

El campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales

Marcela Mollis
Universidad de Buenos Aires

PRESENTACIÓN (*)

La cuestión acerca de la evaluación universitaria alcanzó, en Argentina, una importante difusión en medios académicos y periodísticos hacia 1992 y 1993 cuando se discutía la aplicación del llamado "Subproyecto 06", con anterioridad a la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias en el Ministerio de Cultura y Educación. Pasada la convulsión que este proyecto generó, se produjeron algunos hechos relevantes para el campo universitario, con trascendencia pública, como la realización del Censo Universitario en 1994 o los distintos proyectos de Ley de Educación Superior y la posterior sanción definitiva en 1995.

Este trabajo se propone reconstruir la historia reciente de las políticas de evaluación universitaria argentina, mostrando su génesis y desarrollo en la década de los '90, a partir de una agenda de modernización universitaria surgida en el contexto internacional y posteriormente instalada a niveles regional y nacional. Así mismo intenta detectar las acciones de los distintos actores colectivos que vienen participando directa o indirectamente en la construcción del escenario de la evaluación (especialmente el Banco Mundial, el Ministerio de Cultura y Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional, CIN) para dar cuenta de las articulaciones y los re-posicionamientos producidos entre los órganos del gobierno central y los llamados órganos de coordinación interinstitucional, en nuestro caso el CIN.

CONFLICTO Y PODER: FUERZAS CONSTITUTIVAS DEL CAMPO EVALUATIVO DE LA UNIVERSIDAD

Para repensar el problema de la evaluación de la universidad desde la perspectiva internacional-nacional y comparada resulta fértil hacerlo recuperando parte de la mirada topográfica acerca de lo social del pensamiento de Piere Bourdieu (1983 y 1988). En este sentido, suponemos que el conjunto de teorías, discursos, saberes consagrados y prácticas

sociales que operan en torno a la evaluación de la universidad, conforman un campo.

Como en todo campo, se ponen en juego valores e intereses -en cierta medida irreductibles a los de otros espacios sociales- que posicionan a los sujetos en distintos lugares respecto de los bienes (materiales o simbólicos) en disputa. En este campo, también se despliegan luchas veladas y manifiestas, que dan cuenta del hecho de que cada conjunto de actores sociales involucrados no es internamente homogéneo ni unívoco. Este rasgo se potencia dentro del escenario universitario por las peculiaridades de su organización institucional, tal como se ha configurado en nuestro país. Así, en el interior mismo del conglomerado institucional universitario la complejidad se amplía: las parcelas de interés están subdivididas según se trate de universidades grandes, medianas o pequeñas, por un lado; públicas o privadas, por el otro; nuevas o antiguas, etc.

Conflicto y poder son dos fuerzas constitutivas del campo de la evaluación universitaria recientemente conformado, en el que el discurso y las prácticas de las agencias internacionales, del gobierno central y de los actores universitarios se interpelan en un contexto de negociación que es más político que académico (Mollis, 1995). Nada más alejado para este enfoque que la presunción de neutralidad en la estructuración de este campo. Este enfoque se aparta de la “búsqueda desinteresada” de la “calidad total”, homogénea, universal, cuantificable, a través de la puesta en marcha de procesos de evaluación standarizados. Por el contrario, este escenario fue emergiendo y sosteniéndose merced a una red de alianzas y de enfrentamientos entre agentes e instituciones con intereses individuales y colectivos localizados.

La complejidad y la diversidad que constituyen el campo evaluativo, atentan contra el hecho de que la comunidad universitaria fije en forma aislada sus parámetros de valor, en respuesta a lo que se ha denominado responsabilidad externa o *accountability*, esto es, el requerimiento de mostrar a uno o más públicos externos que se ha actuado responsablemente y que se ha cumplido con la función social que se le ha asignado. Pero, a su vez, dichos paréntesis tampoco pueden definirse con prescindencia de la universidad. En primer lugar, porque la comunidad universitaria representa también uno de los múltiples intereses que se entrecruzan en el sistema; en segundo lugar, porque debe participar para incorporar tales criterios a la definición de sus proyectos académicos con anterioridad a su propia evaluación; y, en tercer lugar, porque permitiría la inclusión de criterios externos son respecto de la diversidad del trabajo académico, en el convencimiento de que “externo” no debe ser equiparable a “homogéneo”.

LA CRISIS DE CALIDAD DE LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA Y ARGENTINA

Los productores de conocimiento sobre la universidad argentina hacia mediados de los '80, se referían de modo reiterado, a la crisis de las universidades asociada casi

exclusivamente con la crisis de financiamiento. En otras palabras, interpretaban la crisis del modelo institucional como expresión de una crisis económico-financiera. Actualmente, el debate se desplazó de la crisis del modelo, a la evaluación para el mejoramiento, y la discusión acerca de las políticas de financiamiento de este nivel fue reemplazada por el debate de la evaluación para la obtención de recursos propios (Mollis, 1994 a; 1994 b). Así es como los escenarios económicos y sociales de los '90 de los países latinoamericanos, con sus estados debilitados y presupuestos disminuidos han instalado las políticas de evaluación de la calidad universitaria como un tema de carácter prioritario y central.

Sin embargo, la necesidad de evaluar, la preocupación por la calidad y la orientación del campo económico hacia el eficientismo constituyen una vieja trilogía, hoy articulada en una trama conceptual que aspira a ser diferente. En realidad se trata de un resurgimiento de las ideas economicistas de la educación, a pesar de haber entrado en crisis en la década del '70, cuando numerosas investigaciones corroboraron la relativa independencia que existe entre los sistemas educativo y económico.

CALIDAD Y EVALUACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN LOS DISCURSOS DE LOS ORGANISMOS Y ESCENARIOS INTERNACIONALES

El campo discursivo de la educación superior, producido por las agencias internacionales no es unívoco ni monolítico. La CEPAL, la UNESCO y el Banco Mundial en sus documentos más recientes sobre la educación superior presentan leves diferencias entre sí con respecto al problema de la calidad (Mollis & Bensimon, 1997).

La CEPAL, en su publicación *Educación y conocimiento* (1993), considera que para lograr los objetivos de competitividad y ciudadanía -asociados con el de calidad- es necesario maximizar simultáneamente la eficiencia y la equidad del sistema:

La equidad significa igualdad de acceso, tratamiento y resultados. La eficiencia, a su vez, cubre dos aspectos: eficiencia externa en relación con las demandas del sistema económico y social y la eficacia interna con respecto a las propias metas del sistema y el rendimiento de los insumos utilizados. Del debate contemporáneo de desprende que debe evitarse, sin embargo, que las normas comunes de evaluación se conviertan en un mecanismo de exclusión y de reforzamiento de la diferenciación social. (CEPAL, 1992).

Para ello propone ocho principios:

1. educación como prioridad para el crecimiento y desarrollo;
2. innovación vinculada a las propias tradiciones;
3. la concertación y el consenso son condiciones necesarias;
4. incremento de la capacidad de previsión;
5. los cambios institucionales son prioritarios;

6. evaluación de resultados como factor de cambio;
7. acceso de conocimientos socialmente significativos;
8. prioridad a los resultados del aprendizaje.

Por su parte, la UNESCO, en su reciente documento sobre educación superior (1995), señala que la misma debe ser guiada por tres conceptos claves que determinarán sus funciones, su posición nacional e internacional: relevancia, calidad e internacionalización. La relevancia está asociada al cumplimiento con excelencia de las tres metas básicas -investigación, enseñanza y servicios-, en permanente conexión con las necesidades de la sociedad en el sentido amplio, promoviendo todo tipo de interacción entre las universidades y otras instituciones educativas. Uno de los pre-requisitos indispensables para satisfacer dichas metas indica que esas relaciones deben promoverse en base a dos principios básicos: la libertad académica y la autonomía institucional. El financiamiento del Estado debe complementarse con fuentes alternativas, ya que actualmente resulta insuficiente. El Estado debería considerar a la educación superior más que como un gasto, como una inversión nacional a largo plazo.

Para avanzar en la calidad de la oferta educativa, prioriza la UNESCO la actualización y perfeccionamiento de los profesores, el desarrollo de programas que aumenten las capacidades intelectuales de los estudiantes y, sobre todo, la incorporación de contenidos interdisciplinarios y multidisciplinarios. La calidad es una variable multifacética, que remite a la calidad de los profesores, de los estudiantes y de los programas, calidad de la infraestructura y ambiente académico, todos integrados en el concepto de calidad institucional. Finalmente, el documento de la UNESCO insiste en que la evaluación de la calidad (*quality assessment*) es esencial para encontrar soluciones al problema de las crisis institucionales y del sistema. Advierte que los procedimientos evaluativos no deberían ser impulsados sobre la base de intereses financieros exclusivamente, ni tampoco considerar los marcadores cuantitativos como únicos resultados de la medición. Recomienda el empleo complementario de metodologías de evaluación de la calidad institucional cuanti y cualitativas.

El Banco Mundial también elaboró un diagnóstico sobre la universidad en la Argentina (1993). En él, se aborda el problema de la calidad vinculándola con dos conceptos claves de la historia universitaria latinoamericana, *autonomía* y *financiamiento estatal*, a los que considera causas del empobrecimiento cualitativo:

Las universidades padecen pobre calidad, desmoralización y politización. Representan un problema difícil para el gobierno, porque son legalmente autónomas. Esto implica que mientras el dinero para ellas pasa por el Ministerio de Educación, no son realmente controladas por el Ministerio. (Banco Mundial, 1993:89).

Este organismo detecta la peligrosidad subyacente a las prácticas instaladas en las

universidades, lo que justifica la necesidad de un control ministerial y una asignación selectiva de recursos como estrategia de solución. Asume que existe una “flojera generalizada en el desempeño de los académicos”, lo cual es motivo justificado para evaluar su productividad, a fin de otorgarle a dicho personal un estímulo económico para revertir esta tendencia. La idea de flojera aparece a través de conceptos como *ineficiencia, indisciplina, politización, desmoralización*:

Problemas de baja calidad e ineficiencia también afectan a las universidades. Los docentes de este nivel están pobremente compensados, comúnmente trabajan sólo part-time, y frecuentemente faltan a sus clases o hacen sólo mínimos esfuerzos para enseñar. Los estudiantes disfrutan la gratuidad de la educación pero generalmente toman mucho más tiempo del necesario para complementar un curso de estudio, o abandonan antes de terminar sus estudios. Además, la educación superior está altamente politizada: las universidades son legalmente autónomas, los estudiantes participan en las elecciones de su gobierno, las facultades están frecuentemente irrumpidas por la confrontación política entre partidos y grupos de intereses.

Una de las razones de la baja calidad es el gasto inadecuado e ineficiente... Aunque el gasto deberá incrementarse como parte de una solución a los problemas del sector educación en Argentina, deberá ser acompañado por cambios institucionales para resolver serios problemas de moral e indisciplina. (Banco Mundial, 1993: 83-84).

En este discurso, tanto la flojera como el desprestigio se extienden también a los estudiantes. Se sugiere como solución una evaluación permanente (“monitoreo”) del rendimiento del alumno, la restricción del ingreso y el pago de arancel. Se vincula el ingreso libre con el despilfarro de recursos universitarios, y con el aumento de la politización universitaria:

La falta de serios requerimientos académicos de ingreso significa o bien que el nivel de la enseñanza faltará en equiparar las habilidades de los estudiantes, o bien que la universidad debe gastar parte de sus recursos en elevar a los estudiantes al nivel de competencia que debían haber adquirido antes de entrar. Hay un aún más pernicioso efecto del influjo de los alumnos mal preparados en el caso de las universidades públicas; aquellos estudiantes a menudo resistirán el intento de elevar sus standards para proteger su status en la universidad como estudiantes, lo cual contribuye a la politización de su institución. (Banco Mundial, 1993:89).

En la literatura europea que hemos consultado con respecto a los diversos sistemas de evaluación de la calidad universitaria, hemos descubierto una idea potente que se reitera: *la calidad en la educación superior existe o no existe a-priori e independientemente*

de los más expertos sistemas de medición y evaluación de la misma (Westerheijden, Brennan & Maassen, 1994)

Frans Von Vught (1994), señala que el concepto de “calidad de la educación superior” es un concepto imposible de definir de modo unívoco y homogéneo, dada su naturaleza *política, multidimensional y subjetiva*. Analiza la dimensión política de la calidad en función del intenso interés que los gobiernos europeos han desarrollado por la medición de la misma y la implementación de políticas acordes con los resultados de la medición. Reconoce, sin embargo, que cuando se trata de construir un sistema de medición de la calidad es necesario tener en cuenta una variedad de criterios que se cruzan e interactúan entre sí. Por esta razón, *un ranking de instituciones basado en una escala unidimensional, constituye una herramienta insuficiente y perjudicial para evaluar la claridad institucional*. Considera prioritario establecer la legitimidad de los instrumentos para arribar a resultados confiables desde el punto de vista de los protagonistas institucionales y de los consumidores o usuarios.

Harold Silver (1994), en su artículo titulado “Medición y Efectos” (*Assessment and Effect*), postula seis tesis que permiten reflexionar sobre los límites y las ventajas de los sistemas de medición de la calidad. La primera tesis se pregunta respecto del real alcance de los sistemas de medición: ¿pueden ir más allá de los juicios superficiales y reconocer los valores educacionales que las propias instituciones fomentan?. En la segunda tesis se plantea un interrogante respecto de los objetivos de la medición: ¿mejorar la institución y desarrollar la confianza u ocuparse de los fenómenos externos y los procedimientos formales para satisfacer los requerimientos burocráticos de la agencia de acreditación?. La tercera presenta una duda referida a si los procedimientos de medición fortalecen el conformismo y alientan el relato de verdades parciales adaptadas a los mecanismos de poder en juego. La cuarta tesis se pregunta si la medición ayuda a construir un compromiso con la comparabilidad atendiendo a las complejidades y la validez de los juicios de expertos. La quinta, aborda el problema de la eficiencia de los sistemas de medición: ¿pueden los sistemas de medición promover cambios y alentar a otros a que cambien?. La sexta y última tesis afirma que *la medición y el escrutinio de los evaluadores o inspectores externos que no tienen como objetivo controlar la institución, beneficia los procesos y los procedimientos para desarrollar la confianza y la madurez institucional*.

Los expertos afirman que la “cultura evaluativa está aquí para quedarse”, y representa una tendencia casi universal aunque bajo apariencias muy diversas. Sin embargo pueden reconocerse cuatro nítidas tendencias producidas en el contexto europeo. La primera es la existencia de agencias de acreditación o medición de calidad de la educación superior a un metanivel, es decir, alejadas o no comprometidas con los gobiernos nacionales. La segunda es el desarrollo sostenido de los procesos y mecanismos de “autoevaluación institucional”. La tercera se refiere a la existencia de *la revisión o evaluación por pares (Peer Review)* como un modelo general de medición de la calidad de la educación superior consensuado mayoritariamente. Y

la cuarta, es la producción de la información o los reportes de los resultados de la medición, no con finalidad de *rankear* o juzgar las instituciones sino de promover la confianza social en la función que dichas instituciones están cumpliendo (*accountability*).

LA CONFORMACIÓN DEL CAMPO DE LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA EN LA ARGENTINA DE LOS 90'S

En nuestro país, las primeras acciones en materia de evaluación de la universidad por parte del gobierno nacional se llevaron a cabo en 1987 durante la administración de Alfonsín. Por entonces se elaboró un proyecto que establecía un acuerdo entre el Ministerio de Educación y Justicia y el Banco Mundial para obtener fondos con la finalidad de apoyar el financiamiento de la coordinación y la gestión de las universidades nacionales (Bertoni y Cano, 1998). Con la asunción del primer gobierno de Menem, en 1989, se ratificó e implementó el mentado acuerdo.

A partir del decreto 990/9 I, el Ministerio de Cultura y Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional -organismo que reúne a los rectores de las universidades nacionales- firmaron el Protocolo de Concertación Universitaria entre cuyos objetivos se encontraba el de la racionalización de las universidades nacionales, como en el resto del sector público. El Poder Ejecutivo esperaba que el Protocolo le diera la posibilidad de disponer de información provista por las universidades para elaborar una tipología que permitiera rankear las instituciones según su eficiencia y productividad. Esto ayudaría a realizar asignaciones presupuestarias diferenciales acordes con el ranking establecido. Finalmente se arribó a la conclusión de que la excesiva cantidad de variables impedía la construcción de la Orientada tipología (Abramzon y Borsotti, 1993)

Paralelamente, el gobierno central había firmado un acuerdo con el CIN para poner en marcha un "Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria", conocido como subproyecto 06. El mismo había sido elaborado con el apoyo financiero del Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales (PRONATASS), contando con el financiamiento del Banco Mundial (BIRF) y la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este incluía la realización de diversos trabajos de asistencia técnica en el área de la educación superior universitaria y la formulación de proyectos de políticas públicas que tomaban en cuenta distintos aspectos de su gestión: financiamiento, evaluación de la calidad, coordinación interuniversitaria y capacitación de administradores universitarios. A principios de 1991, el CIN intensificó las reuniones con el MCE a fin de que este último implementara el mencionado Subproyecto.

Cada uno de los proyectos contenidos en el 06 tuvo afectos diferenciados en la comunidad universitaria. En tanto que el de coordinación y el de capacitación no fueron

sometidos a discusión en ámbitos universitarios, el proyecto de financiamiento tuvo un carácter exclusivamente académico y el de evaluación tuvo una conflictiva repercusión dentro de las universidades y los medios periodísticos.

A partir de entonces un nuevo capítulo se inició en la historia de nuestras universidades que bien podría denominarse evaluación bajo sospecha (Mollis. 1994 a). La iniciativa en favor de evaluar la calidad universitaria se había gestado extra-muros académicos a partir de un proyecto financiado por un organismo internacional como el Banco Mundial. La respuesta de la mayoría de las universidades representadas en el CIN ante el subproyecto 06 puede caracterizarse como de resistencia crítica, visible a través de los fundamentos presentados en los documentos de las comisiones regionales y la Comisión de Enseñanza del CIN.

El proyecto de evaluación de la calidad universitaria auspiciado por el Ministerio de Educación había sido inicialmente vinculado a una racionalidad económica-financiera no sustentada necesariamente en el “mejoramiento de la calidad universitaria” sino en la preocupación por la distribución presupuestaria. Sin embargo, a medida que se habían ido elaborado esos documentos, las comisiones regionales del CIN proporcionaban razones que legitimaban la instalación de procesos evaluativos tendientes a “interpretar, cambiar y mejorar la calidad universitaria”, a la vez que daban cuenta de mecanismos evaluativos ya existentes en las instituciones. Así mismo, se temía que la evaluación, utilizada en forma estandarizada, pudiera estar orientada a privilegiar el funcionamiento de los campos del conocimiento ligados con los aparatos productivo y tecnológico, dejando de lado otros campos disciplinarios (humanidades, artes, ciencias sociales) por considerarlos ineficientes. A mediados de 1991, las universidades coordinadas por el CIN comenzaron a reunirse periódicamente en encuentros ordinarios (expresados en acuerdos plenarios) o extraordinarios para tratar el tema.

La propuesta auspiciada por los organismos internacionales (BIRF y PNUD) siguió siendo vehiculizada por los representantes del convenio MCE-PRONATASS, quienes llevaron adelante la formalización de un esquema de evaluación de la calidad universitaria. Entre tanto, los rectores y secretarios académicos nucleados en tono al CIN comenzaron a institucionalizar la necesidad de la evaluación universitaria como parte de las políticas de gestión y del planteamiento institucional. Además desarrollaron posiciones frente a los aspectos políticos, teóricos, metodológicos y técnicos que dichas prácticas involucran. En este marco, se produjo desde el ámbito académico liderado por la comisión de Enseñanza del CIN, abundante material documental, que testimonia nuestra descripción.

Tal como se deriva de este breve relato y cómo podrá apreciarse en detalle en la crónica de acontecimientos, el Subproyecto 06 produjo lo que hemos denominado un efecto *boomerang* (Mollis, 1994 b.:120), en el sentido de haber generado importantes y novedosas consecuencias para la construcción del campo de la evaluación universitaria. Inicialmente como reacción y luego como contra-propuesta, las universidades nacionales sistematizaron, explicitaron y difundieron sus propios marcos teóricos y metodológicos acerca de la evaluación.

LA REGULACIÓN DEL SISTEMA: HEGEMONÍA Y NEGOCIACIONES EN EL CAMPO DE LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA

En la conformación del campo de la evaluación universitaria argentina, consideremos necesario destacar algunos hitos clave de este proceso y presentar los dos tipos de problemas que han emergido:

- a) un problema *coyuntural* referido a los mecanismos utilizados por el MCE en la construcción de acuerdos regulados o negociados con las universidades nacionales para refrendar su propia política de educación superior;
- b) un problema de carácter *estructural* relativo a las transformaciones en las modalidades de coordinación, articulación y regulación del llamado Sistema de Educación Superior (SES).

En cuanto al primero, podemos reconocer que el MCE ha utilizado dos tipos de estrategias en función de la respuesta universitaria a su política. En la primera etapa -a partir de la implementación del subproyecto 06- su estrategia consistió en la instalación de mecanismos técnicos (*know how*) en un marco conceptual de supuesta “neutralidad” que provocó serias dificultades para la negociación de acuerdos institucionales.

Dado que las universidades nacionales -y algunas privadas- desconfiaron de las intenciones implícitas de tales estrategias, hacia fines de 1992 se produjeron cambios significativos que introducen la segunda etapa. En febrero de 1993 se creó la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cuyo primer secretario fue Juan Carlos del Bello, que impulsó la generación de políticas para el sistema universitario.

Así comenzó a desarrollarse un doble movimiento estrategia de parte del gobierno central. Por un lado, el Ministerio de Educación “sin escuelas”, creó una estructura técnica, material y humana al servicio de la producción de políticas para el sector universitario específicamente. Por otro lado, a través del personal estilo de gestión del primer Secretario de la SPU, comenzó una intensa búsqueda de acuerdos y apoyos institucionales a las políticas de la secretaría. De este modo, a la estructura gubernamental de la SPU se sumó un marco de negociación fuerte y regulatorio a la vez, ambos instrumentos para consolidar los objetivos políticos del gobierno central en materia universitaria. A continuación mencionaremos los hechos que describen las tendencias descritas:

- la firma de convenios entre universidades y la Secretaría para la realización de evaluaciones internas y externas,
- la evaluación de los académicos a través del Programa de Incentivos a docentes-investigadores de las universidades nacionales

- la construcción de la CAP y la correspondiente acreditación de posgrados,
- la promulgación de la Ley de Educación Superior (1995) y, por su intermedio, la creación de la CONEAU.

En cuanto al segundo de los problemas, se produce un desplazamiento del control y la regulación del subsistema universitario nacional desde una modalidad auto-regulada hacia otra con centro en el gobierno nacional. Se trata de un corrimiento del poder desde el polo CIN -en tanto organismo articulador de las universidades nacionales- hacia el polo SPU -representante del gobierno-. Este proceso ocurre hacia la segunda mitad del período analizado, como resultado del cambio de estrategia operada por el MCE en su interacción con el CIN y las instituciones universitarias nuevas.

Otra particularidad del período analizado muestra que si bien la evaluación universitaria fue impulsada y promovida fuera del CIN, en el curso de cuatro años se negociaron acuerdos no previsibles en el marco de las históricas políticas reformistas que este organismo solía representar.

Muchos son los factores que contribuyen a este corrimiento del polo regulador de poder. Algunos se produjeron fuera del CIN (factores externos), otros se generaron en el seno mismo del CIN, en parte como reacción hacia los primeros (factores internos). A continuación presentamos un conjunto de factores (no exhaustivos) que contribuyeron a la construcción de los acuerdos entre el MCE y el CIN.

a) Factores externos:

1. *La oleada de creación de universidades nacionales nuevas.* Entre 1988 y 1995, se da un proceso paulatino de creación de universidades nacionales cuyo número asciende a diez, en total. Esto implica que, en seis años y medio, el subsistema de universidades nacionales se amplió en casi un 40%, pasando de 26 a 36 instituciones. Este proceso es relativamente contradictorio con la escasez de recursos declarada por el gobierno central, para invertir en las universidades ya existentes. Por otra parte, estas creaciones no condicen ni expresan las necesidades de la comunidad local de desarrollo de determinados recursos humanos en sectores regionales específicos sino, más bien, parecen expresar una racionalidad del tipo político-clientelista y la construcción de nuevas hegemonías en el interior del CIN.
 - En primer lugar, la creación de estas nuevas instituciones refleja una estrategia orientada por el clientelismo político de los diputados de los dos partidos mayoritarios frente a la comunidad del radio de influencia donde se crea la universidad.
 - En segundo lugar, expresa la voluntad del gobierno central de alterar la representatividad del mapa político partidario de los rectores del CIN: entre las diez universidades nuevas, cuatro de sus rectores tienen una filiación afín al sector menemista, en tanto que las seis

restantes -creadas en función del interés de legisladores de los dos partidos mayoritarios- están intervenidas por un rector normalizador elegido por el MCE.

- En tercer lugar, esta nueva oleada de universidades nacionales puede representar un intento para desequilibrar la concentración de poder institucional de las universidades más grandes y tradicionales del país, opositoras al oficialismo.

2. *La creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y el cambio de estrategia política operada desde el MCE hacia las universidades.* La creación de esta Secretaría, como el espacio específico de producción de políticas para el sector-universitario, revela la voluntad del gobierno de regular y controlar las dinámicas de las instituciones educación superior, en el marco de las tendencias propuestas por la SPU coincidentes con las tendencias recomendadas por los organismos internacionales. Desde su creación, a comienzos de 1993, esta Secretaría ha estructurado un conjunto de políticas, en base a negociaciones y regulaciones que promovieron acuerdos y desacuerdos de actores tales como el grupo de rectores de las nuevas universidades o la Federación Universitaria Argentina respectivamente. Parte importante de su estrategia política ha sido la de generar y concentrar recursos (fundamentalmente, técnicos, financieros e información) que el sector requiere. En tal sentido, la concentración de tales recursos posicionó a la SPU en un espacio de poder condicionante para las negociaciones y contribuye a generar estrategias de intervención en la relación entre el gobierno central y las universidades, novedosas en la historias de la educación superior.

3. *La regulación de la coordinación, a través de la Ley de Educación Superior.* La Ley de Educación Superior argentina No 24.521, fue promulgada el 7 de Agosto de 1995 y comprende a las instituciones de formación superior, sean universitarias o no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional regulado por la ley 24.195. Consta de IV Títulos, subdivididos en Capítulos y Secciones con un total de 89 Artículos. Los temas que encabezan cada parte expresan las cuestiones sobre las cuales legisla:

- * De la Educación Superior: Fines y objetivos, Estructura y Articulación, Derechos y Obligaciones;
- * de la Educación Superior No Universitaria: responsabilidad jurisdiccional de las instituciones, títulos y planes de estudio, evaluación institucional;
- * de la Educación Superior Universitaria: instituciones universitarias y sus funciones, autonomía: su alcance y sus garantías, condiciones para su funcionamiento -requisitos generales-, régimen de títulos, evaluación y acreditación;
- * de las Instituciones Universitarias Nacionales: creación y bases organizativas, órganos

- de gobierno, sostenimiento y régimen económico financiero;
- * de las Instituciones Universitarias Privadas (no hay subtítulos);
- * de las Instituciones Provinciales (no hay subtítulos);
- * del Gobierno y coordinación del sistema Universitario;
- * Disposiciones complementarias.

La mentada Ley introduce cambios sustantivos en lo que respecta a los históricos conceptos de autonomía, financiamiento y gobierno universitario. A modo de ejemplo, autoriza a las instituciones universitarias a establecer el régimen de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes en forma autónoma (en las universidades con más de 50.000 estudiantes, permanencia y promoción puede ser definido por cada Facultad); autoriza a cada universidad a que fije su propio régimen salarial docente y de administración de personal, asegurándole el manejo descentralizado de los fondos que ella genere; podrán promover la constitución de “sociedades, fundaciones u otras formas de asociación civil” destinadas a apoyar la gestión financiera y a facilitar las relaciones de las universidades y/o facultades con el medio; los órganos colegiados tendrán funciones de definición de políticas y de control, en tanto que los unipersonales tendrán funciones ejecutivas; modifica la integración del claustro de profesores, autorizando al conjunto de los docentes (auxiliares inclusive) para ser elegidos como representantes de dicho claustro; aumenta el número de cuerpos representados en los órganos colegiados integrando a los representantes no-docentes y establece como requisito para los representantes estudiantiles la regularidad y aprobación de dos materias como mínimo por año. Además de introducir cambios que afectan tradicionales prácticas universitarias, también pone en marcha procesos de evaluación inéditos a través del establecimiento de organismos y actores dedicados exclusivamente a tal fin. Se promueve la evaluación institucional, tanto interna como externa. La evaluación interna -a cargo de las propias universidades- tiene como objetivo analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de las funciones universitarias, así como sugerir medidas para su funcionamiento. La evaluación externa se realiza cada 6 años, y está a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Junto con este órgano pueden existir entidades privadas reconocidas para tal fin. En ambos casos con la participación de pares de reconocida competencia. La CONEAU, es un órgano descentralizado y funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación. Está conformado por 12 miembros designados por el PEN a propuesta del CIN (5 miembros), el CRUP (3 miembros) la Academia Nacional de Educación (1 miembro), las Comisiones de Educación del Congreso (2 miembros), el Ministerio de Educación (1 miembro). Duran en sus funciones 4 años. A través de la acreditación cualquiera de estos organismos otorgan el reconocimiento público a las instituciones, garantizando a la sociedad que reúne ciertos estándares previamente establecidos. Las recomendaciones que surgen de la evaluación tendrán carácter público.

En lo que a coordinación interuniversitaria se refiere, es preciso señalar que con anterioridad a la Ley 24.521, el CIN era un organismo de adhesión voluntaria por parte de los rectores de las universidades nacionales. A partir de mentada Ley (Cap. VII, art. 73) se establece que el “Consejo Interuniversitario Nacional estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas”. En este sentido, obliga a todos los rectores o presidentes a formar parte de dicho organismo, prescribiendo su pertenencia. Esta novedad puede ser interpretada en el marco de la búsqueda de desequilibrio en la representatividad política de los rectores que participan en el CIN.

b) Factores internos:

1. *El cambio del mapa político del CIN.* Uno de los “indicadores” más visibles del corrimiento en el foco de coordinación del sistema, puede observarse en el comportamiento del CIN frente a la agenda de la evaluación. A comienzos del período aquí presentado, el organismo de coordinación inter-universitaria funcionaba como un bloque relativamente homogéneo identificado casi en su totalidad con las conducciones universitarias *radicales* (del Partido Radical) lideradas fundamentalmente por las grandes universidades tradicionales (Buenos Aires, Córdoba, La Plata). A partir de entonces, el mapa partidario de los rectores comenzó a cambiar en la dirección ya señalada, y se transformó el cuadro de alianzas internas dentro del CIN.
2. *Las dificultades de auto-articulación sufridas por el CIN:* En primer lugar, la capacidad real de conducción que tiene el responsable de la presidencia del CIN. Por el carácter federal del organismo, los mandatos de sus presidentes son breves, dado que se prioriza la alternancia en el poder. De este modo, quien ejerza la presidencia está lejos de poder elaborar y asumir estrategias políticas que integren una gestión a mediano o largo plazo. Por otra parte, el presidente del CIN es al mismo tiempo rector de su propia universidad. En tal sentido, tiene la dedicación parcial a la dirección del organismo, lo cual promueve menor capacidad de impacto en la organización para la construcción de políticas propias. Esto le otorga al presidente un perfil más bien protocolar. A estas limitaciones y condicionantes se agrega el vasto espacio geográfico que abarca el CIN y su representatividad en las universidades nacionales.

A MODO DE CONCLUSIÓN:

El contexto de globalización económica que favorece el intercambio de capitales financieros auspiciado por las agencias de crédito internacionales, ha promovido en los últimos diez años, experiencias de evaluación y control universitario en el marco de las políticas de regulación de los estados neoliberalistas de los países periféricos -y también

centrales-. En la región latinoamericana, como en Africa y Asia, las tendencias regulatorias son semejantes respecto del papel que le cabe a órganos dependientes del gobierno central encargados de controlar aspectos académicos de la vida institucional. Este hecho ha promovido comitantemente, una reacción de parte de universidades e intelectuales con tradición autónoma, quienes demandan órganos de acreditación y evaluación independientes de los gobiernos, legítimamente orientados hacia el mejoramiento de la calidad institucional. Habrá que reflexionar sobre el impacto futuro de las políticas recientemente diseñadas en el caso argentino, para evaluar el impacto de las mismas en la gestión institucional y en el cumplimiento de las misiones institucionales.

Nuestra historia estuvo signada por una sucesión de hechos protagonizados por un actor del campo internacional, el Banco Mundial, y dos actores locales del campo de la producción y difusión de políticas universitarias: el Ministerio de Cultura y Educación (MCE) y el Consejo Inter-universitario Nacional (CIN). En el lapso de menos de seis años, el problema de la evaluación universitaria se instaló en las agendas de las políticas institucionales y en la vida cotidiana de las universidades nacionales y privadas. El accionar del CIN en cuanto a la producción de políticas de coordinación o articulación universitaria, resultó limitado y poco eficiente en comparación con el *know how* (material y simbólico) empleado por la SPU para impactar en el sistema. La SPU posee una estructura edilicia y material (diversas oficinas distribuidas en los dos edificios del MCE) y dispone de un técnico estable (además de consultores externos contratados para proyectos específicos) que explican el éxito de su gestión en concordancia con los lineamientos del Banco Mundial que hemos presentado. Por lo presentado hasta aquí, las posibilidades reales de producción de políticas institucionales alternativas, son limitadas en el caso del CIN. La disponibilidad de recursos financieros y técnicos, coloca a la SPU en una situación óptima para instalar estrategias que impactan al sistema y afianzan un marco de hegemonía creciente, a menos que el CIN priorice su potencial innovador en materia de políticas universitarias y construya la estructura adecuada para tales fines.