquirieron personería nacional.

Hoy, el sistema universitario argentino ostenta cerca de cien instituciones universitarias y presenta condiciones de masificación y deterioro de la calidad que deben hacernos reflexionar para seguir obteniendo enseñanzas fecundas de la tradición reformista e incorporar las lecciones del presente.

Aquellos eran años en que había que reivindicar la ciencia como instrumento de liberación y a la universidad como reservorio del conocimiento y el espíritu

de progreso. El sueño humboltiano de una universidad científica y libertaria ya tenía su concreción local en la Universidad de La Plata ideada por Joaquín V. González y las cátedras “libres y concursadas” aparecían como el medio idóneo para difundirlo, siendo los estudiantes los actores institucionales llamados a reclamarlo, defenderlo y, eventualmente, realizarlo.

Hoy, la ciencia ha sido desplazada de su pedestal positivista y la universidad argentina muestra su rostro práctico de institución dedicada a titular profesionales del derecho, la medicina, la contabilidad, la administración de empresas, la psicología y demás ocupaciones que suman más del setenta por ciento de su matrícula.

En el medio ha ocurrido un proceso de masificación universitaria que nos obliga a repensar el papel de estas instituciones en una sociedad cuya transformación más profunda se evidencia en torno a la demanda creciente de conocimiento aplicado en las más diversas ramas de una economía que se ha terciarizado y globalizado requiriendo destrezas nuevas y capacidades intelectuales crecientemente complejas y creativas.

Desde la Reforma han ocurrido transformaciones profundas en todos los sistemas de educación superior de América Latina. Analicemos algunos de los datos que expusimos al comienzo de este artículo.

- Mientras en 1950 la tasa de escolaridad universitaria era del 3% en el año 2000 es de más del 18%.
- En 1950 el número total de instituciones universitarias de la región no alcanzaba a 100, en el 2000 sobrepasan las 5.000.

- Para el mismo periodo el número de estudiantes se amplía de 600.000 a más de 8.000.000.
- Los docentes universitarios pasan de 45.000 en la década del 50 a más de 600.000 a principios de este milenio.
- En esos 50 años los sistemas se diversificaron con el desarrollo del sector privado de la educación superior, la expansión de los estudios de posgrado y el desarrollo de la investigación en las universidades conjuntamente con la emergencia de los sindicatos de docentes universitarios.

Es evidente que todos los indicadores dan cuenta de un fenómeno de crecimiento y masificación de las instituciones universitarias en América Latina que tiene inevitables consecuencias sobre la calidad de la enseñanza superior y debe completarse el cuadro indicando las deficiencias patentizadas por las bajas tasas de graduación, las plantas docentes con baja dedicación, el abandono, la superposición de ofertas en las zonas más densamente pobladas, ausencia de planificación y saturación de carreras redundantes y orientadas a las profesiones liberales.

En la perspectiva de diseñar e implementar políticas públicas para las universidades, la Secretaría de Políticas Universitarias ha consensuado con el sistema de educación superior los siguientes objetivos básicos.

- La integración (articulación) del sistema.
- La calidad de la enseñanza y la optimización de la gestión de las instituciones.



- La pertinencia de las instituciones para con la sociedad.
- La equidad aportando a una mejor distribución del acervo cultural en la población.

El financiamiento incremental a través de contratos-programa, el aumento de los salarios docentes y no docentes y la previsibilidad vigente en la transferencia de fondos constituyen las condiciones necesarias para establecer una agenda de transformaciones académicas consensuadas, que se encuadran en los objetivos de política del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Hoy el compromiso con los propósitos de la Reforma del 18 tiene que ver con el cumplimiento cabal del papel del Estado como financiador, evaluador y garante de la fe pública de la calidad de las universidades que deben volver a inspirarse en el ideario de aquellos estudiantes que reclamaban estudiar más y mejor para poner sus conocimientos al servicio de la sociedad.

Para concretar los principios enunciados se impulsan programas y líneas de políticas tendientes a:

- establecer ciclos de contenidos básicos para paliar los problemas del ingreso y el abandono de los estudios universitarios;
- articular verticalmente a las universidades con la escuela secundaria y el mercado laboral;
- articular horizontalmente a las universidades y los institutos terciarios;
- asegurar la calidad mediante la acreditación de las carreras que habiliten profesiones reguladas por el Estado y las carreras de posgrado, la evaluación ins-

titucional de las universidades e impulso a la autorregulación de las carreras de manera tal que la totalidad de la oferta universitaria contenga juicio acerca de su calidad emitidos con la intervención de pares expertos;

- promover el mejoramiento de la información estadística del sistema universitario para fundar adecuadamente el diseño de políticas de desarrollo y articulación;
- buscar el mejoramiento de las carreras de ingeniería y demás carreras críticas asociadas a las cadenas de competitividad definidas por el Ministerio de Economía y Producción;
- reorientar los programas de becas hacia dichas áreas prioritarias y fomentar de la vinculación tecnológica y la extensión;
- jerarquizar la docencia universitaria e incrementar las dedicaciones y concursos.

Como conclusión de este apartado podríamos decir que autonomía universitaria, cogobierno y compromiso con la ciencia y la sociedad vuelven a ser los valores que la Reforma del 18 nos legó para reactualizar en las condiciones de un presente problemático y seguir orientándonos en la incertidumbre de un mundo globalizado y competitivo.

■ CULTURA DE LA EVALUACIÓN Y DESAFÍOS DE LA UNIVERSIDAD

Conviene abrir este apartado, estableciendo una precisión para disipar un error muy difundido entre los

mismos universitarios que gustan concebir a sus instituciones como actores sociales. Es necesario, entonces, recordar que las instituciones no son actores sociales y que la universidad, en tanto institución, es un sistema de reglas que como tal contiene actores sociales pero ella misma no es un actor. Desde el punto de vista de las reglas que la constituyen como institución, la universidad debe ser analizada como producida por reglas constitutivas y reproducidas por normas prácticas.

Las reglas constitutivas fundamentan el edificio institucional, las reglas prácticas tienen que ver con el accionar de los agentes sociales que integran la institución y significan y resignifican las reglas constituyentes, así como las normas que van surgiendo en la práctica, independientemente de las grandes reglas constitutivas.

Entre las normas que las universidades argentinas han ido modificando e incorporando a lo largo de las últimas décadas está la de hacer de la evaluación una herramienta de la gestión y una práctica institucional crecientemente extendida.

¿Qué se quiere significar cuando se habla de la existencia, o inexistencia, de una "cultura de la evaluación"?

La cultura de la evaluación es un aspecto de un espectro cultural más amplio que podríamos definir, por ahora imprecisamente, como la cultura que sustentan las distintas comunidades científicas y académicas articuladas en las instituciones universitarias.

En un primer momento, podríamos decir que la cultura de la evaluación es una dimensión de la cul-

tura universitaria, entendiendo por cultura universitaria al conjunto de ideas, creencias y valores sustentados y practicados por los integrantes de las instituciones universitarias.

Como dimensión de un conjunto mayor, la cultura de la evaluación, más que un territorio acotado (a la manera de un campo de conocimientos y prácticas específico), es un conjunto de conocimientos y procedimientos que atraviesa al conjunto de las funciones, prácticas y saberes comprometidos en las instituciones universitarias.

Así, es posible afirmar que la evaluación está siempre presente en toda institución (y prácticamente en toda acción humana consciente) y de lo que se trata es de dilucidar qué tipo de evaluación se practica en cada caso.

La evaluación es inevitable. Esta es una verdad de Perogrullo pero vale la pena recordarla. Sin evaluar sería imposible decidir, elegir, seleccionar y, por ende, actuar. Esto es lo mismo que decir que toda acción supone una evaluación de la situación, de los objetivos a los que apunta y de los medios que selecciona para su consecución.

El hecho de que la evaluación al ser consubstancial a las acciones humanas, estén éstas institucionalizadas o no, hace de la misma una práctica espontánea a la cual los actores sociales no pueden sustraerse. El carácter axiológico de la conducta humana es indiscutible, lo que debe considerarse es el carácter espontáneo o consciente de tal actividad axiológica.



Esto equivale a decir que los humanos no podemos sustraernos a la necesidad de evaluar y decidir cursos de acción. Y que las acciones mejoran cuando las evaluaciones que las orientan son conscientes y sistemáticas.

Así tendríamos en una primera etapa del desarrollo de la llamada cultura de la evaluación que ésta comienza a desarrollarse y consolidarse en una comunidad determinada desde el momento que se valora la necesidad de transformar a la evaluación, de espontánea en sistemática.

Sin evaluación sistemática y reflexiva, no sólo no hay acción, sino que es imposible planificar acciones estratégicas que se propongan concretar fines y realizar valores racionalmente escogidos.

Hoy la universidad tiene que planificar sus acciones en un contexto inédito donde los crecientes niveles de pobreza y exclusión, el desempleo, la parálisis económica -la crisis del Estado y del sistema financiero y el fantasma de una hiperinflación latente-, no pueden obnubilar y paralizar nuestra capacidad de análisis al punto de que olvidemos que la única inversión socialmente redituable que puede hacer una comunidad es la de optar por la educación, la de invertir en capital social y humano, la de preparar a sus futuros ciudadanos que serán quienes, al fin, terminarán de sacar al país de la crisis. Por eso, ahora es cuando realmente debe hablarse de la educación y de los contenidos relevantes para reinsertarnos en el mundo.

Hoy, entonces, se trata de educar en el contexto de la sociedad del conocimiento entendiendo que, mien-

tras que la idea de una sociedad basada en el conocimiento enfatiza los aspectos culturales del fenómeno, la de una economía del conocimiento resalta un hecho central y cada vez más evidente: el de que, en las sociedades postindustriales y globalizadas, el conocimiento se ha convertido en un insumo económico estratégico.

Sin ánimo de simplificar podríamos decir que así como en etapas anteriores del desarrollo del capitalismo el acceso a los alimentos, los yacimientos de minerales y fuentes de energía y materias primas industriales fue estratégico para la economía y la sociedad, hoy se nos hace innegable que ese lugar lo ocupa cada vez más el conocimiento.

Hoy para producir hay que saber no sólo cómo hacerlo sino también cómo realizar los productos accediendo a mercados crecientemente sofisticados y altamente exigentes, para lo cual hay que dominar el uso de sistemas complejos de información, control y supervisión de procesos de la más variada índole y regidos por el cambio rápido. Para ilustrar esto recordemos algo que los empresarios saben y practican cuando organizan sus empresas, recurriendo a altas y nuevas dosis de conocimientos y organizando la producción en el modo *just in time* para evitar la inmovilización de las mercaderías en stocks que inmovilizan capital y pueden volverse obsoletos en el breve tiempo que separa la producción de la comercialización.

Obviamente no estamos ante el requerimiento de cualquier tipo de conocimiento, sino de una forma

del mismo que a la vez que es conocimiento avanza-
do también es conocimiento aplicado y predictivo.

Actualmente para ser competitivos hay que cono-
cer cómo producir con métodos modernos, cómo
vender adaptando los productos a los mercados, cómo
prever los cambios de escenario y, fundamental-
mente, cómo acceder al conocimiento de todo eso.
Conocimiento que muchas veces está en Internet,
pero cuyo acceso depende de criterios que orienten
las búsquedas y operacionalicen los procedimientos
de selección.

La plétora de información y la facilidad de acceso
a ella puede volvernos ignorantes por exceso y satu-
ración. Lo único que puede guiarnos en la jungla in-
formática y salvarnos del inmovilismo por profusión
y abundancia es la disposición de criterios y certezas
que están contenidos en aquellas disciplinas que si-
guen siendo las bases de nuestra cultura: las discipli-
nas básicas, los saberes primordiales, los conocimien-
tos que recuperan la lógica, los principios y los valo-
res que hicieron de Occidente un fenómeno social y
cultural único.

Las instituciones sociales que en el mundo occi-
dental y moderno se han especializado en conservar,
depurar, reproducir e incrementar esos valores y cri-
terios, junto con los conocimientos avanzados conte-
nidos en las distintas disciplinas, son las de Educa-
ción Superior y, dentro de ellas, especialmente las
universidades.

Sería lógico pensar, entonces, que las institucio-
nes universitarias deberían ver incrementado su

prestigio en consonancia con la creciente importan-
cia que la economía y la sociedad le otorgan al cono-
cimiento. Pero es dado observar que esto no ocurre
de manera automática y a menudo presenciamos un
preocupante divorcio entre la sociedad y las univer-
sidades.

Nos animamos a decir que, en muchos casos, este
divorcio no se debe tanto a que los conocimientos
avanzados y los criterios y valores para su evalua-
ción y selección estén insuficientemente arraigados
en las universidades, sino que falla la capacidad de
transferencia y aplicación social de los mismos.

En épocas pasadas los problemas y sus soluciones
formaban parte del mismo contexto de información
y reflexión. A cada problema le correspondía -casi
naturalmente- un abanico de soluciones frente a los
cuales los decisores públicos o privados podían ejer-
cer sus opciones. La elección, racionalmente guiada,
de la correcta adecuación entre los medios y los fines,
era cuestión de cálculo y la implementación de las ac-
ciones tendientes a lograr los fines era técnicamente
accesible y socialmente viable.

En la actualidad la situación ha variado notable-
mente. Los problemas no están claramente definidos
y deben ser objeto de diagnósticos en contextos cam-
biantes y fluidos. En consonancia con esto, la elabo-
ración de soluciones demandan más creatividad que
otrora y nunca la encontraremos prefigurada como
receta probada.

La universidad tiene que reencontrarse con la so-
ciedad no sólo para expresar y contener sus necesida-





des y demandas sino, fundamentalmente, para actuar propositivamente liderando la innovación y el cambio que requieren los procesos de globalización e informatización y las diversas acciones de reingeniería social, económica y especialmente cultural que están demandando nuestros tiempos.

Creemos que ese es su desafío fundamental y que para afrontarlo con éxito no sólo deberá ponerse a la cabeza de la innovación e incorporación de las nuevas tecnologías y conocimientos, sino que deberá volver su mirada hacia las tradiciones primordiales que le dieron origen y recuperar el valor de los saberes básicos como guía para la acción colectiva y la búsqueda de soluciones a los graves problemas que nos aquejan.

Este desafío que le plantea la sociedad a la universidad está acompañado de otro que pone en cuestión la propia organización interna de las instituciones de educación superior. Es impensable que las universidades puedan acompasarse a los tiempos si, antes o simultáneamente, no se acondicionan y modernizan internamente, incorporando las nuevas tecnologías y saberes para hacer de la evaluación permanente y de la búsqueda constante del mejoramiento institucional una práctica efectiva y una dimensión de su gestión cotidiana.

Para cumplir con tales objetivos creemos que las universidades latinoamericanas, en general, y argen-

tinias en particular, deberán establecer un correcto equilibrio entre la gestión interna orientada al incremento de la calidad, la búsqueda abierta y creativa de la solución a los problemas socialmente pertinentes y la participación activa en la construcción de una cultura ciudadana establecida sobre valores y conocimientos relevantes y significativos.

Otra cuestión central a analizar es la necesidad de impulsar una "Política del Conocimiento" que dote de ética al uso de la ciencia. La sociedad ya es consciente de que el desarrollo tecnológico, verificado en el último medio siglo, supera en magnitud a todo el acumulado en épocas anteriores y que este fenómeno está acompañado por la creciente importancia que tiene el conocimiento científico y tecnológico para nuestra vida cotidiana, decididamente inmersa en la llamada sociedad del conocimiento.

Junto con esto sabemos que tal desarrollo, caracterizado por el uso generalizado de la ciencia aplicada en tecnologías, está desprovisto de controles éticos al punto de que lo acompañan altísimos y preocupantes índices de iniquidad económica y social expresada en el desempleo y la exclusión de amplias porciones de la población de la región.

De todas las profecías de los lejanos años setenta la que se está cumpliendo con más dramática puntualidad es aquella con que concluía el texto clásico de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto⁸ sobre el desarrollo latinoamericano, cuando pronosticaba que las economías de nuestros países tendrían altas tasas de crecimiento pero que éste se

daría en la forma de un desarrollo “excluyente y concentrado”.

Lo que no decía aquel texto era que, junto con ello, se iría desarrollando en la población un reclamo generalizado de controles éticos de la política que hoy se expresa de muy variadas maneras, desde el activo repudio del “que se vayan todos” hasta el desencanto del voto castigo y las abstenciones electorales.

Esta situación nos alerta sobre la necesidad de transformar la política dotándola de dimensiones éticas que la coloquen al servicio de la gente promoviendo la equidad económica y social.

Como ya observaba Max Weber, a fines del siglo XIX, la ética del político moderno debe ser una ética de la responsabilidad. Una ética que se haga cargo de las consecuencias de las decisiones políticas, seleccionando los medios técnicamente adecuados para la consecución de los fines buscados y que reconozca que la relación entre fines y medios es de implicancia mutua.

El problema central de la política en nuestros días se resume en la necesidad de reconocer no sólo que el fin no justifica a los medios, sino que los medios “hipotecan” los fines condicionándolos y alejando a las metas de las intenciones originales.

La ética del compromiso, bien intencionada y principista, creída de que los medios se legitiman por los fines nobles que persiguen, incurre en el error de ignorar los efectos de las acciones y descuida las consecuencias que ocasionan sus actos.

Cuando el compromiso de los dirigentes articula intereses políticos con soluciones técnicamente eficaces desprovistas de cuidado por las consecuencias de tales elecciones, éstos se alejan de los beneficiarios de sus políticas y pueden ocasionar más daño que bienestar, como de hecho ocurrió entre nosotros en épocas recientes cuando se desencadenaron los procesos de exclusión social que hoy padecemos.

Ahora bien, si hay algo que caracteriza a la universidad, algo que podemos denotar como específicamente universitario y que hace de la ella una institución diferente a un simple centro de investigaciones o de enseñanza, es que está llamada a inculcar el valor del conocimiento asociado a la responsabilidad social respecto de su uso.

La universidad es el ámbito adecuado para dotar de ética a la ciencia y a la técnica y lo característicamente universitario tiene que ver con ese plus ético que imbuye a la educación superior dotando al conocimiento de una dimensión política que lo hace público y lo conecta con las necesidades de la gente.

Esta política del conocimiento debe ser una política con mayúsculas que trascienda a los partidos y a las corporaciones. Una política que se pregunte sobre el uso social de la ciencia y la tecnología buscando dotarlas de controles éticos que orienten su uso e incorporen la búsqueda del bienestar de las mayorías como un valor deseable y posible gracias al inmenso potencial que el conocimiento avanzado tiene para lograrlo.



■ EVALUACIÓN INSTITUCIONAL PROBLEMAS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

Generalidades

A diferencia de la acreditación (assessment) de la calidad -que no busca ir más allá de constatar la calidad académica y científica de las carreras de grado y posgrado para dar fe pública y verificar de manera más o menos estática un estado de cosas o situación cualificable según alguna escala de estándares de calidad convencionales- la evaluación de la calidad para el mejoramiento (enhancement) institucional se propone establecer un diagnóstico que estime no sólo la calidad alcanzada sino también el potencial de mejorabilidad de la institución.

Esto supone que para ser mejorable toda institución tiene que ser:

- evaluable;
- diagnosticable;
- susceptible de asumir un plan de mejoramiento.

Evaluable

Lo que podríamos llamar "evaluabilidad" tiene que ver con que no todas las instituciones son evaluables y mejorables y no todos los planes de mejoramiento son viables.

Existen un conjunto de prerequisites de la evaluación que deben considerarse como condiciones necesarias y en ausencia de los cuales la evaluación, en sentido estricto, es imposible.

Para que una institución sea evaluable es necesario que:

- disponga de información suficiente, confiable y actualizada sobre sí misma;
- exista una disposición para la evaluación que involucre a los principales agentes institucionales;
- exista un programa de evaluación metodológicamente consistente.

Junto con estas condiciones es necesaria la presencia de una "voluntad política" que impulse el proceso de evaluación institucional, dado que las condiciones, por sí solas, no operan otros efectos que los de su tendencia inercial a la reproducción.

La peculiar combinación de la información, la metodología y la apertura institucional en un hecho que provoque esos resultados específicos que llamamos "evaluación institucional" debe operarse deliberadamente, dado que sólo puede ser el resultado del accionar de un agente consciente y capaz de determinar si en la situación institucional existen los prerequisites de la evaluación o si es necesario producirlos total o parcialmente.

Así como decimos que una institución es evaluable dadas, y sólo dadas, ciertas condiciones, también podemos sostener que no todas las instituciones pueden ser mejorables.

La idea expresada por Burton Clark cuando califica a las universidades como "anarquías organizadas" va más allá de la paradoja contenida en el oxímoron. Cómo es posible pensar el orden del desorden, la anarquía de la organización. No se nos ocurre otra manera que la



de entender una situación donde se combinan las rutinas con la creatividad. Kant decía que la paloma que al volar siente la resistencia del aire imagina que en el vacío podría volar mejor. Aquí está planteado de manera magistral el sentido de los límites y la libertad. Primero, porque no se puede concebir libertad sin objetivos, libertad indeterminada, segundo, porque se entiende que los límites son a la vez el sustento, el apoyo de la acción, sin el cual la acción no podría ocurrir y tercero, porque sin límites sólo hay vértigo y caída sin sentido.

Así podemos pensar que la definición de Clark supone que entre anarquía y organización existe una relación de implicación mutua en la que el orden de las rutinas burocráticas sirve de apoyatura para el desorden creativo de la "anarquía" académica.

La forma institucional que describe Clark cuando califica a las universidades como instituciones "laxamente acopladas" reitera la figura de la "anarquía organizada" en un nivel diferente, dado que tal estado de tensión entre el orden y el desorden presupone que las partes de la institución están en relación de "acoplamiento laxo".

Si combinamos los pares conceptuales que estamos analizando podemos obtener un cuadro descriptivo de cuatro situaciones:

En la situación (1), combinación de laxitud de las partes con anarquía, se genera un máximo de desorden institucional en el que no se dan ninguna de las condiciones de evaluabilidad institucional y, por ende, tampoco de mejorabilidad. La institución como tal es inviable.

En la situación (2), combinación de anarquía con acoplamiento, hay coincidencia con la idea de Clark de organizaciones "pesadas en la base" donde la cohesión institucional está más garantizada por agentes horizontalmente dispuestos que por jerarquías verticales.

En la situación (3), combinación de laxitud y organización, encontramos una fórmula acertada para describir el funcionamiento las instituciones universitarias que buscan cumplir sus objetivos académicos y científicos. En sentido estricto, en las universidades es funcionalmente necesario que la organización esté al servicio de los fines académicos y científicos para facilitar el ejercicio de la libertad de cátedra, la tolerancia ideológica y epistemológica y las actividades científicas y extensivas que le competen.

En la situación (4), combinación de organización y acoplamiento, representa una conjunción de máxima rigidez y burocratización institucionales. El caso no

	LAXITUD DE LAS PARTES	ACOPLAMIENTO DE LAS PARTES
ANARQUÍA ORGANIZACIÓN	LAXITUD ANÁRQUICA (1) ORGANIZACIÓN LAXA (3)	ANARQUÍA ACOPLADA (2) ORGANIZACIÓN ACOPLADA (4)



es meramente "teórico". Como situación polar respecto de (1) -que en definitiva constituye un diseño institucional inviable-podría pensarse carente de entidad real, pero no cuesta mucho aceptar que los conceptos de organización y acoplamiento describen un estado de cosas en que una institución se ha tornado sobre burocratizada, ritualista en sus procedimientos y reiterativa en sus formalismos.

Los dos casos polares (1) y (4) -el desorden de la anarquía y el orden de la sobreorganización- adolecen del mismo defecto: inhiben la creatividad y la innovación, que son condiciones necesarias para el ejercicio del pensamiento académico y científico. Sin embargo, es seguro que son terreno fértil para la emergencia del autoritarismo como solución a la parálisis institucional. La anarquía, porque desemboca en un reclamo de orden a cualquier precio y habitualmente desemboca en la sobreorganización y supervigilancia del panóptico punitivo, porque entroniza a la ortodoxia como forma única y probada de operar.

Por todo lo dicho, se concluye que es necesario incorporar en las evaluaciones institucionales la dimensión de análisis de cómo los establecimientos resuelven la tensión entre tradición e innovación, rescatando el par de situaciones típico ideales de los casos (2) y (3) nombrados como "anarquías acopladas" y "organizaciones laxas" para describir la tensión tolerable y necesaria entre libertad y orden que debe establecerse al interior de una institución para facilitar la actividad intelectual que requieren la investigación y la libertad de cátedra.

■ ACCIONES PARA FORTALECER LA ENSEÑANZA PÚBLICA

Convengamos que toda tarea de educación es de por sí un asunto público que compromete a los individuos más allá de su esfera privada, y que por ello conviene hablar de dos tipos de instituciones educativas: las de gestión estatal y las de gestión privada.

Para fortalecer las instituciones educativas de gestión estatal, no bastará con encontrar una nueva fórmula de mejoría de su financiamiento que modernice su infraestructura, sino que será necesario que la sociedad revalorice el rol de los educadores y reconozca su derecho a remuneraciones dignas.

Cuando se habla de educación, es necesario tener en cuenta que la tarea educativa no está en manos de una sola institución funcionalmente especializada como las escuelas, sino que es poco lo que éstas pueden hacer sin el apoyo de las familias y los grupos primarios que contienen a los estudiantes.

La pareja de instituciones familia/escuela está en crisis y su recomposición es condición necesaria para lograr un fortalecimiento duradero del sistema educativo.

En el nivel de la Educación Superior, recientes estudios, hechos en el marco de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior, demuestran que los estudiantes universitarios que cuentan con familias que valoran el conocimiento avanzado y ponderan la necesidad de hacer una carrera, son los que finalmente tienen posibilidades de titularse y encontrar trabajo en su profesión.

Podríamos decir que la crisis educativa en general y universitaria en particular, tiene raíces profundas que no son exclusivamente presupuestarias, a éstas hay que agregarle la crisis de valores que ha deteriorado las relaciones entre los docentes y los estudiantes, siendo decisivo el descrédito que acompaña a la idea de tomar el estudio como una responsabilidad y una tarea laboriosa y ardua, como recientemente lo puso de manifiesto el Dr. Jaim Echeverri en su libro *La tragedia educativa*.

El citado Informe de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior destaca entre sus recomendaciones la necesidad de impulsar la creación de un Ciclo General de Conocimientos Básicos que articule los niveles terciarios de educación superior con los ciclos anteriores, buscando corregir falencias y vacíos y aprestando a los estudiantes para encarar con éxito los contenidos de las carreras universitarias.

■ UNIVERSIDAD PÚBLICA TRANSPARENTE Y DE ALTA CALIDAD

Obviamente, lograr instituciones universitarias transparentes en su accionar y depositarias de la máxima excelencia académica y científica posibles son, además de metas deseables, acciones que aportarían decisivamente al fortalecimiento de la educación entendida como un conjunto complejo y articulado de niveles.

Las universidades estatales argentinas han resentido el impacto de la masificación de su matrícula ocurrido durante las tres últimas décadas. Desde entonces, sufrieron deterioros en la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje que se manifiestan en tasas de graduación insatisfactorias y altamente lesivas para los magros presupuestos universitarios.

Según el Censo Universitario de 1996 sólo el 19% de los ingresantes a las universidades estatales argentinas se gradúa en el tiempo previsto por los respectivos planes de estudio. Si se hacen mediciones posteriores encontramos que transcurrido ese plazo la tasa de graduación se incrementa hasta un diez por ciento. Los estudiantes de medio tiempo, que combinan estudio con trabajo, alcanzan al 60% como promedio nacional. En el caso de algunas universidades con dominancia de facultades profesionalistas los estudiantes en éstas condiciones ascienden al 80%.

Dado que las mayores tasas de abandono se verifican durante el primer y segundo año, es fácil inferir que las causas del mismo se relacionan tanto con las condiciones económicas y los costos de oportunidad para la manutención como con factores “vocacionales” arraigados en los valores familiares e individuales y las expectativas que tienen los estudiantes al momento del ingreso.

Otra vez la retención de los ingresantes aparece como un problema a solucionar y el ya aludido Ciclo General de Conocimientos Básicos, combinado con programas de becas para estudiantes talentosos y sin



recursos aparecen como dos instrumentos de políticas para comenzar a atacar el problema de la calidad.

Esto debe ir acompañado de evaluaciones institucionales universitarias, orientadas al mejoramiento y con procesos de acreditación de carreras de grado y posgrado tal como está previsto en la Ley de Educación Superior y son implementados por la CONEAU.

En el marco de los resultados del trabajo de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior se destaca una propuesta de creación de una instancia integradora de los niveles educativos y subsistemas que los conforman. Esta sería una forma de institucionalizar y administrar un fondo permanente incorporado al presupuesto universitario, para financiar planes de mejoramiento y fortalecimiento institucional presentados por las universidades y fundamentados en las recomendaciones ocasionadas por las evaluaciones externas organizadas por la CONEAU.

Así, se podrían financiar las transformaciones que requiere el sistema en términos de profundizar sus procesos de articulación y sus políticas de retención y titulación, incrementar las dedicaciones docentes, reforzar los actuales incentivos a los docentes investigadores, reformar los planes de estudio, mejorar los procedimientos de gestión y administración, etc. Esta recomendación ha comenzado a implementarse bajo la forma de "contratos-programas" que comprometen a las instituciones a gestionar fondos con fines explícitos y fundados en diagnósticos y pronósticos debidamente fundamentados.

Como puede apreciarse los problemas que hay que encarar para avanzar en el mejoramiento de la calidad de nuestras instituciones universitarias son múltiples y requieren de una amplia batería de iniciativas altamente creativas y para cuya implementación se precisa del concurso del conjunto del sistema universitario, cuya voluntad para superar la actual situación crítica es cada vez más evidente.