

EL MARCO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA

ERNESTO VILLA-
NUEVA*

ARGENTINA

Resumen

Este artículo se propone presentar el escenario de las transformaciones experimentadas en el sistema de educación superior argentino durante la última década y analizar algunos de los efectos que produjo la entrada en vigencia de una nueva Ley de Educación Superior, a partir del año 1995. Las reflexiones finales pretenden funcionar como conclusiones de lo dicho, pero también como disparadores que estimulen el debate, la crítica y el trabajo para seguir construyendo alternativas que mejoren nuestros sistemas latinoamericanos de educación superior.

Palabras clave: Políticas públicas, Argentina, universidades, América Latina.

Abstract

This article is intended to show a scenario of transformations experienced by the Argentinean higher education system during the last decade and analyse some of the effects of the application of the new Higher Education Law as of 1995. Final reflections intend to conclude but also to serve as open doors to debate, criticism and work in order to build new alternatives to improve Latin American higher education systems.

Key words: Public policies, Argentina, universities, Latin America.

.....

* Presidente de la
Comisión Nacional
de Evaluación
y Acreditación
Universitaria,
Argentina.

El sistema de educación superior argentino en los noventa: de la expansión y diversificación del sistema a la sanción de una ley de educación superior

Durante la década de los noventa, el sistema de educación superior de la Argentina experimentó diversas transformaciones que modificaron sus estructuras tradicionales y estimularon cambios cuyas consecuencias están aún hoy en proceso de evaluación.

Por un lado se dio un proceso de expansión y diversificación del sistema, a partir de un explosivo aumento de la demanda de estudios superiores y del surgimiento de muchas nuevas instituciones universitarias, y no universitarias, públicas y privadas, que fueron apareciendo para responder al crecimiento de la matrícula de estudiantes. En parte, este proceso profundizaba las tendencias de expansión del sistema educativo iniciadas con la vuelta de la democracia en 1983; pero en parte tenía que ver con los cambios más generales que vivía el país en los noventa y que promovían la necesidad de mayor capacitación y la obtención de títulos para poder acceder a un mercado laboral cada vez más competitivo.

La creación de instituciones privadas, universitarias y no universitarias, y la llegada de universidades extranjeras, instalando sedes en el país, o articulando programas con universidades locales, fueron dos aspectos destacados del proceso al que hacemos referencia. En el caso de las instituciones privadas, durante los noventa llegaron a duplicar su número. En muchos casos, estas nuevas instituciones fueron creadas para responder a la demanda de los nuevos estudiantes y del mismo mercado laboral; algunas han intentado organizarse a partir de carreras y planes de estudios novedosos, con títulos intermedios, carreras cortas y flexibles aunque no siempre con el éxito que es de desear.

A partir de la sanción, en 1995, de la Ley de Educación Superior –de la que hablaremos más abajo– la cantidad de universidades priva-

das que ingresaron al sistema disminuyó pero comenzaron a crearse nuevas universidades nacionales. Algunas de estas se localizaron en los partidos aledaños a la ciudad de Buenos Aires, e implementaron también diseños curriculares, administrativos y académicos novedosos.

Los Institutos Universitarios, los Colegios Universitarios y los Institutos Tecnológicos fueron otras creaciones institucionales producto de la ola de expansión del sistema superior, y que a partir de sus características específicas, también intentaron convocar a un público estudiantil en expansión.

Finalmente, el crecimiento de la oferta de posgrados constituye otro de los fenómenos más destacados de los últimos años, en parte porque la Argentina partía de una situación de retraso considerable en cuanto a la oferta de posgrados. De todos modos, es importante notar que este crecimiento también estuvo estimulado por el contexto general, en el cual los títulos de posgrados adquirieron más valor y, al mismo tiempo, algunas instituciones comienzan a orientarse específicamente al dictado de los mismos.

Para mediados de los noventa, la situación de la educación superior argentina era ambigua: la expansión global de la matrícula y la creación de tantas y diversas instituciones eran datos alentadores, pero al mismo tiempo revelaban la complejidad, heterogeneidad y desarticulación que empezaba a caracterizar al sistema.

Por otro lado, preocupaba fundamentalmente cómo regular la creación de nuevas instituciones, a partir de estándares de calidad institucional y académica, y al mismo tiempo cómo asegurar y mejorar el nivel de las instituciones ya existentes, apuntando a consolidar una cultura de la evaluación, y la autoevaluación institucional.

Los desafíos eran varios y diversos, pero básicamente eran consecuencia de las transformaciones que había experimentado el sistema. Otra dificultad radicaba en la inexistencia de una legislación universitaria acorde: con el retorno de la democracia, el sistema universitario poco a poco había ido normalizándose, pero no se

contaba con un instrumento legal que regulara al sistema universitario (y no universitario) en conjunto.

Por todo esto, la sanción en 1995 de una Ley de Educación Superior (LES), la Ley 24.521, significó un acontecimiento decisivo para la vida del sistema educativo superior. Dicha Ley fue producto de intensos debates y consultas que se dieron tanto por dentro como por fuera de la comunidad universitaria, y fue exhaustivamente tratada antes de ser aprobada. Desde antes de su sanción y hasta hoy cuenta con defensores y detractores, con quienes se ocupan de mostrar sólo sus virtudes y quienes enfatizan sus debilidades.

Más allá de las polémicas, lo cierto es que la LES ha servido como un instrumento relativamente útil para encarar –por cierto con resultados no siempre satisfactorios– algunos de los problemas que mencionábamos: la desarticulación y heterogeneidad del sistema, la proliferación de instituciones privadas, la regulación y el control de la calidad, entre otras cuestiones. De todos modos, tal vez su mayor aporte está representado en el hecho de que está diseñada como un instrumento legislativo global, aplicable a todos los componentes del sistema de educación superior: universidades e institutos no universitarios, públicos y privados, colegios e institutos universitarios.

Los efectos de la aplicación de la ley de educación superior

Como decíamos, si bien la LES venía a cubrir un vacío en materia de legislación de educación superior, también aparecía como resultado de la necesidad de contar con instrumentos legales para ordenar un sistema educativo que parecía, a esa altura, fuera de control. Focalizaremos algunas de las cuestiones más destacadas sobre las que la LES ha tenido efectos importantes, o que al menos debería haberlos tenido.

La deseada articulación del sistema de educación

Si hablamos de sistema, parecería obvio estar

hablando de actores, instituciones y prácticas que funcionan en conjunto, cada uno ocupándose de una parte, pero sin perder de vista que pertenecen a un todo. Sin embargo, en el caso de nuestro sistema de educación superior, las cosas no son tan obvias, y pese a que la LES dedicó varios incisos a regular esta cuestión, la articulación y el funcionamiento en términos de sistema sigue siendo más una aspiración que una realidad.

Las instancias institucionales de articulación

El Artículo 4° de la LES plantea en los incisos f), g), i), j) la articulación del sistema educativo como uno de los principales objetivos. Y luego, en los artículos 8, 9, 10 establece las jurisdicciones y mecanismos para implementar la articulación entre las instituciones universitarias y las no universitarias. Por otro lado, la Ley también estipula la creación de instancias institucionales específicas para llevar adelante la articulación.

El Consejo de Universidades (CU), creado por Artículo 72, es el ámbito de reunión de representantes de todos los componentes del sistema de educación superior, nacional y provincial, público y privado. Allí están reunidos el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, los representantes de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior y un representante del Consejo Federal de Educación y Cultura. Este Consejo está presidido por el Ministro de Educación. Sus funciones apuntan específicamente a coordinar todo el sistema universitario. Por ejemplo, desde el Consejo de Universidades se consensuaron los estándares para la acreditación de posgrados que luego se presentaron en el Ministerio de Educación; y también ambos son los encargados de determinar cuáles carreras deberán requerir acreditación, por tratarse de profesiones en las cuales el Estado debe tener una responsabilidad.

Por otro lado, existe el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que reúne a los rectores

de las universidades nacionales y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas. Las funciones de ambos consejos, establecidas en el Artículo 73 también se refieren a la integración y articulación del sistema universitario y de las universidades con otros organismos.

Finalmente, las vinculaciones de las universidades con los gobiernos se dan en el marco de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, creados por el Artículo 10. Están integrados por representantes de las instituciones universitarias y los gobiernos provinciales.

Como vemos, desde el punto de vista institucional existen varias e importantes instancias para llevar adelante acciones que permitan dar consistencia y dinámica al sistema de la educación superior. Sin embargo, los avances efectivamente realizados no son muchos. Sin duda la crisis que venimos atravesando a nivel general ha perjudicado la labor y los proyectos de todos estos Consejos; por otro lado, se trata de instancias novedosas que deben crear su propio espacio de trabajo, y que muchas veces son resistidas por los componentes del sistema, pero sería importante que los mismos se pusieran finalmente en marcha.

La articulación horizontal:
el sistema universitario

Desde las instancias institucionales es poco lo que se ha avanzado; pero también es poco lo que se ha conseguido si miramos cómo se relacionan entre sí las universidades. Por décadas, cada casa universitaria se ha comportado de manera independiente, prácticamente sin reconocer la existencia de las otras.

Esto lo podemos corroborar a través de un contra ejemplo: meses atrás, el Ministerio de Educación ha convocado a los rectores de 14 instituciones universitarias metropolitanas para discutir los problemas comunes que afrontan, y comenzar a diseñar algunas acciones (tales como formas de ingreso común, oferta de carreras,

acercamiento a la escuelas media, etc.) que permitan avanzar en la articulación e integración del sistema.

Por otro lado, también desde el año pasado se viene trabajando en un programa denominado “Apoyo a la articulación de la educación superior”, cuyo principal objetivo es desarrollar una articulación horizontal entre las universidades. La idea es poder generar cierta movilidad entre los estudiantes de las instituciones, logrando cierta semejanza entre las currículas y equivalencias en la calidad académica ofrecida.

A partir de este proyecto se organizaron consorcios de universidades; cada consorcio tomó una familia de carreras y diseñó un plan de estudio común, compatible con determinada área. Hay un ciclo común que comparten todas las universidades de cada consorcio, y que no necesariamente es igual sino equivalente; luego se elige la carrera específicamente, la cual puede estar en la universidad donde se cursó el ciclo básico o en otra universidad.

Las universidades nacionales de Córdoba, San Luis y el Litoral, a las que se sumaron las de Río Cuarto y Rosario, acordaron un ciclo común para una decena de carreras de Química y Biología. Quince carreras de Ciencias Económicas se unieron en las universidades de Misiones, Santiago del Estero, Entre Ríos, Formosa y el Nordeste. Las instituciones de Cuyo, San Juan y La Rioja elaboran un tramo común para 22 carreras de ingeniería. Las universidades de La Plata y del Centro de Buenos Aires articularon 16 carreras de las ciencias agrarias y veterinarias. Finalmente, 29 ingenierías fueron articuladas entre las casas de Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero. Se espera que en el 2004 estos proyectos sean puestos en marcha.

Ahora bien: ¿por qué esto es muestra de la desarticulación? Básicamente, porque son proyectos en cierto modo “elementales”, es decir, recién estamos comenzando a discutir cómo integrar instituciones separadas sólo por un par de kilómetros, que tienen las mismas carreras pero no poseen un sistema de equivalencias para

pasar de una a otra sin mayores complicaciones. Y sin embargo, la LES no sólo planteó de manera general la necesidad de la articulación (Artículo 4°) sino que también en el Artículo 8° estableció los mecanismos a través de los cuales pueden darse esas articulaciones.

La articulación vertical: del terciario a la universidad

Uno de los aspectos innovadores de la Ley tiene que ver con el hecho de que dedica toda una sección (el Título III, del Artículo 15 al 25) para referirse a la educación superior no universitaria. Por otro lado, también en el Artículo 8° establece los mecanismos a través de los cuales las instituciones del sistema de educación no universitario podrán vincularse entre sí y con otras universitarias.

En este último caso, las dificultades para lograr una efectiva articulación entre universidades y terciarios se ven agravadas por diversas circunstancias: más allá de la resistencia misma que muestran algunas instituciones, lo cierto es que se mezclan también cuestiones de jurisdicciones (las instituciones terciarias dependen de las provincias y las universidades son nacionales), lógicas y tradiciones muy distintas.

De todos modos, y pese a ser la articulación más difícil de lograr, hay un camino recorrido que poco a poco empieza a delinarse de manera más concreta, a través de las llamadas Licenciaturas de Complementación y la creación de los Colegios Universitarios.

El Artículo 22 autoriza la creación de Colegios Universitarios, expresando que “podrán ser instituciones que se creen o transformen y acuerden, ellas o las jurisdicciones a las que pertenezcan, con una o más universidades, mecanismos de acreditación de sus carreras o programas de formación y capacitación”. Por otro lado, estos colegios deberán vincularse con instituciones de su zona de influencia y ofrecer carreras cortas y flexibles que faciliten la inserción laboral y que al mismo tiempo permitan la continuación de los

estudios en las universidades con las que hayan realizado los acuerdos.

El Decreto 455/97 especifica los procedimientos que se deberán realizar para que sean reconocidos por el Ministerio de Educación. El convenio entre la institución terciaria y la universidad establecerá los mecanismos e instancias pertinentes de acreditación y seguimiento de las carreras. En el caso de que los estudios realizados en el Colegio sean reconocidos para continuar en la Universidad, estas equivalencias sólo podrán representar la mitad de la carrera universitaria. Los docentes del Colegio Universitario deberán tener título universitario y el Colegio será evaluado, junto con la institución universitaria que los respalda, en forma externa por la CONEAU.

Todas estas especificidades, y los rigurosos trámites administrativos requeridos han desalentado la creación de Colegios Universitarios. Del lado de los terciarios, por ejemplo, convertirse en Colegios Universitarios significaría renovar totalmente sus plantas docentes, dado que la mayoría no cuenta con título universitario. Del lado de las universidades, al convertirse en “acreditadora” de otra institución estaría responsabilizándose de la calidad de esa institución ante la CONEAU. Hoy por hoy, podemos decir que la creación de Colegios Universitarios se mantiene en una mínima expresión, y con poco futuro, a menos que se modifiquen algunas condiciones.

En tanto instancia de articulación vertical han tenido más éxito las Licenciaturas de Complementación. Se trata de mecanismos por los cuales algunas universidades reconocen el título terciario como base para continuar los estudios universitarios y obtener un título de licenciado. Esto permite articular los programas de la universidad con los terciarios, y facilita que los egresados del terciario puedan continuar estudiando, sin tener que empezar desde el comienzo otra carrera.

En el fondo, las Licenciaturas de Complementación recuperan la idea del Colegio Universitario, pero de manera más flexible y más amplia. En este sentido, muchas universidades

han diseñado ciclos de complementación curricular o de licenciatura que tienen como requisito poseer un título terciario (y dos años y medio como mínimo de cursado). El Ministerio de Educación reconoce esta articulación de “título a título” prácticamente en forma directa, exigiendo solamente que la suma total de la carga horaria de las dos carreras totalice las 2,600 horas que se exigen a todas las carreras de grado, y que haya coherencia entre los contenidos y el título expedido.

Por otro lado, muchos institutos terciarios han realizado convenios con universidades sobre carreras puntuales, asegurando que los egresados de determinadas carreras podrán continuar estudiando en determinadas universidades.

En marzo del 2001, según el Ministerio de Educación, existían 139 ciclos de complementación reconocidos; en mayo del 2002 llegaban a 191. Esto muestra un importante crecimiento, sobre todo en relación al poco éxito que tuvo la iniciativa de los Colegios Universitarios.

Hay que notar, además, que estos ciclos de complementación se pueden realizar tanto en universidades privadas (47%) como en las públicas (53%). En cuanto a la composición disciplinaria, la mayoría de estos ciclos corresponde a carreras vinculadas a la educación y las humanidades. Esto se debe básicamente a que son los docentes (egresados del terciario), los que buscan complementar su formación.

La articulación vertical sin la universidad

Recientemente se ha aprobado la Ley 25.454, la cual modifica el Artículo 39 (sobre las condiciones de acceso al posgrado) de la Ley de Educación Superior y que básicamente estaría articulando en forma directa a los terciarios con el posgrado. Originalmente, en la Ley de Educación Superior, sólo podían acceder al posgrado los egresados universitarios.

La modificatoria establece que también podrán acceder al posgrado los egresados del nivel terciario que hayan cursado carreras de al menos

cuatro años de duración. Incluso se prevé que aquellos que no cuenten con estas condiciones –un título– podrán ser admitidos “siempre que demuestren, a través de las evaluaciones y requisitos que la respectiva universidad establezca, poseer preparación y experiencia laboral acorde con los estudios de posgrado que se proponen iniciar así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente” (Artículo 2º de la nueva ley 25.454 que modifica el Artículo 39 de la LES).

Dado lo reciente de la norma, no podemos presentar opiniones concluyentes, sólo advertir que, si bien es una norma que favorece claramente a los egresados del terciario, y abre el posgrado permitiendo su difusión, por otro lado pone en riesgo la titulación universitaria y la especificidad misma de la universidad. También habrá que evaluar hasta qué punto esta modificatoria no afectará negativamente a los posgrados en sí, dado que quienes los cursen no necesariamente estarán respaldados por la formación universitaria.

La evaluación y la acreditación como mecanismos de regulación y control del sistema universitario

Si la necesidad de articulación entre tantas y tan diversas instituciones sigue siendo más una aspiración que una realidad –pese a todos los detalles prescriptivos que es posible encontrar en la LES– afortunadamente no sucede lo mismo en lo que hace a la necesidad de establecer instancias de acreditación y evaluación nacional que aseguren estándares de calidad tanto en las nuevas instituciones que se creen como en las que ya vienen funcionando.

Por primera vez, una ley universitaria se ocupa específicamente de establecer un conjunto de normas sobre **evaluación y acreditación** de carreras de grado y posgrado, de universidades públicas y privadas. Al mismo tiempo, la LES crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo

encargado de llevar adelante los procesos de evaluación externa y realizar las acreditaciones.

Creación de la CONEAU

A comienzos de 1993 la flamante Secretaría de Políticas Universitarias llevó adelante dos procesos que servirían de antecedente para la creación de la CONEAU. Por una parte, firmó 16 convenios con universidades nacionales, dos con asociaciones de facultades y uno con una universidad privada para planificar e implementar procesos de evaluación institucional. Estos acuerdos preveían el asesoramiento para la realización de autoevaluaciones, que quedaban en manos de las mismas instituciones y la asistencia para constituir y coordinar comités de evaluación externa.

Por otra parte, a finales de 1994, impulsó la creación de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP). Este organismo realizó durante 1995 una convocatoria a la acreditación voluntaria de maestrías y doctorados académicos. Más de 300 carreras de posgrado ofrecidas por universidades públicas y privadas respondieron a ella. La CAP dictaminó sobre su acreditación, con resultados positivos en aproximadamente dos terceras partes de las solicitudes y clasificó los programas acreditados según su calidad en tres categorías.

Sancionada en 1995 la LES, en agosto de 1996 se constituye la CONEAU. El nuevo organismo tomó a su cargo los convenios pendientes en lo relativo a las evaluaciones externas y las actividades de acreditación de posgrados, en el estado en que se encontraban al momento de su constitución.

La CONEAU es un organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación. Creada por la Ley de Educación Superior 24.521, promulgada en 1995, y reglamentada por Decreto 173/96 del Poder Ejecutivo Nacional, la CONEAU tiene a su cargo las funciones de evaluación de todas las instituciones universitarias: nacionales, provinciales y privadas; la acreditación de sus carreras: las de

grado que afectan el interés público de manera directa y de todas las de posgrado. La emisión de recomendaciones sobre los proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados. Posee también la función de dictaminar sobre el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria.

La CONEAU tiene mandato legal para realizar las siguientes tareas:

- Evaluaciones externas, que tendrán lugar como mínimo cada seis años. Son complementarias de las autoevaluaciones que efectúen los establecimientos para analizar sus logros y dificultades y sugerir medidas orientadas al mejoramiento de la calidad.
- Acreditación periódica de carreras de grado, cuyos títulos correspondan a profesiones reguladas por el Estado, tal como lo determine el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en acuerdo con el Consejo de Universidades.
- Acreditación periódica de especializaciones, maestrías y doctorados, conforme con los estándares que establezca dicho Ministerio en consulta con el Consejo de Universidades.
- Dictaminar sobre la base de evaluaciones de los proyectos respectivos, en lo relativo a la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias nacionales el reconocimiento de las provinciales así como el otorgamiento de la autorización provisoria y reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas.
- Dictaminar sobre el reconocimiento de las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias, de conformidad con la reglamentación que fije el Ministerio de Cultura y Educación con respecto a la naturaleza y forma de constitución de dichas entidades.

La CONEAU está integrada por doce miembros de reconocida jerarquía académica y científica, con experiencia en la gestión universitaria.

Ejercen las funciones a título personal, con independencia de criterio y sin asumir la representación de ninguna institución. Los miembros de la CONEAU son designados a propuesta del Parlamento (tres por el Senado y otros tantos por la Cámara de Diputados), uno por el propio gobierno nacional, tres por las universidades estatales, uno por las privadas, y uno por la Academia de Educación.

Los miembros de la CONEAU son designados por cuatro años. Su Presidencia y Vicepresidencia son ejercidas por dos de sus miembros elegidos por mayoría durante un año. La CONEAU se reúne periódicamente y debe dar cumplimiento a los objetivos establecidos por ley, programando y supervisando las tareas de un equipo técnico permanente.

El equipo técnico permanente de la CONEAU está compuesto por profesionales universitarios, expertos en la elaboración de procedimientos y técnicas de evaluación.

Las evaluaciones se realizan con la participación de miembros destacados de la comunidad académica y universitaria, convocados especialmente para esos fines, pudiéndose también integrar a profesionales de relevancia en el mercado así como a pares extranjeros, con el apoyo del equipo permanente y utilizando los criterios y procedimientos aprobados por la CONEAU.

La participación de la comunidad universitaria se realiza a través de la constitución de comisiones asesoras y comités de pares evaluadores designados por la CONEAU. Los miembros de las comisiones asesoras y comités son escogidos a partir de consultas con universidades, asociaciones científicas y profesionales y otros organismos técnicos pertinentes. Las opiniones y recomendaciones de las comisiones y comités de pares, debidamente fundamentadas, constituyen la base de las resoluciones de la CONEAU.

Los procesos de evaluación

El Artículo 44 de la LES establece: “las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación

institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por la institución”.

De este artículo, podemos comentar varios aspectos. En primer lugar, es notable que la Ley incorpore la cuestión de la evaluación como norma, lo cual responde a la necesidad de desarrollar en el sistema universitario una “cultura de la evaluación”, asociada a mecanismos que permitan un mejoramiento de la situación institucional y no juicios de valor sobre ellas.

Por otro lado, la cuestión de la “obligatoriedad” de someterse a los procesos de evaluación generó bastante discusión. En principio la obligatoriedad se fundaba en el hecho de que no existían prácticas instituidas y consolidadas en relación con la evaluación, y al mismo tiempo se preveía que el carácter de obligatoriedad se sostendría hasta tanto se afiance la cultura de la evaluación. De todos modos, para muchos lo compulsivo del proceso, vulneraba –o podía afectar– el principio de autonomía universitaria.

Si bien el argumento esgrimido por las autoridades sin duda era cuestionable, lo cierto es que los hechos posteriores lo han confirmado: luego de las resistencias iniciales, poco a poco las instituciones públicas y privadas han ido incorporando la evaluación y la autoevaluación como prácticas más regulares y positivas. Por otro lado, si se analizan con detalles los artículos de la LES en los cuales se establecen las condiciones para realizar las evaluaciones, se pueden encontrar prácticamente todas las recomendaciones que la teoría de la evaluación suele sostener para salvaguardar la autonomía.

La CONEAU prevé dos tipos de procesos de evaluación: la autoevaluación y la evaluación externa

El informe de autoevaluación es una presentación cualitativa y cuantitativa, e incluye una exposición sobre las actividades, la organización

y el funcionamiento de la universidad, así como de sus objetivos, políticas y estrategias, apoyada en elementos estadísticos. Se trata de un análisis para explicar las especificidades de la universidad, sus procesos de transformación, los resultados obtenidos. Constituye, al mismo tiempo, una apreciación sobre las fuerzas, las debilidades y las perspectivas de la universidad.

La responsabilidad de la evaluación interna es del rector y del equipo que dirige la universidad. Sin embargo, el proceso debe implicar también al personal administrativo responsable de las informaciones estadísticas y a todas las categorías de personas relacionadas con la evaluación (docentes, estudiantes y personal administrativo en general).

El rol de la agencia de evaluación, CONEAU, tiene que ver tanto con la preparación de la evaluación interna, como con el procesamiento del informe final. Es importante subrayar la importancia esencial de las interacciones que se puedan dar entre la agencia y las universidades: todo el proceso descansa sobre una comunicación frecuente y una relación de confianza.

A nivel nacional, le corresponde a la agencia precisar el marco de referencia de la evaluación institucional, sus objetivos y focos; a partir de ese marco, le corresponde preparar una metodología y guías de evaluación para todas las etapas del proceso y, ulteriormente, desarrollar indicadores. Es necesario que todo esto se realice en concertación con las asociaciones de universidades y en acuerdo con el Ministerio.

La CONEAU parte de una concepción de las universidades como instituciones complejas, con historias y proyectos particulares, y considera que la calidad se relaciona con los procesos educativos en su integridad. En este sentido, el concepto de calidad no se refiere únicamente a los resultados finales sino que, además, incorpora la perspectiva de los actores involucrados, la dimensión histórica y contextual de cada institución, su identidad. Por ello la evaluación debe partir del proyecto institucional de cada universidad asegurando el respeto a la autonomía y a

la identidad propia de cada institución.

Dado que el objetivo es contribuir a mejorar la calidad y no a normar o prescribir, se propone un proceso flexible y establecido en el marco de la misión y los objetivos de cada institución. La finalidad debe ser brindar información que contribuya a la toma de decisiones y facilite el diseño de políticas institucionales. En este sentido, se busca que sea una herramienta de transformación de las universidades y de la práctica educativa, un proceso con carácter constructivo, participativo y consensual.

¿En qué medida puede la CONEAU contribuir a ese mejoramiento de la calidad que constituye su objetivo? El proceso de evaluación en sí mismo comporta un alto grado de movilización intra y extra institucional por cuanto proporciona el marco adecuado para dinamizar y vehicular preguntas y tematizaciones que no surgen de otra manera en la marcha corriente de la acción universitaria. La evaluación constituye una oportunidad extraordinaria para que, preguntándose sobre los resultados, se arribe a identificar los problemas, visualizar debilidades y/o dificultades y, de este modo, desarrollar el trabajo de búsqueda de soluciones adecuadas. Además, permite apreciar las fortalezas y los éxitos y en consecuencia apuntalarlos. Enriqueciendo la toma de decisiones y mejorando la comprensión que los actores tienen de su institución, estimula la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que se realizan.

Corresponde a la agencia hacer una síntesis de los documentos suministrados por la universidad, y situar a la misma en un contexto más amplio (local, regional, internacional). Debe también emitir un primer juicio sobre el informe y, en caso necesario, solicitar información complementaria a la universidad. La agencia identifica los ámbitos incluidos en la evaluación externa y transmite a los expertos la documentación preparada sobre la base del informe de autoevaluación.

Los procesos de evaluación externa se desarrollan de manera distinta. Están a cargo de

pares evaluadores, bajo la coordinación de la CONEAU.

Los pares evaluadores son escogidos para cada tarea de evaluación específica de las listas de candidatos potenciales por disciplina, entre los cuales puede incluirse académicos provenientes de otros países. Dichas listas están compuestas por docentes e investigadores universitarios nacionales y extranjeros del más alto nivel académico. Los pares evaluadores llevan a cabo sus tareas de acuerdo con los criterios y procedimientos aprobados por la CONEAU, luego de ser habilitados adecuadamente para su utilización.

Los integrantes de las comisiones asesoras y de los comités de pares actúan con independencia de criterio académico sin asumir representación alguna y se abstienen de intervenir cuando exista la posibilidad de un conflicto de intereses, excusándose de la consideración de dichos casos.

Por otro lado, la evaluación a través de pares evaluadores externos permite una socialización de experiencias diversas por su participación en diferentes instituciones, con perspectivas e historias particulares, que desarrolla visiones de conjunto más ricas y diversificadas.

Las universidades evaluadas

A la fecha (fines del 2003), 37 universidades del sistema han sido evaluadas y los informes correspondientes pueden consultarse en la página web de CONEAU. Por otro lado, 20 instituciones han firmado acuerdos para poner próximamente en marcha sus respectivos procesos de evaluación. La acreditación de las carreras de grado

Los procesos de evaluación, obligatorios o voluntarios, se aplican a todas las carreras, en cambio los de acreditación rigen sólo para las profesiones reguladas por el Estado (aquellas cuyo ejercicio profesional pudiera poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, según se establece en el Artículo 43 de la LES) y para todas las carreras de posgrado.

Los procesos de acreditación tienen una lógica distinta de la que hemos presentado para la evaluación, en tanto que están determinados por el desarrollo propio de cada disciplina. A diferencia del respeto a la heterogeneidad institucional propia de la evaluación de instituciones, la acreditación de carreras asegura la calidad a partir de lograr un avance en cada una de las disciplinas, aportando definiciones estandarizadas de calidad a nivel nacional.

Los procesos de acreditación que lleva adelante la CONEAU se realizan a partir de patrones y estándares técnico-académicos, fijados por el Ministerio de Cultura y Educación, previa consulta con el Consejo de Universidades y apuntan fundamentalmente a una evaluación de la calidad académica, complementaria de una evaluación institucional. Si bien los objetivos de la evaluación son principalmente académicos, los dictámenes de la CONEAU en relación a al análisis de las carreras son vinculantes para que se concrete el reconocimiento oficial por parte del Ministerio de Educación de la nueva carrera.

Los procesos de acreditación de grado requieren de dos pasos: en primer lugar, la realización de una autoevaluación por parte de la carrera solicitante, y en segundo lugar, la actuación de un comité de pares.

De acuerdo a las características de cada unidad académica, la autoevaluación puede desarrollarse durante un periodo de hasta cuatro meses. A su término se realiza un informe de autoevaluación en el que se deberá presentar información sistematizada y comparable y un análisis detallado de las condiciones en que se desarrollan las carreras y sus resultados. Este documento puede incluir, también, un plan de mejoramiento que permita, a futuro, cumplir los requisitos mínimos de los estándares previstos.

Posteriormente, el comité de pares analiza este informe de autoevaluación junto con otras informaciones pertinentes, realiza una visita a la sede de la carrera y elabora un dictamen final. En el mismo, se presenta el juicio evaluativo del comité y la recomendación de acreditación por

determinado periodo o no.

Tanto la etapa de la autoevaluación como la de la actuación del comité de pares, se realizan apoyándose en determinados instrumentos metodológicos para cada finalidad: la Guía de Autoevaluación fue diseñada para organizar y coordinar el trabajo de la autoevaluación de las unidades académicas; la Guía de Pares, plantea una secuencia lógica de análisis, organizada en secciones y núcleos, que permite considerar las condiciones en las que se encuentra la carrera, relacionar sus características entre sí y con las prácticas que ha desarrollado la comunidad académica desde la perspectiva de la formación de grado y verificar el cumplimiento de estándares.

En agosto de 1999, la Resolución 238/99 incluyó el título de médico en la nómina de profesiones reguladas por el Estado y la Resolución 535/99 estableció los estándares correspondientes. A partir de ese marco, CONEAU realizó en 1999 una convocatoria voluntaria y al año siguiente una obligatoria para todas las carreras de medicina; paralelamente comenzó a evaluar los nuevos proyectos de carreras de medicina presentados en el Ministerio de Educación. Se evaluaron 24 carreras y tres nuevos proyectos; sólo una de las carreras presentadas no reunió los requisitos. Las resoluciones correspondientes a estas evaluaciones pueden consultarse en la página web de CONEAU.

Los planes de mejoramiento surgidos del proceso de acreditación, especifican las metas y plazos en los que se deben alcanzar dichas mejoras, las cuales sólo apuntan a subsanar las debilidades detectadas en el marco de la evaluación.

En relación con este punto, una situación que impactó fuertemente en algunas instituciones fue la obligatoriedad de incorporar un espacio para la práctica profesional. Dentro de los estándares acordados, se preveía que las carreras de medicina debían contar con un lugar en el cual sus estudiantes pudieran realizar un internado rotatorio que les permitiera acercarse e involucrarse desde la práctica misma con las distintas especialidades. Esto significó que muchas carreras debieron

transformar –o al menos asumir el compromiso de que lo harían–, las estructuras curriculares, las plantas docentes, etc., para ser acreditadas en una segunda instancia. Por otro lado, muchas instituciones se vieron en la necesidad de crear sus propios lugares de práctica, y así organizaron pequeños hospitales. En otros casos, debieron buscar articularse con algún hospital de su zona para que los alumnos realicen allí el internado rotatorio. Estas situaciones, por cierto bastante novedosas, aún están siendo evaluadas.

En diciembre de 2001, la Resolución 1232/01 incorporó diversos títulos de Ingeniero a la nómina y luego se aprobaron los estándares correspondientes. Luego, se realizó la convocatoria voluntaria y durante este año 2003 se está efectuando la convocatoria obligatoria.

A partir de febrero de 2003, y tal como consta en la Resolución 254/03, el Ministerio de Educación, previo acuerdo con el Consejo Universitario ha incluido nuevas carreras a las comprendidas en el Artículo 43 sobre profesiones reguladas por el Estado: Farmacéutico, Bioquímico, Veterinario, Ingeniero Agrónomo, Arquitecto y Odontólogo. El paso siguiente, en curso, tiene que ver con reunir a las comunidades académicas correspondientes para que elaboren los criterios con los que se llevarán a cabo los procesos de acreditación.

Por otro lado, en la misma resolución se solicita al Consejo que continúe evaluando la inclusión de otras carreras más, tales como Psicólogo, Abogado, Notario, Contador Público y Actuario.

En el caso de la carrera de Agronomía, vale destacar, el proceso de acreditación está enmarcado en acuerdos regionales, tendientes a implementar acreditaciones que vinculen a varios países. Recientemente, en la XXII Reunión de Ministros de Educación de los países del Mercosur, Bolivia y Chile se firmó el Memorándum de entendimiento sobre la implementación de un Mecanismo Experimental para la acreditación de carreras de grado (MEXA), que según la agenda prevista comenzará a trabajar sobre las

carreras de Agronomía. La CONEAU, a partir de lo aprobado por el MEXA, y según sus propias funciones, es la agencia argentina encargada de llevar adelante las acciones correspondientes.

La acreditación de los programas de posgrado

El crecimiento de la oferta de posgrado constituye uno de los fenómenos más llamativos de la última década: entre 1994 y 1999 los posgrados se incrementaron un 168% y las especializaciones en un 123%.

Por resolución 3223/94 en 1994 se creó la Comisión de Acreditación de Posgrado. Esta entidad estuvo encargada de iniciar los procesos de evaluación de maestrías y doctorados, a partir de presentaciones voluntarias. Durante 1995, la Comisión evaluó estos programas de posgrado convocando para ello a especialistas de las disciplinas correspondientes. De la labor de los pares evaluadores resultaron acreditadas 99 maestrías y 77 doctorados, en total, un 59 % de los programas presentados.

Con la sanción de la LES, los procesos de acreditación de posgrados adquirieron otras dimensiones: por un lado, porque la LES establecía la obligatoriedad de la acreditación para todas las carreras de posgrados (las reguladas y no reguladas por el Estado) y por otro porque transfería a la CONEAU las atribuciones de realizar las evaluaciones y acreditaciones.

Sin duda, en este tema la labor de CONEAU ha dado sus mayores frutos, en varios sentidos: por un lado, porque ha logrado legitimar su función de agencia acreditadora, asegurando de esa manera, que todos los posgrados que se dicten en el país cuentan con estándares básicos de calidad. Por otro, su labor concreta ha dado por resultado, a la fecha, la acreditación de 379 programas de doctorado, 1,090 de especialización y 902 de maestría. Si bien algunas aún no cuentan con resolución definitiva, ya han sido evaluadas y aprobadas, faltando solamente el trámite administrativo que les asigne número de resolución. El detalle de los programas acreditadas puede

consultarse en la página web de CONEAU.

Por otro lado, hay que notar que algunos de los posgrados presentados tienen una organización interinstitucional. Esta modalidad posibilita ofertas especializadas en instituciones con cuerpos docentes de escasa especificidad en el campo de estudio del posgrado. Además permite a los estudiantes argentinos aprovechar valiosas experiencias extranjeras sin necesidad de trasladarse. Esto supone una potenciación de esfuerzos y no una reproducción en cada universidad. Para que una carrera pueda considerarse como interinstitucional deben verificarse aportes de todas las instituciones involucradas, sin que implique una equivalencia exacta de aportes.

Para muchas instituciones, sobre todo para aquellas con tradiciones institucionales menos afianzadas o estructuras más débiles, la posibilidad de acreditar sus carreras de posgrado ha significado la oportunidad de poder competir en mejores condiciones, apoyándose en la calidad reconocida, de los cursos que ofrecen. Para otras, el proceso de acreditación ha permitido un análisis profundo de su propia situación, encontrando en muchos casos falencias no percibidas hasta ese momento, y estimulando cambios que permitan mejorar el nivel de sus carreras.

El trabajar con parámetros y criterios de evaluación preestablecidos (producto del acuerdo entre el Consejo Universitario y el Ministerio de Educación) genera dos situaciones un tanto contradictorias: por un lado, estimula una cierta retroalimentación del sistema, dado que para aquellas instituciones que no cumplen con dichos estándares, la posibilidad que se les ofrece es que presenten un plan de mejoramiento, y al mismo tiempo, la no adecuación estimula que se revisen y, llegado el caso, se rediscutan criterios. Por otro lado, el trabajar con criterios preestablecidos conlleva el riesgo de pretender una excesiva homogeneización en el campo de los programas de posgrado. Por ahora, esta última situación, es más una posibilidad que una realidad.

La acreditación de instituciones

Marcábamos al comienzo que la expansión del sistema de educación superior tenía que ver, entre otras, con la creación de muchas nuevas instituciones universitarias. En particular, sobre la creación de nuevas instituciones universitarias privadas, la LES dedica el Capítulo 5, (artículos 62 a 68).

En primer lugar, el Artículo 62 establece que todas las instituciones universitarias privadas deberán ser acreditadas, previo informe favorable de la CONEAU, para poder funcionar legalmente. Los artículos siguientes del capítulo se ocupan de detallar los mecanismo correspondientes para obtener una autorización provisoria, en principio, y luego definitiva.

De manera más específica, el Decreto 576/96, especifica las condiciones y requerimientos que deberá presentar la institución peticionante, y que serán evaluados por la CONEAU: certificación de personería jurídica de la entidad peticionante, información sobre los representantes de la entidad, así como datos que evidencien su responsabilidad moral, financiera y económica, antecedentes académicos y profesionales de los integrantes de los órganos de gobierno, compromiso de acreditar patrimonio propio, presentación de proyecto institucional (objetivos, plan de acción, planes de investigación, etc.), presentación de estatuto académico, descripción documentada de las instalaciones, depósito de garantía ante el Ministerio de Educación (el cual es reintegrado al otorgarse la autorización definitiva).

Una vez concluida la primera etapa de evaluación, en caso de que haya resultado positiva, la institución peticionante obtiene una autorización provisional. Por el término de los seis años siguientes, la institución deberá presentar informes anuales en los que expondrá los avances realizados y el grado de cumplimiento de proyectos y plan de acción. Finalmente, podrá obtener un reconocimiento definitivo.

Mecanismos similares, con algunas otras particularidades, se aplican para la acreditación

de nuevas universidades públicas.

Como se desprende de todo lo dicho, lo actuado por CONEAU desde 1996 ha servido como una especie de dique de contención frente a la creación de nuevas instituciones. Si durante los primeros años de la década de los noventa la oferta de servicios de educación había crecido de manera sostenida, luego de la sanción de la LES y la creación de CONEAU el proceso tendió a estabilizarse y fundamentalmente a controlarse. Entre 1990 y 1996, el Poder Ejecutivo había autorizado el funcionamiento de 23 nuevas instituciones, casi la misma cantidad de instituciones creadas en los 30 años anteriores. Desde 1996 y a la fecha, sólo nueve instituciones han obtenido un reconocimiento provisoria. Lo importante a destacar es que el control se está ejerciendo por el lado de la calidad: sólo aquellas instituciones que se adecuan a los criterios de calidad pautados por el Consejo Universitario y el Ministerio de Educación pueden funcionar legalmente.

Desde otro punto de vista, la expansión del sistema también estuvo dado por la creación de subsedes universitarias, o extensiones áulicas. Algunas universidades, han fundado delegaciones instituciones en zonas alejadas de la sede central, para ofrecer allí las carreras.

Los primeros relevamientos, a fines de los noventa, mostraban una veintena de casos, todos ellos de carácter presencial. La mayoría correspondía a carreras de Derecho, Medicina, y Economía. Llamaba la atención que muchas de esas subsedes se encontraran próximas a instituciones nacionales o regionales consolidadas y, sin embargo, sin relación con la subsedes. Todo esto ha dado lugar a un panorama anárquico, que debilita la calidad del sistema en general, ya que en muchos casos las subsedes no contaban con un plantel académico adecuado o con infraestructura física y bibliográfica y de otros servicios esenciales para el aprendizaje. Esas extensiones áulicas conspiran también con frecuencia contra los objetivos fundacionales y la necesaria unidad de gestión y formación de las instituciones universitarias.

En 1998 la CONEAU se pronunció sobre esta situación, y recomendó a los consejos correspondientes la atención sobre el tema. Básicamente, lo que la CONEAU advertía era que en muchos casos la creación de subsedes tenía por finalidad legitimar, sin cambios de ninguna índole, recomendaciones desfavorables de la CONEAU para la autorización provisoria de nuevas universidades privadas, desvirtuando el sistema de evaluación y acreditación previsto en la LES.

La Autonomía y el gobierno universitario: virtudes y debilidades

La Autonomía universitaria es un derecho fundamental, apoyado en la misma Constitución Nacional. Fundamentalmente, apunta a resguardar la libertad de enseñanza, de investigación, y de estudio, e implica una dimensión tanto individual como institucional. Por otro lado, la condición de Autonomía, como principio esencial de la universidad, tiene una larga historia en nuestro país, que nos lleva hasta la Reforma de Córdoba de 1918, con lo cual la discusión sobre el significado que la Autonomía asumía en la LES generó debates y movilizaciones importantes en su momento.

La Ley de Educación Superior, habla no sólo de autonomía académica (científica o docente) sino también de “autonomía institucional”, es decir, que faculta a las instituciones para dictar sus propias normas, darse sus propias autoridades y definir sus propios órganos de gobierno. Según el Artículo 29 de la ley, la autonomía institucional comprende entre muchas y diversas funciones: dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades, administrar sus bienes y recursos, crear carreras universitarias de grado y de posgrado, formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad, otorgar grados académicos y títulos habilitantes, establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente y la admisión y promoción de los estudiantes, reconocer oficialmente asociaciones

de estudiantes, etc.

Para muchos, las atribuciones otorgadas a las universidades son tan amplias que se podría decir que “pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido”. La libertad es la regla, y las limitaciones la excepción.

Además, la LES protege la autonomía a través de diversas “garantías”. Por un lado, establece que las universidades estatales sólo pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación debido a las causas previstas en el Artículo 30, pero sin menoscabar la autonomía académica. Por otro lado, el Artículo 31 prohíbe el ingreso de la fuerza pública en ámbitos universitarios sin una orden escrita del juez competente o expresa solicitud de la autoridad universitaria.

Esta amplia autonomía universitaria supone una correlativa responsabilidad pública por los actos de las universidades y por los que de ellos resulten. En ese sentido, la LES establece determinadas instancias a través de control y regulación –y con esto volvemos a los puntos anteriores–: la evaluación institucional, la acreditación de carreras y programas, la obligatoriedad de acreditación para determinadas títulos profesionales.

Sin embargo, este último aspecto fue uno de los más cuestionados, y para muchos el punto era que cuestionaba la autonomía. Como se ha visto, el modo y sentido con que funcionan los procesos de evaluación y acreditación no tienen que ver con la autonomía o la restricción, sino por el contrario con el aseguramiento de la calidad y la posibilidad de que las instituciones se transformen en sentido positivo. En el caso concreto de las profesiones reguladas por el Estado, en las cuales tal vez las normas sí son más restrictivas, el argumento responde a la responsabilidad que le cabe al Estado frente al interés público.

Por otro lado, en muchos casos el argumento de la autonomía, supuestamente puesta en juego en la LES, respondió más bien a una defensa de intereses corporativos de sectores universitarios y políticos antes que a una defensa en sí de la autonomía.

La Ley de Educación Superior, deja que los

estatutos de cada institución definan sus órganos de gobierno, su composición y atribuciones. En principio, las universidades siguen funcionando a través de consejos superiores, integrados por representantes de los claustros de profesores, graduados, estudiantes, y –algo innovador– no docentes.

En su Artículo 53 la Ley sienta las bases a las que deben ajustarse esas normas particulares, como por ejemplo, que “deben asegurar: a) que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento de la totalidad de sus miembros; b) que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento del total de asignaturas de la carrera que cursen; c) que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución; y d) que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria”. A pesar de que estas reglas no implican un cambio radical, llevaron a protestas por parte de los sectores reformistas, especialmente estudiantiles al implicar una reducción del peso relativo de la representación estudiantil y restricciones a las condiciones que deben tener los estudiantes que aspiren a ser representantes de su claustro.

Con respecto al régimen electoral, los representantes de los claustros son elegidos a través de elecciones directas; no así los rectores y decanos, que llegan a través de elecciones indirectas, es decir, a través de la elección que se realiza en el ámbito mismo de los consejos superiores o directivos, respectivamente.

En los últimos años, la cuestión del régimen electoral universitario se ha convertido en tema de debate. Por un lado, porque algunas universidades nacionales –en general las más nuevas, y de tamaño mediano– han incorporado sistemas de elección directa de autoridades, y eso ha servido de estímulo para pensar en la posibilidad de realizar una transformación más profunda. Esto

se combina con algunas pesimistas conclusiones que surgen de la situación política en la que se encuentran las universidades: el sistema de elección directa ha generado situaciones poco claras en las cuales las autoridades se convierten en rehenes de sus electores inmediatos, favoreciendo así, a los feudos y al clientelismo político.

Desde otro lado, podemos marcar que no hay una clara diferencia entre los órganos colegiados y los ejecutivos, con lo cual hasta las decisiones administrativas cotidianas e imprescindibles para el normal funcionamiento de las instituciones, queda sujeta a la lógica y dinámica de la instancia corporativa.

En este sentido, aún no se han podido generar las transformaciones políticas universitarias que aseguren, por un lado, una verdadera democratización interna, y por otro, eficiencia y calidad en la gestión.

Conclusiones

En los procesos históricos, muchas veces las leyes aparecen para legitimar y dar cuenta de cambios y nuevas situaciones; en ese sentido, esas leyes muchas veces no llaman demasiado la atención, porque consisten simplemente en “legalizar” lo que todos saben y conocen. En otros casos, las leyes aparecen como iniciativas estimulantes de cambios y transformaciones, y por eso en muchos casos son resistidas tanto por aquellos que ven afectada su posición o sus intereses como por aquellos que temen lo que pueda deparar el nuevo contexto.

La sanción en 1995 de una nueva Ley de Educación Superior, probablemente haya tenido más que ver con la segunda situación. Si bien se apoyó en los principios universitarios tradicionales, propuso una serie de cambios que tenían más que ver con un proyecto a futuro, desarrollándose más que como una Ley prescriptiva, como una Ley-marco.

En algunos casos, no ha logrado aún transformar la realidad; por ejemplo, como hemos visto, la articulación del sistema sigue siendo un

horizonte al que se aspira. La base para lograrlo está dada, porque la Ley es lo suficientemente flexible para que iniciativas muy diversas puedan ponerse en marcha. Tal vez es esta flexibilidad, precisamente, la que permite que ciertos actores mismos del sistema sigan resistiendo en sus lógicas endógenas y aislacionistas. En este caso, aún queda mucho por hacer.

Algunas conclusiones más optimistas podemos extraer de la experiencia de la evaluación y acreditación. Desde su creación la CONEAU ha obtenido un doble logro. Por un lado, legitimidad en el sistema. Las discusiones sobre su existencia han dejado de tener importancia para dejar paso a otras más complejas acerca de los sistemas concretos de evaluación y acreditación que en la actualidad se utilizan. Por el otro, la presencia de la CONEAU significa, o tiende a significar más que una entidad, algo así como una aspiración que puede actuar en el imaginario de los actores universitarios involucrados en los procesos educativos a modo de incentivo y/o de testigo nacional de lo que se hace en otras instituciones del país.

En tercer lugar, como dijimos, la CONEAU ha actuado concretamente controlando y regulando la creación de nuevas universidades y nuevas carreras, tanto de grado como de posgrado, con lo cual la preocupación sobre la expansión y diversificación del sistema en parte ha sido controlada.

Por supuesto aún falta avanzar en la acreditación de muchas carreras, en la evaluación de instituciones y en encarar problemas concretos (por ejemplo, la educación transnacional, el impacto de la reforma sobre el acceso a los posgrados, el control en la creación de sedes, etc.). Pero hoy por hoy ya contamos con recursos institucionales y académicos formados y experimentados para continuar con estas labores.

Por último, con respecto a la cuestión de la

autonomía y el gobierno universitario, es urgente avanzar en una reforma política de la universidad que tienda a una real y profunda democratización interna y que permita la eficiencia y la calidad en la gestión. La Ley, en esto, no nos ha ayudado mucho.

La LES no ha sido un instrumento mágico, ni mucho menos. Más bien ha sido un puntapié inicial para empezar a transformar la realidad de nuestras universidades. La experiencia de estos años nos ha deparado aciertos y errores que hemos intentando convertir en oportunidades de cambio. Sin dudas, el camino aún se está construyendo.