

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
Secretaría de Políticas Universitarias

Políticas de Estado para la Universidad Argentina

**Balance de una gestión
en el nuevo contexto
nacional e internacional**

Juan Carlos Pugliese
Editor

Diseño:
Patricia Harriet

Prohibida la reproducción total y parcial.
Registro propiedad intelectual en trámite.

Primera edición, mayo de 2003
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
Secretaría de Políticas Universitarias
Pizzurno 935, Buenos Aires, Argentina

*Las opiniones expresadas en los trabajos que se publican son responsabilidad
de los autores y no comprometen necesariamente a la institución que los edita.*

Nómina de Autoridades

Presidente de la Nación
Eduardo DUHALDE

Ministra de Educación, Ciencia y Tecnología
Graciela GIANNETTASIO

Secretario de Políticas Universitarias
Juan Carlos PUGLIESE

Secretario de Educación
Ricardo Roberto BIAZZI

Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Julio Alberto LUNA

Subsecretaria de Equidad y Calidad
Marta BLANCO

Subsecretaria de Coordinación Administrativa
Graciela GÜIDI

Indice

INTRODUCCION

Presentación

Juan Carlos Pugliese 11

Los Sistemas de Educación Superior en la Sociedad del Conocimiento

César E. Peón 16

I: LA AGENDA UNIVERSITARIA ARGENTINA. CONTINUIDADES, REORIENTACIONES Y NUEVOS DESAFIOS. A MODO DE BALANCE DE LA ACTUAL GESTION DE LA SPU

1) Los ámbitos de coordinación, planificación y reflexión sobre la educación superior

El Consejo de Universidades: El Parlamento Universitario

Mario Gimelli - Claudia Molina 39

Los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior
(CPRES)

Gustavo Crisafulli 44

La Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior

Adolfo Stubrin 48

2) Calidad

Reforma Normativa para la Calidad

Mario M.F. Gimelli - Arturo López Dávalos 52

La Gestión Universitaria

Javier Hernán Rojo 58

La Educación a Distancia y el Reconocimiento Oficial

Horacio Santángelo 64

El Currículum Unificado y el Programa de Incentivos

Cristina Palacios 73

El Programa de Fortalecimiento de las Carreras de Grado

Adriana Broto 79

CONEAU Relaciones de la Secretaría de Políticas Universitarias

con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria 82

3) Igualdad de oportunidades	
Programa Nacional de Becas Universitarias	
<i>Jorge Amaro-Analía Araujo</i>	97
Programa Nacional de Crédito Educativo	
<i>Jorge Amaro - Oscar Ortona</i>	108
4) Extensión Universitaria	
Extensión Universitaria	
<i>Claudio Díaz - Liliana Herrera</i>	111
Vinculación Tecnológica	
<i>Claudio Díaz - Leticia Iglesias</i>	118
UNILAB	
<i>Carlos Abeledo - María Angélica Sabatier</i>	126
5) Articulación del sistema	
Diagnóstico y Prioridades en Materia de Articulación de la Educación Superior	
<i>Mónica Marquina</i>	128
La Articulación en los CPRES	
<i>Gustavo Crisafulli</i>	144
Convocatoria de Apoyo a la Articulación. Hacia la constitución de equipos interinstitucionales para el cambio curricular en base a ciclos	
<i>Laura Finkelberg - María Laura Zubigaray</i>	147
6) Financiamiento y gestión de recursos	
La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual	
<i>Carlos Abeledo - Sergio Obeide</i>	156
El Financiamiento Universitario 2002-2003	
<i>Adriana Broto - Javier Macchi</i>	166
El Financiamiento Internacional: Un Balance del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES)	
<i>Carlos Abeledo - Javier Curcio</i>	171
Estudio sobre el Impacto de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)	
<i>Ernesto Aldo Isuani</i>	175
Estudio sobre el Impacto del Programa SIU (Sistema de Información Universitaria)	

<i>Ernesto Aldo Isuani</i>	179
Estudio sobre el Impacto del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)	
<i>Oscar Oszlak</i>	183
El Modelo de Asignación de Recursos Presupuestarios	
<i>Sergio Obeide</i>	189

7) La información universitaria

La Información como herramienta para la toma de decisiones	
<i>Javier Macchi - Adriana Broto</i>	196
La Gestión del PMSIU 2002 – 2003	
<i>Graciela Molino - Marisa Coler - Lina Lara</i>	201
Los Sistemas de Información y el Programa SIU	
<i>María Luján Gurmendi</i>	206
EDUC.AR	
<i>Laura Basabe - Verónica Chehtman</i>	213

8) La integración de la educación superior en el nivel internacional

El Sistema Argentino en el Marco del MERCOSUR	
<i>Javier Hermo</i>	226
Programa de Cooperación Internacional	
<i>Valentín Carriolo - Marta Borthwick</i>	235
La Cooperación Internacional y Educación Superior. Experiencias, Tendencias, y Perspectivas	
<i>Gabriela Siufi</i>	241

II: HACIA LA CONSOLIDACION DE POLITICAS DE ESTADO EN MATERIA UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

Las Tendencias Mundiales de la Educación Superior a partir de los recientes Encuentros Internacionales	
<i>Cecilia Straw</i>	257
Internacionalización de la Educación Superior	
Continuidades, rupturas y desafíos	
<i>Pablo Tovillas</i>	264
Las Universidades y el Perfil Exportador	
<i>Arturo López Dávalos</i>	274
La Educación Superior en la OMC	

<i>María Angélica Sabatier</i>	281
Articulación y Reformas Curriculares. Integración a Nivel Internacional y Desafíos para la Argentina	
<i>María Sonderéguer</i>	288
Educación Superior y Nuevas Tecnologías	
<i>María de los Angeles Bruzzone</i>	307
Innovaciones en Materia de Financiamiento: Hacia la Constitución de un Organismo Descentralizado de Asignación de Recursos	
<i>Sergio Obeide - Mónica Marquina</i>	315
El Financiamiento Universitario	
<i>Juan Carlos Hidalgo</i>	326

INTRODUCCIÓN

Presentación

*Juan Carlos Pugliese*¹

La educación superior, que durante décadas fue un reservorio de ideas y valores que contribuyeron al fortalecimiento de nuestra sociedad civil, hoy también resiente las consecuencias de la crisis y debe disponer de los reflejos y las iniciativas que en el pasado le dieron prestigio y protagonismo sociales.

Es ya un lugar común referirse a las crisis epocales recordando que el ideograma chino que la representa reúne las nociones de *peligro* o *amenaza* con la de *oportunidad* para luego concluir, con un cierto dejo de optimismo, que debemos alegrarnos por los estímulos para el cambio que derivan de las crisis.

Pero también es posible entender a las crisis como esos períodos en los que *lo viejo no termina de morir* y *lo nuevo no termina de nacer*, períodos que pueden ser prolongados y que no tienen porqué resolverse con la emergencia de una situación renovada y promisoría.

Sin embargo, una de las instituciones que está mejor preparada para recrear valores, ante los cuestionamientos que sufren otras instituciones como los partidos políticos y el propio Estado, es la Universidad.

La Universidad hoy no sólo debe proveernos de profesionales idóneos y de conocimientos científicos y tecnológicos, sino que básicamente tiene que aportar criterios y valores que contribuyan a reconstruir los vínculos entre los argentinos en un mundo gobernado por el valor del conocimiento.

La Universidad Argentina tiene que recuperar el gran proyecto político de democratizar la ciencia, la técnica y la cultura logrando ubicarlas en un lugar de excelencia y al alcance de los más capaces.

Esto supone introducir cambios profundos en la relación entre la Universidad, el conocimiento avanzado, el Estado y el sistema político. Algunos de esos cambios ya se insinúan y han comenzado a operarse; otros deberán ser creativamente diseñados por todos nosotros y deberán ser aprendidos sabiendo tomar lección de la experiencia ajena donde sea que ésta se exprese. La Universidad, en relación con el conocimiento y su consecuente democratización, deberá aprender de sus éxitos del pasado.

El sistema político, que no se agota en el sistema de partidos sino que

¹ Secretario de Políticas Universitarias.

incluye a todas las organizaciones de la sociedad civil que tienen que ver con la cosa pública, debe redefinir su relación con la Universidad recreando situaciones de intercambio de conocimientos y experiencias para enriquecerse mutuamente.

Aquí reaparece el valor de la honestidad intelectual que obliga a colocar el saber verdadero en el centro de atención de nuestras instituciones. Hoy sabemos que cuando los medios no están al servicio de los fines terminan desvirtuándolos y se convierten en meras acciones instrumentales desprovistas de grandeza e importancia.

No sólo la política tiene que volver a alimentarse de valores trascendentes y de conocimiento experto. El Estado también reclama revitalizarse por estos medios y, para que esto ocurra, es necesario que se replantee su relación con la Universidad y con los científicos e intelectuales que la habitan.

Los intelectuales y los políticos han vivido largas etapas de divorcio e incompreensión mutua. La Universidad tiene que volver a creer en el Estado, reconociéndolo como el garante y sostén de su autonomía, y el Estado tiene que acercarse a la Universidad para mejorar sus procedimientos y potenciar sus capacidades con los recursos que dan el saber y los valores de la modernidad.

La Universidad tiene, además, la misión de aportar a la sociedad sus conocimientos y su aptitud para enfrentar y resolver problemas complejos. El cumplimiento eficaz de esta misión es la base para poder desarrollar una relación de pertinencia respecto de las demandas de la sociedad.

El involucramiento de la Universidad en las cuestiones que preocupan a la población y la solución de los problemas que nos afectan no sólo es deseable sino que, en las actuales circunstancias de crisis y penuria, se hace imprescindible.

La Universidad no puede dedicarse a reproducir, difundir e incrementar el conocimiento avanzado sin disponer de valores sólidos que le permitan discriminar entre lo importante y lo accesorio, entre lo que merece conocerse y lo que debería dejar de seducir nuestra atención. Cuando la Universidad comprenda claramente su relación con los valores el país habrá ganado mucho porque dispondrá de un marco de referencia sólido para repensar el proyecto de Nación.

Asociada al cumplimiento del fin último de generación del conocimiento avanzado y su difusión está la idea de mérito intelectual. Mucho se ha hablado del valor que tiene el conocimiento avanzado por sobre todos los demás bienes para el desarrollo de las sociedades en el siglo XXI. De aquí que debemos despojarnos de todo prejuicio para decir francamente que una Universidad de

calidad, generadora y divulgadora de conocimiento científico debe albergar a los mejores. Nuestra responsabilidad está en asegurar la igualdad de posibilidades de acceso y permanencia de los estudiantes, mitigando la influencia del origen social como variable de exclusión. Pero es preciso reconocer que las universidades involucran personas comprometidas con una trayectoria de esfuerzos, logros y dedicación desinteresada pero socialmente comprometida. En las condiciones actuales, la equidad no sólo se relaciona con las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema por parte de los jóvenes, sino que también tiene que ver con la pertinencia de la oferta académica, la inserción laboral y la eficacia del sistema para capacitar y titular a sus egresados en tiempos razonables.

Durante la última década, en el ámbito de la educación superior, se consolidaron políticas de Estado centradas en la evaluación y la acreditación de la calidad para la planificación de acciones de mejoramiento institucional. La intensa tarea realizada por la CONEAU indica que se ha ganado una batalla cultural porque dicha tarea no hubiera sido posible sin el concurso decidido de las instituciones universitarias que respondieron al desafío planteado.

Los instrumentos de esa política –que se estableció en el marco de la Ley de Educación Superior N° 24.521/95- fueron variados pero constantes y se articularon en torno de algunos organismos y programas, a través de los cuales se han afianzado prácticas de acreditación de la calidad y asignación de recursos que buscan instalar a la evaluación como una dimensión permanente de los procesos de toma de decisiones:

Por ello esta gestión de transición nacida en la emergencia, se rigió por principios rectores que hacen a una política de Estado: la integración del sistema, la calidad de la enseñanza; la optimización de la gestión de las instituciones; la pertinencia de las instituciones para con la sociedad.

Antes de mi designación como Secretario de Políticas Universitarias, la estructura orgánico funcional del Ministerio fue reformulada: su consecuencia principal consistió en restarle a la nueva Secretaría atribuciones respecto de la educación superior no universitaria y toda relación con la Secretaría de Hacienda, en tanto que las actividades vinculadas con la programación presupuestaria y la información económica de las Universidades quedaba como un componente interno del Ministerio de Educación.

Estos quince meses de gestión han estado permanentemente connotados por la cuestión presupuestaria. Mes a mes se ha dependido de la cuota financiera y de los pagos de la Secretaría de Hacienda y ello ha disimulado la necesidad de formular y ejecutar políticas universitarias que nos permitan salir de la crisis y construir un futuro mejor. Con todo, si las urgencias del drama social

postergaron la discusión de darle a la Universidad lo que tiene asignado, que es el mínimo indispensable para que pueda realizar los cambios que los actuales desafíos imponen, el trabajo desarrollado en este lapso por la Secretaría de Políticas Universitarias apuntó a generar actividades destinadas a consolidar un sistema universitario más articulado, de mejor calidad, y en correspondencia con las demandas de una sociedad que está sufriendo transformaciones profundas.

Con esta perspectiva, la agenda confeccionada buscó impulsar líneas de acción que avanzaran en las direcciones siguientes:

- La preservación del carácter público y de la calidad de las universidades estatales y privadas.
- El compromiso de mantener el piso presupuestario actual para las universidades del Estado en 2002 y de avanzar en la asignación de los fondos conforme a pautas y tendiendo a la formulación de planes cuatrianuales de desarrollo institucional.
- El incremento del Presupuesto 2003 luego de haberse mantenido sin modificaciones desde 1997.
- El impulso a la conformación de un ciclo certificado de educación superior que garantice un núcleo de conocimientos básicos con orientaciones en Ciencias Sociales y Humanas y en Ciencias Naturales y Exactas.
- El mejoramiento de la calidad de la formación universitaria mediante la acreditación de carreras de grado comprendidas en el art. 43 de la LES.
- La pertinencia de la oferta de grado y posgrado propiciando la cooperación y complementación interinstitucionales.
- La reforma del funcionamiento de la Dirección de Gestión Universitaria (DNGU) a fin de incrementar su eficiencia y transparencia.
- El incremento de los programas de becas que aseguren el acceso y la permanencia de los estudiantes de bajos recursos con buen desempeño en la escuela media, y orientados a fortalecer áreas críticas de conocimiento.
- El inicio de acciones para la generación de un sistema de créditos que permita el pasaje sin dificultades de los alumnos por las distintas instituciones universitarias y el diseño de líneas de cooperación a nivel de posgrado con los países del Mercosur.
- El relanzamiento del programa de incentivos al docente–investigador junto con una revisión normativa orientada a mejorar su operatividad.
- El impulso a la creación de un Instituto para el Desarrollo de la Calidad Universitaria que garantice la continuidad de las fuentes de financiamiento de los planes de mejoramiento académico y fortalecimiento institucional.

Esta publicación intenta rescatar los principales lineamientos de política universitaria trazados. Los distintos artículos corresponden a equipos técnicos existentes en el Ministerio o invitados que han hecho significativos aportes a la Educación Superior Argentina a través de su experiencia y actuación, y en algunos casos, han distinguido esta gestión como colaboradores.

El libro comprende dos partes. La primera es una suerte de balance de las principales líneas de acción desarrolladas en el marco de las actividades de la Secretaría de Políticas Universitarias. Los principales temas y problemas de la agenda universitaria de la última década: la coordinación y planificación del sistema de educación superior; la calidad educativa; la equidad; la generación y difusión de información; la transparencia en la administración; el financiamiento y la gestión de recursos presupuestarios; la integración a nivel nacional e internacional, fueron los ejes que articularon la reflexión propuesta. En este recorrido, los distintos artículos intentan ofrecer no sólo una memoria de la gestión sino también señalar cuáles fueron los nuevos desafíos y respuestas planteados.

La segunda parte tiene una intención propositiva: en el marco del nuevo contexto nacional e internacional nos interesaba reseñar algunas cuestiones: las tendencias internacionales en educación superior; los desafíos de una integración nacional e internacional; la internacionalización y comercialización de la educación superior; la sociedad de la información y el desarrollo de las nuevas tecnologías.

Esperamos contribuir a un debate. Como señala Castells, hoy el sistema de educación superior equivale a las fábricas de la revolución industrial. Si el desarrollo económico de los países está en función de la *performance* competitiva de sus estructuras productivas locales y éstas dependen del espesor y profundidad de los conocimientos, ambos no pueden ser meros espectadores de los procesos educativos universitarios.

Los Sistemas de Educación Superior en la Sociedad del Conocimiento

César E. Peón²

Los individuos empleados en los sistemas académicos de todos los tamaños y tipos no son sólo hombres de ideas, entregados a la manipulación de materiales específicamente cognitivos, sino que también se los conoce por la sensiblería de sus autodefiniciones. Se deriva una gran satisfacción de la creencia de que se ha dedicado una vida entera al servicio del conocimiento, la juventud y el bienestar general, evitando así el tosco materialismo de mercado.

Burton Clark:, *El sistema de Educación Superior. Una visión comparada de la organización académica. Editorial Nueva Imagen en coedición con la Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Azcapotzalco, México. 1991.*

Cualquier persona educada sería capaz de pronunciar un discurso con el título de El propósito de la universidad. Muy pocas personas lo escucharían voluntariamente. En general, tales discursos y los ensayos que los acompañan son ejercicios bien intencionados de retórica social, con poco contenido operativo. Los esfuerzos de generar enunciados normativos de los fines de la universidad tienden a producir propósitos sin sentido o muy dudosos.

Cohen, Michel D. y March, James G.,: *Leadership and Ambiguity, The American College President.*, New York, Mc Graw-Hill. 1973. p.195. Citado por Burton Clark, *op.cit.*

Las notas que siguen intentan relacionar dos tipos complejos de prácticas institucionalizadas: las de transmisión de los conocimientos avanzados operadas por las universidades y las de utilización y valoración de esos conocimientos realizadas por la sociedad y el Estado en los escenarios de cambios rápidos e inéditos impulsados por la globalización de las economías y las comunicaciones.

² Jefe del Gabinete de Asesores de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Ya es un lugar común, casi universalmente aceptado, reconocer que en la segunda mitad del siglo XX se desarrolló y consolidó un nuevo tipo de sociedad: la llamada *sociedad del conocimiento y la información* y que ésta conlleva una *economía* que valoriza los conocimientos teóricos y aplicados, lo que hace imprescindible repensar el rol de las instituciones especializadas en la administración del conocimiento desde la sociedad y el Estado.

Sin embargo, todavía no hay consenso acabado sobre un conjunto de cuestiones decisivas para fundamentar la verdadera dimensión del fenómeno. Aún no se ha establecido un cuerpo sólido de conocimientos acerca del contenido de los términos en que está planteada la cuestión. A saber: No hay acuerdo amplio respecto de los alcances de las nociones de *sociedad del conocimiento*, *tipo de conocimiento*, *papel social del conocimiento*, *valor y forma del conocimiento*. Carecemos de nociones precisas acerca de cómo se valoriza y reproduce socialmente el conocimiento y qué entendemos por *innovación* cuando nos referimos a los conocimientos aplicados bajo la forma de artefactos tecnológicos y desconocemos cuál debe ser el papel de las instituciones que, como las universidades, están especializadas en la *manipulación del conocimiento avanzado*³.

Sobre los alcances de las nociones de *sociedad*, *economía* y *forma* del conocimiento disponemos de una bibliografía amplia pero de despareja calidad en cuanto a la precisión conceptual. En general el tono de los trabajos es más periodístico que científico y se articula sólidamente con las tradiciones teóricas y filosóficas que han abordado el tema del conocimiento institucionalizado y su relación con los intelectuales.

También carecemos de estudios consistentes que desarrollen el problema de los intelectuales como sujetos activos del conocimiento en el contexto de la teoría sociológica, revisando sus hipótesis sobre las profesiones y la ética, la relación entre el conocimiento experto y la política, y la división del trabajo y los cambios en la estructura social. Desde luego éste no es el lugar ni la ocasión para intentarlo pero, de todos modos, buscaremos avanzar en el propósito de establecer mayores grados de precisión conceptual para hacer inteligibles los aspectos más relevantes del problema.

³ La idea de “*manipulación del conocimiento*” está tomada de Burton Clark, *El sistema de Educación Superior. Una visión comparada de la organización académica*. Editorial Nueva Imagen en coedición con la Universidad Autónoma Metropolitana, Sede Azcapotzalco, México. 1991.

“*Manipulación*” en tal contexto teórico tiene connotaciones positivas y remite a los procesos y prácticas de conservación, depuración, transmisión y acrecentamiento del conocimiento que históricamente institucionalizaron las academias, los centros de estudio, las agencias de investigación y, especialmente, las universidades.

Respecto de por qué el conocimiento no puede abordarse desde una perspectiva *economicista*, diremos que cuando se habla de *economía del conocimiento* y se afirma con Toffler⁴ que, en la moderna economía postindustrial, el principal *insumo* es el conocimiento, o bien que en la actualidad para producir riqueza no sólo hay que disponer de conocimientos técnicos relativos a los procesos de producción sino que fundamentalmente se necesitan conocimientos expertos y disposición empresarial relativas a administración, comercialización y financiamiento, sólo se está haciendo referencia a una parte del problema que no siempre es la más importante. Según esta teoría el peso relativo de los componentes del valor de las mercancías se ha desplazado del trabajo y las materias primas estratégicas al conocimiento aplicado como tecnología y capacidad de gerenciamiento. Así, los directores y ejecutivos de empresas, en alianza con los ingenieros, científicos y tecnólogos, aparecen liderando las estrategias de gerenciamiento de los procesos de producción, comercialización y financiamiento que sitúan a las empresas en los mercados crecientemente especializados y globalizados.

Aquí importa revisar el enfoque que estamos comentando para destacar sus limitaciones e intentar superarlas. La primera idea criticable es aquella que confunde el conocimiento con un *insumo económico* y que, en su versión más extrema, concluye identificando conocimiento con *capital cultural*. Como es el caso de cierta tradición estructuralista⁵ que subsume a la ciencia en un caso especial de práctica, la *práctica teórica*, y que subsiste hasta la actualidad

⁴ Alvin Toffler: *La tercera ola*. Plaza & Janes S.A. Editores. España, 1981. En las págs. 29/30 se caracteriza la situación del siguiente modo: "A los efectos de este libro, consideraremos que la Era de la primera ola comenzó hacia el 8000 a. de J.C. y dominó en solitario la Tierra hasta los años 1650-1750 de nuestra era. A partir de ese momento la primera ola fue perdiendo ímpetu a medida que lo iba cobrando la segunda. La civilización industrial, producto de esta segunda ola, domino entonces, a su vez, el planeta, hasta que también, ella alcanzó su cresta culminante. Este último punto de inflexión histórico llegó a los Estados Unidos durante la década iniciada alrededor de 1955, la década en que el número de empleados y trabajadores de servicios superó por primera vez al de los obreros manuales. Fue ésa la misma década que presenció la generalizada introducción del computador, los vuelos comerciales de reactores, la píldora para el control de la natalidad y muchas otras innovaciones de gran impacto. Fue precisamente durante esa década cuando la tercera ola empezó a cobrar fuerza en los Estados Unidos. Desde entonces ha llegado –con escasa diferencia en el tiempo– a la mayor parte de las demás naciones industriales, entre ellas, Gran Bretaña, Francia, Suecia, Alemania, Unión Soviética y Japón. En la actualidad todas las naciones de alta tecnología experimentan los efectos de la colisión entre la tercera ola y las anticuadas economías e instituciones remanentes de la segunda. Comprender esto es clave para entender gran parte de los conflictos políticos y sociales que vemos a nuestro alrededor."

⁵ Cfr. Louis Althusser: *Curso de Filosofía para científicos*. Editorial Laia, Barcelona, 1967. *Para una crítica de la práctica teórica*. Editorial Siglo XXI, México, 1968. *Sobre el trabajo teórico. Dificultades y recursos*. Editorial Anagrama, Barcelona, 1969.

aunque haya limado sus aristas más mecanicistas. La idea de que en los procesos de conocimiento es recomendable distinguir entre un conocimiento históricamente adquirido que opera como *materia prima*, conocimientos instrumentales críticamente dispuestos como *medios de producción* y un nuevo conocimiento enriquecido o transformado mediante un *proceso de producción de conocimientos* y la idea de que el acervo de conocimiento de que disponen las personas puede ser visto como *capital cultural*, susceptible de incremento acumulativo y sujeto a efectos socialmente estratificantes, tiene un punto débil que merece consideración: concibe al conocimiento como un insumo económico y lo pone en consonancia con la teoría clásica del valor del trabajo y del capital como agentes sociales.

¿Por qué es dudoso que el conocimiento se comporte como un mero *insumo económico*, una *materia prima*, en el sentido que éstos tienen para la teoría económica? Al respecto podemos enunciar varias objeciones: las materias primas se ‘consumen’ en el proceso de trabajo y quedan incorporadas al producto como insumos transformados. En definitiva su uso a lo largo de la producción, la distribución, la comercialización y el consumo termina aniquilando a las materias primas que antes o después concluyen desapareciendo por medio del consumo. En el caso del conocimiento esta condición no se cumple. El uso no sólo no lo merma sino que, eventualmente, lo enriquece e incrementa. El conocimiento es prácticamente indestructible y no puede ‘consumirse’. Su desaparición sólo es posible de dos maneras: o bien bajo la forma de un nuevo conocimiento que supera y conserva al conocimiento anterior, o bien por el mecanismo habitual del olvido e, incluso así, siempre existe la posibilidad de que sea rescatado por medio e algún procedimiento hermenéutico y reconstructivo. El conocimiento es difícilmente monopolizable. Mientras los bienes materiales son susceptibles de apropiación monopólica, el conocimiento permanece por poco tiempo capturado como *secreto industrial* o *patentes* y tiende a difundirse en plazos medianamente cortos, de modo que queda a disposición de públicos cada vez más amplios. Karl Popper⁶ ya advirtió sobre el carácter ‘democrático’ que conllevan las sociedades que valorizan y fomentan el desarrollo de la ciencia y la técnica. Si bien esto no supone ignorar que existen países y grupos

⁶ En tal sentido las comunidades científicas, estratificadas con base en el mérito intelectual, son lo más parecido a la realización empírica del ideal popperiano de *sociedad abierta*. Como ella, la ‘abierta’ sociedad del conocimiento también tiene ‘enemigos’ internos y externos. La rutinización y burocratización de la investigación, los bloqueos a la innovación tecnológica, la endogamia corporativa de las disciplinas, son algunos de los enemigos de los que el conocimiento tiene que cautelarse. Cfr. Popper, K., *Lógica de la investigación científica*, Ed. Tecnos, Madrid, 1978. Popper, K. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Ed. Paidós, Barcelona, 1984.

económicos que controlan y manipulan las condiciones de acceso al conocimiento, la historia de las innovaciones nos ilustra sobre la tendencia final a la difusión que signa al conocimiento.

Por ello la *propiedad intelectual* deber ser entendida como una caso especial y único de propiedad, distinto de cualquier otro, merecedor de tratamiento específico y poco apropiado para homologarlo a la idea de *capital* en el sentido clásico.

Las formas de apropiación social del conocimiento y sus mecanismos de difusión e innovación ameritan ser objeto de estudios específicos. En nuestro caso nos interesa indagar una de las formas sociales de apropiación de conocimientos: *las instituciones de educación superior* en tanto modalidad más difundida entre los establecimientos encargados de manipular el conocimiento avanzado.

Sobre ellas sabemos que, en cuanto instituciones, poseen características especiales que las dotan de ciertas peculiaridades respecto de otras. Antes de abordar una exposición más pormenorizada de este aspecto decisivo, buscando exponer el aporte de Burton Clark a la teoría de las universidades como instituciones, intentaremos una síntesis conceptual de sus principales núcleos de razonamiento.

Ante todo hay que indicar que la teoría de Clark ha sido, al menos en América Latina, sometida a lecturas que se fijaron especialmente en sus aspectos “sistémicos” y macroinstitucionales. Así, Brunner⁷ y otros consagraron la costumbre de rescatar de Clark su célebre *triángulo de coordinación*: Mercado-Gobierno-Oligarquía Académica y el juego de tensiones que se derivan de las combinaciones de los tres vértices según el peso relativo recaiga en cada uno de los términos. Esta forma de leer a Clark, legítima pero limitada por su enfoque casi exclusivamente externalista, debe matizarse con la observación de algunos de los atributos institucionales que el autor adjudica a las universidades. A saber: su base pesada, sus límites porosos y el ensamble interno laxo.

Las universidades son instituciones de *base pesada* porque carecen de mandos verticales y de autoridad centralizada⁸. Además están *laxamente ensambladas* internamente y poseen *límites difusos* o *porosos* porque el carácter abierto y conjetural de la materia que manipulan, el conocimiento avanzado, reclama formas institucionales que las comunidades académicas rebasan en

⁷ Juan José Brunner: *Estado y educación superior en América Latina*; en Prometeo encadenado. Guy Neave et al. Editorial Gedisa, Barcelona, 1998. José Joaquín Brunner y Roberto Martínez Nogueira: *Evaluación preliminar y metodología para la evaluación del impacto*. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. INFOMECA N° 8, 1999.

tanto y en cuanto pertenecen a grupos nacionales e internacionales más amplios y con los que mantienen intereses tensados en términos de lealtades científicas y profesionales. Finalmente el laxo ensamble de las partes es funcional a la necesidad que tiene el conocimiento avanzado de reproducirse y decantarse en ambientes intelectuales dominados por la tolerancia ideológica, la circulación de ideas libremente expresadas y demás condiciones propicias para provocar la invectiva intelectual.

En Clark podemos encontrar una hipótesis de fondo que sostiene que la forma institucional de las universidades se explica, no sólo por sus relaciones externas con los otros vértices del triángulo, sino que, previamente, hay que desarrollar una mirada “internalista” orientada a reconocer que la materia manipulada por la institución, el conocimiento avanzado, determina muchos de los fenómenos que la caracterizan⁸.

Esta perspectiva –casi aristotélica de Clark– que reconoce un nexo decisivo entre la forma y el contenido, entre la materia cognitiva y el contexto institucional que la contiene y manipula, es más rica y teóricamente productiva que la habitual, dado que permite explicar la resistencia al cambio que caracteriza a las universidades y nos orienta sobre las claves sustantivas que deberían incorporar los sistemas de evaluación institucional universitaria.

La teoría del capital intelectual se funda en la evidencia de que la moderna sociedad postindustrial utiliza, como insumo fundamental de su economía, conocimiento avanzado y aplicado de manera creciente. El trabajo intelectual se ha tornado la forma más apreciada de trabajo, al punto que ha desplazado en importancia al trabajo manual, entendido éste como simple despliegue de energía y aquel como trabajo complejo, especializado, que contiene una alta dosis de conocimiento experto y científico, técnicamente potenciado. La formación de los nuevos trabajadores, que serán empleados en la ahora llamada *economía del conocimiento*, tiende a tener ciertas características que

⁸ En el caso argentino esta condición está plenamente presente en las universidades estatales y aquellas privadas cuyas conducciones son fuertemente colegiadas. En contraste con esto podemos imaginarnos instituciones de base liviana o, mejor, ágil como el ejército que, al disponer de mandos verticales fuertemente jerarquizado y dotados de autoridad logran que sus disposiciones, expresadas como “órdenes” sean rápidamente obedecidas por el conjunto de la base organizada como “tropa”. En las universidades es habitual la situación inversa, esto es aquella en que las disposiciones de los cuerpos colegiados y rectorales, cuando son comunicadas al conjunto de la institución, en lugar de ser obedecidas, son sometidas o nuevos procesos de discusión, reinterpretación y crítica. Lo cual nos alerta de la necesidad de no confundir “pesadez” institucional con “inmovilismo” institucional.

⁹ “... las actividades académicas revisten rasgos específicos que moldean a las organizaciones académicas de cierto modo y le crean problemas peculiares de comportamiento y de poder”. Burton Clark, op.cit., p.37

obligan a redefinir el papel de los sistemas educativos y, especialmente, de las universidades, en un mundo donde los ingenieros y administradores (en sentido amplio) pasan a tener una importancia decisiva.

La industria del siglo veintiuno utiliza ingenieros y expertos en las más variadas especialidades. Además de las ingenierías clásicas (civil y militar) se amplía la demanda de expertos en electrónica, informática, metalurgia, electrotecnia, computación, biotécnica, ingeniería humana y, junto con esto, todas las tecnologías de *management* de estas respectivas especialidades: las gerencias de los recursos humanos, el medio ambiente, el *marketing* y, fundamentalmente, la administración del conocimiento en todos los aspectos relativos a su producción, transmisión, conservación e incremento.

La formación de tales técnicos necesita de la existencia de otros similares y, fundamentalmente, de científicos practicantes de las ciencias básicas: Matemáticas, Química, Física, Biología, etc. Otro tanto ocurre con las Ciencias Sociales donde la nueva formación en Derecho, Management, Gestión de Recursos, Macroeconomía, Ética Aplicada, etc. requiere del concurso de economistas, sociólogos, antropólogos, historiadores, politólogos y filósofos.

Ahora bien, hoy se hace evidente que los buenos docentes de todas estas disciplinas no sólo se forman tomando cursos de sus especialidades y de las pedagogías asociadas a ellas sino, básicamente, haciendo investigaciones originales que luego potencien su trabajo en las aulas. Pero, además del problema de cómo transmitir el conocimiento avanzado a fin de garantizar su reproducción, conservación y aplicación sociales, tenemos el problema de cómo gestionar (financiar y administrar) estos complejos procesos. La institución social privilegiada, funcionalmente diseñada y específicamente dedicada a la gestión del conocimiento avanzado es, obviamente, *la Universidad*. Aunque, actualmente han comenzado a desarrollarse emprendimientos paralelos y alternativos en el ámbito de las empresas, los institutos de investigaciones y los centros de estudio orientados y sustentados con energías de la sociedad civil que, según los casos, pueden recibir algún grado de apoyo y supervisión estatal.

Así interesa especialmente indagar la naturaleza y características de las universidades en la perspectiva de considerarlas instituciones cruciales para la conformación, desarrollo y reproducción del núcleo central de las actividades decisivas en la conformación y expansión de la Sociedad del Conocimiento.

Va de suyo, entonces, que es impensable una institución universitaria que cumpla ese rol despreocupándose del tema de la calidad del conocimiento que transmite y de los procesos que ejecuta. La evaluación permanente de sus acciones, junto con la planificación de las mismas, constituye el centro de la

moderna universidad llamada a promover la sociedad del conocimiento. La gestión del conocimiento pasa así a ser un punto decisivo en la reflexión. Por ello es necesario partir de la naturaleza y características de la materia que manipulan las instituciones de educación superior, dado que el conocimiento no es asimilable, ni siquiera metafóricamente, a una materia prima o a un insumo, así como, tampoco, los procesos de aprendizaje y de transmisión del conocimiento avanzado pueden asimilarse a los de un proceso de producción en sentido económico.

La principal característica que marca la diferencia específica de la organización del trabajo académico, respecto del trabajo en cualquier otra organización industrial, gubernamental o no lucrativa, consiste en que éste se organiza en torno a una materia de naturaleza específicamente intelectual: *el conocimiento*.

La educación superior, como organización del trabajo académico, es la forma que cobra éste cuando se trata de la manipulación de una modalidad particular del conocimiento: el conocimiento avanzado: “Desde que se organizó formalmente la educación superior ha funcionado como una estructura social destinada al control de la técnica y el conocimiento avanzados. Sus materiales o sustancias básicas son los cuerpos de ideas avanzadas y técnicas relacionadas que constituyen la mayor parte de la cultura esotérica¹⁰ de las naciones.”¹¹

¿En qué consiste este trabajo académico que es de naturaleza predominantemente intelectual? Cuando los académicos manipulan su materia de trabajo realizan una serie de operaciones diversas orientadas a la conservación y depuración del conocimiento -escudriñan, memorizan y critican los discursos escritos y orales producidos por otras generaciones- y a la transmisión del conocimiento a otras personas, especialmente adultos jóvenes, colocados en posición de estudiantes¹². Obviamente las operaciones de conservación y depuración son condición y sustrato de las de transmisión del conocimiento avanzado y esto es así al punto que en las instituciones universitarias la función predominante, sin la cual todas las demás carecen de estatus universitario, es la docencia y de hecho las universidades surgieron como una respuesta a la necesidad de transmitir el conocimiento de manera ampliada y reclutando a los más talentosos. Así puede decirse que: “... lo que tienen en común

¹⁰ Aquí el término está utilizado en el sentido inverso a exotérico - común, accesible para el vulgo, de fácil acceso para la mente- y remite a su acepción de algo reservado que, por extensión, remite a lo que de difícil acceso para la mente

¹¹ Burton Clark, *op.cit.*, p.33

¹² Preferimos el término estudiante en lugar de alumno dado que el primero connota el papel activo del sujeto en el acto de apropiación de conocimientos, la actividad de estudiar, en tanto que el segundo remite al rol más pasivo del discípulo tutelado por el poseedor del conocimiento y la experiencia.

las actividades específicas de los profesores es la manipulación del conocimiento, entendida como una combinación muy variada de esfuerzos tendientes al descubrimiento, la conservación, la depuración, la transmisión y la aplicación del mismo.”¹³ De lo cual se deriva que las actividades apropiadas para la manipulación del conocimiento avanzado son principalmente la enseñanza y la investigación.

¿Qué es el conocimiento, sea éste avanzado o básico? El conocimiento es un concepto central de la discusión sobre la educación en cualquier nivel; los currícula constituyen definiciones de las formas de conocimiento cuya impartición se considera válida.

En sentido genérico el conocimiento tiene un significado amplio e incluye campos temáticos, estilos de pensamiento y destrezas intelectuales. Hay, según Jeanne Schidmidt Binstock¹⁴, tres clases de conocimiento: a) El conocimiento ocupacional: conformado por las destrezas específicas para el manejo de aspectos particulares del entorno. b) El conocimiento histórico o educación general: consistente en el desarrollo de la comprensión teórica del saber científico, estético y filosófico contenido en la cultura general de la sociedad. c) El conocimiento conceptual y de proceso: integrado por la adquisición de los procesos que incrementan el conocimiento y el desarrollo de las destrezas que generan el pensamiento crítico y evaluador.

El conocimiento es un medio ampliamente empleado en todos los niveles sociales con una muy variada gama de propósitos. En el ámbito de la educación superior el conocimiento es la esencia de las actividades que se desarrollan tanto en un tecnológico como en las universidades, en los centros de investigación, en los programas de educación continua, en los cursos de actualización, en los postgrados de la más alta excelencia y en cualquier otra actividad que le sea inherente.

Pero hay que tener en cuenta que la Universidad no agota sus funciones en el exclusivo manejo del conocimiento. Cuando incorpora actividades diversas, como extensión artística, o entrenamiento de la población para combatir incendios y conservar el equilibrio ecológico, están cumpliendo con otros cometidos distintos que el de conservar, depurar, transmitir e incrementar el conocimiento avanzado disponible.

Además hay que considerar que cada profesión y campo de conocimiento proyecta sobre la Universidad su particular perspectiva: para un psicólogo la

¹³Burton Clark, *op.cit.*, p.34

¹⁴ Design from Disunity: *The Task and Methods of American Colleges*. Tesis doctoral. Brandeis University, 1970. Citado por Clark, B. *op.cit*

Universidad puede ser un lugar de desarrollo de la personalidad de los individuos; para un sociólogo, un mecanismo formal de adscripción de estatus; para un politólogo, un lugar de formación de líderes; para un economista, un espacio para desarrollar el capital humano; para los especialistas en ciencias exactas y naturales, un centro de formación de investigadores, etc. Pero en todos los casos la materia es el conocimiento avanzado y ésta constituye la médula de cualquier sistema de educación superior.

Las principales características del moderno conocimiento avanzado pueden resumirse diciendo que:

Es *especializado*, está históricamente compuesto por especialidades que se incrementan continuamente. El crecimiento del conocimiento parece depender de su capacidad para dividirse y especializarse de manera más o menos ordenada y sistemática. Aquí se pone de manifiesto la distinción que introdujera Max Weber a principios del siglo veinte, entre el “*generalista*” y el “*hombre especializado*”. Finalmente, la tendencia a la especialización se impuso a medida que avanzó el siglo veinte, al punto de haber instaurado la práctica difundida del *reingreso reiterado al aula*, ahora reforzado por las tecnologías de la educación a distancia que posibilitan el aprendizaje en tiempo real.

También hay que destacar que en los demás sectores de la sociedad no encontramos ningún agregado organizativo que cubra tantos campos de conocimiento como las universidades, el que más se le aproxima es el Estado moderno, sobre todo el Poder Ejecutivo con todo el complejo ministerial. En este punto Clark ensaya una hipótesis:

«... a lo largo de la división del trabajo social, las ocupaciones y sus cuerpos respectivos de saberes y técnicas se consideran avanzados cuando su componente formativo se ubica en la educación superior. Así, todos los componentes del conocimiento práctico avanzado tienen que aparecer en el sistema académico, junto con los múltiples empeños humanísticos y filosóficos que le son connaturales.»¹⁵

En esta explicación está asumido el supuesto –no discutido– de que la educación superior tiene, además de una función formativa, una función legitimadora de los saberes que transmite. En este contexto se entiende la fuerte demanda social de credencialismo que presiona sobre el sistema de educación superior, especialmente en su rama universitaria. Pero, existe una explicación más profunda, ensayada por Emilio Durkheim –sociólogo “clásico” muy apreciado, junto con Max Weber, por Clark– en la que el centro del razonamiento está localizado en la misma lógica disciplinaria entendida como una parte consustancial de

¹⁵ Clark, B. op. cit., p. 37.

la división del trabajo social. En este punto Durkheim¹⁶ argumenta que la creciente división del trabajo se potencia, más allá de su necesidad técnica, como una estrategia social para contrarrestar la competencia laboral y las consecuencias de una cruenta lucha de todos contra todos en torno a los puestos de trabajo poco especializados. Este razonamiento es coherente con la teoría durkheimiana de la solidaridad orgánica como forma dominante del lazo social en las modernas sociedades industriales.

Finalmente, Clark¹⁷ indica que el conocimiento en el mundo moderno es *crecientemente autónomo*, de modo que se verifica un continuo desplazamiento de las disciplinas entre sí y de éstas respecto del conocimiento general impartido en los niveles preuniversitarios. Los campos de conocimiento se vuelven esotéricos e inherentemente autónomos: “Las especialidades crecientemente dispares recorren el espectro alfabético desde la arqueología y el arte hasta la urología y la zoología, abarcando decenas de campos intermedios.”

Ahora bien, el conocimiento como *actividad abierta*, dado que es un compromiso con lo desconocido e incierto, y como tal, difícil de sistematizar mediante las estructuras organizativas normales erigidas aparentemente como medios racionales para alcanzar fines conocidos y definidos. Este aspecto creativo y abierto del conocimiento avanzado incide sobre las estructuras organizativas reclamando laxitud. El control sobre el uso del tiempo se hace personal y administrado por cada individuo y, dado que el conocimiento también es *portador de herencias ancestrales*, las materias se heredan a lo largo del tiempo expandiéndose y adquiriendo prestigios diferenciales. De este modo se genera una inercia académica que no siempre está acorde con los requerimientos de cada época. La herencia opera como un sustrato facilitador y limitante de las prácticas científicas y académicas generando tensiones entre la ortodoxia y la heterodoxia que se expresan en términos de políticas y poder dentro de las instituciones.

En una primera aproximación, entonces, puede decirse que el sistema académico trabaja con materias crecientemente especializadas y numerosas, intensivas y extensivas en conocimiento, y que gozan de una autonomía derivada de la inercia. Esto abarca a los sistemas académicos más desarrollados y modernos y a los más atrasados. Estos últimos no escapan a esta lógica cariocinética, aunque su atraso y debilidad tienden a orientarse hacia la investigación y

¹⁶ *La división social del trabajo*. Ediciones varias.

¹⁷ Op. cit. p.38.

especialización bajo el influjo de los sistemas avanzados.

En este punto decisivo Clark concluye:

«Así como no se ha encontrado una manera de frenar la división del trabajo en la sociedad, no es probable que se encuentre una manera de frenar la división del conocimiento en la sociedad académica.»¹⁸

A partir de la sustancia se derivan ciertos aspectos de la forma: las tareas y los trabajadores se agrupan de acuerdo a *paquetes* de conocimientos agrupados disciplinadamente. Los profesores se dividen y se vinculan por especialidad en torno de tareas de enseñanza e investigación. De esto se deriva un primer principio: las tareas y los trabajadores se integran alrededor de los diversos componentes del conocimiento, de ahí que las especializaciones sean los cimientos sobre los cuales se construye todo el edificio. Este principio rige tanto para la universidad de investigación o humboldtiana; la universidad profesionalista o napoleónica; la escuela formadora de profesores; el instituto tecnológico; la pequeña universidad urbana o regional y todos los demás tipos de instituciones de enseñanza de tercer y cuarto nivel.

Independientemente de las variantes nacionales y regionales y de que las materias sean generales o específicas, éstas son siempre las bases primordiales de la organización. Entonces es pertinente preguntarnos qué significa hablar de agrupamientos de tareas y trabajadores en torno de campos de conocimiento y de efectos irradiados por el conjunto del sistema académico.

Los analistas que han comparado la organización académica con otras organizaciones, indican que:

- En el mundo académico las configuraciones jerárquicas en el trabajo resultan extraordinariamente planas y artificialmente estructuradas
- Una organización universitaria se compone de múltiples células de especialización colocadas horizontalmente y débilmente articuladas en los niveles operativos, junto con un pequeño número de niveles superiores de coordinación
- Esto es consecuencia de la naturaleza misma de las actividades académicas, lo cual se pone de manifiesto cuando –dentro de una misma Universidad- las comparamos con las modalidades de organización predominantes en las áreas administrativas y financieras donde se imponen modalidades de gestión más jerarquizadas y estructuradas que en la academia
- La gestión del conocimiento avanzado obliga a gestar organizaciones académicas del tipo de las federaciones o coaliciones, antes que sistemas unitarios comúnmente conocidos como burocracias

¹⁸ Op. cit. p. 40.

- Esto incide sobre las modalidades de control que se acoplan a la estructura del trabajo académico. La organización académica induce a un control más o menos difuso
- En las organizaciones caracterizadas por pericia intensiva de conocimiento en el lugar de la producción, el poder de decisión tiende a concentrarse en los niveles operativos. Si estos niveles se encuentran fragmentados y laxamente acoplados entonces el poder también estará altamente fragmentado.

Las actividades educativas e investigativas a nivel superior o avanzado manifiestan, respecto de los ciclos anteriores (clásicamente bautizados como primarios y secundarios) notables niveles de autonomía. Esto es, poseen altos grados de libertad respecto de otras instituciones públicas y privadas tales como el Estado, las iglesias, las familias, las empresas, los partidos políticos y las corporaciones en general. En este sentido y para el caso específico de Argentina, el siglo veinte fue el siglo del afianzamiento -problemático y tortuoso, pero afianzamiento al fin- de tal autonomía entendida como la constitución del espacio universitario como un ámbito independiente y especializado.

El conocimiento avanzado se ha personalizado en figuras sociales académicamente prestigiadas por los sistemas de educación superior. El físico y la energía atómica, los matemáticos e ingenieros y la computación, los biólogos y la ingeniería genética, los economistas y los diagnósticos y pronósticos económicos, los sociólogos y los estudios de opinión, etc. son todos casos en los que las profesiones y los conocimientos a ellas adscriptos se presentan como una continuidad de las universidades en la sociedad. Este hecho nos está mostrando el grado de profesionalización adquirido por las distintas actividades académicas.

Junto con lo anterior puede verificarse la profesionalización de las actividades académicas con sus consecuencias más visibles: la conformación de *oligarquías académicas y profesionales* y la emergencia generalizada de las *colegiaturas corporativas* que disputan el control de la educación superior con las *burocracias políticas y administrativas*.

Este enfoque, fundado en una mirada internalista del fenómeno universitario, se orienta a observar lo que habitualmente se llama *el análisis del marco institucional*, entendiendo que la institucionalización de una práctica novedosa, en este caso científico-pedagógica, conspira contra su carácter creativo e innovador, pero garantiza su perpetuidad, que de otra forma tendería a diluirse después del ímpetu inicial. La rutinización consagra una práctica exitosa, a la vez que la limita y condiciona. En este caso la pregunta a indagar es: ¿cómo es

que la organización puede perpetuar y crear el ímpetu intelectual universitario? O, dicho de otro modo: ¿cómo es posible sortear los condicionantes que la rutinización burocrática le impone a la capacidad creativa del trabajo intelectual?

La respuesta a ese interrogante no es unívoca, pero en todos los casos se afirma la necesidad de preservar los valores fundantes de las instituciones universitarias y establecidos en torno al apego a la verdad, al reconocimiento de ésta como históricamente condicionada y necesitada de permanentes revisiones críticas y, especialmente, el ejercicio continuo en las aulas y en los gabinetes de *la honestidad intelectual*, entendida ésta como una renuncia radical a la tentación de manipulación y bastardeo de los conocimientos.

Las instituciones universitarias no están solas ni trabajan en soledad, el caso más frecuente es el de su integración, más o menos articulada, a lo que podemos llamar un *sistema de educación superior*. Tal sistema es objeto de una doble definición: restringida cuando incluye el agregado de todas las instituciones universitarias y sus órganos de gobierno, estatales y propios; amplia cuando abarca al conjunto de actividades educativas postsecundarias. Las fronteras de este sistema son lábiles y están en permanente proceso de expansión y/o contracción.

Veamos ahora el tema del *trabajo intelectual*. En todo sistema complejo y desarrollado de trabajo se pueden detectar grados de división de las tareas. La división del trabajo es una forma más o menos regulada, más o menos espontánea, que tienen las sociedades para asignar funciones definiendo y delegando tareas, colocando a las personas en puestos especiales y asignándoles responsabilidades específicas. La noción de división del trabajo tiene un doble aspecto. El aspecto *funcional*, recién aludido, y el aspecto dinámico relativo al proceso de división. La pregunta que se impone, entonces, es aquella que indaga cómo se produce esta división en el ámbito que nos ocupa.

Las actividades académicas se dividen y se agrupan de dos maneras: por disciplina y por establecimiento. El *establecimiento*, es decir la institución individual, es un agrupamiento comprensivo, puesto que enlaza a especialistas tan dispares como los químicos, los psicólogos y los historiadores, y junto con ellos a los no-especialistas, los profesionales, los estudiantes y los administradores. Su determinación es histórica y en su interior se agrupan las más variadas disciplinas agregadas según lógicas extraacadémicas. Al respecto Clark cita a Norton E. Long:

«La organización de la ciencia es de interés para el estudioso de la administración porque sugiere una base de cooperación en la que el problema y el contenido temático; antes que el capricho individual

o la voluntad colectiva, controlan el comportamiento de los individuos empeñados en la empresa. Así, la física y la química son disciplinas, pero no están organizadas para acatar la voluntad de las autoridades legítimas. Son empresas legítimas con problemas y procedimientos que han cobrado forma como resultado del esfuerzo de varias generaciones y han emergido como actividades altamente conscientes y orientadas hacia el logro de fines.»¹⁹

La *disciplina*, en cambio, es claramente una forma especializada de organización en tanto que agrupa a los practicantes de las distintas ciencias y profesiones, especializados por campos de conocimiento o temas. La disciplina y la profesión son agrupamientos que escapan en gran medida a la localización territorial y la trascienden como comunidad de intereses, abarcando –a veces como el caso de los científicos académicos- *dimensiones mundiales*.

Entre la disciplina y el establecimiento, la primera instaaura una comunidad de intereses más sólida y perdurable. Si se le propone a un académico, adscrito a alguna disciplina consolidada, elegir entre su Universidad y su especialidad, seguramente elegirá dejar la institución en favor de la disciplina. En tal sentido la disciplina es una modalidad primordial de agrupamiento y una fuente sólida de lealtades. Esto explica por qué el movimiento de desarrollo académico que enfatizó las destrezas pedagógicas sobre los contenidos, fue una moda de la década del setenta que finalmente puso en evidencia la importancia que los académicos le dieron a los contenidos disciplinares cuando optaron por estos últimos como variante de mejoramiento profesional (año sabático, postgrado, becas para estadias) en detrimento del entrenamiento en cuestiones pedagógicas.

En consonancia con lo anterior hay que enfatizar el hecho de que la organización académica: posee importantes elementos simbólicos que explican su conformación y desarrollo. Las universidades tienen una *cara simbólica* que puede ser objeto de conocimiento y fuente de hipótesis explicativas para muchas de sus acciones y, a la vez encontramos que los sistemas académicos poseen una gran riqueza ideológica porque abarcan multiplicidad de niveles en la concreción de su cultura corporativa.²⁰

Esto explica, en parte, por qué en las universidades las autoridades demasiado poderosas, aquellas que detentan altas dosis de poder concentrado, son

¹⁹ Long, Norton E.: *The Polity*. Chicago, Rand McNally. 1962, p.83.

²⁰ Al respecto escribe Clark: “Un profesor alemán de Física de la Universidad de Heilderberg comparte la cultura de la disciplina física, la cultura de la Universidad de Heilderberg, la cultura de la profesión académica –nacional e internacional- y la cultura del sistema académico alemán.” *Op.cit.* p.300.

ineficaces para resolver los conflictos y tensiones que inevitablemente afectan a sus miembros. Estos conflictos están generados por demandas múltiples y valores conflictivos alojados en el amplio y segmentado espacio de las instituciones universitarias.

La tentación de recurrir a una autoridad benevolente y sabia que dirima el conflicto a la manera de un *decisor racional* (administrativo y/o académico) o, peor aún, de un Estado racional, es recurrente y contraproducente. La ineficacia de la *autoridad* frente a la administración de los sistemas de educación superior se funda principalmente en la resistencia de los sistemas educativos a la concentración de poder. Esto no inhibe a los actores del sistema de caer en la tentación frecuente de ensayar respuestas centralizadas, eficaces para dar soluciones inmediatas a problemas aparentemente urgentes, pero impotentes frente a la necesidad de tomar en cuenta las transformaciones profundas del sistema y las consecuencias no queridas de las acciones. De allí la necesidad institucional de *dividir el poder, apoyar la diversidad y legitimar el desorden*, necesidad que Clark ha hecho famosa con un oxímoron que ha fascinado a los estudiosos del tema: *las instituciones universitarias son anarquías organizadas*.

La idea de desorden orgánico como característica organizativa de las universidades parte de reconocer el principio weberiano de que todo campo cultural manifiesta un politeísmo valorativo y que la pugna por defender e imponer valores es una lid política en términos de poder, de lo que se sigue que si en el sistema de educación superior han de desarrollarse múltiples valores e intereses el *poder organizativo* se verá necesariamente dividido.

«La división del poder permite la parcial expresión de valores particulares en todo el sector o la plena expresión de cada uno en algún componente del sistema, o ambas cosas.»²¹

Si reconocemos que el poder concentrado conspira contra el buen funcionamiento del sistema de educación superior, la conclusión necesaria es que las instituciones organizadas en base a sistemas de trama débil, constituyen un buen modelo de funcionamiento cuando se trata de universidades.

En cambio, el poder concentrado y centralizado genera un *círculo vicioso de politización* fundado en la confianza de que todos los asuntos pueden ser resueltos adecuadamente mediante decisiones políticas. Hasta ahora, la única forma de superar el dilema planteado por el doble juego del *faccionalismo divisionista* y el *control excesivo* causado por la concentración *sobrepolitizante* del poder, se ha encarnado en la *concepción del gobierno como sistema equilibrado, dividido y limitado*. Cualesquiera que sean las fronteras precisas de la autonomía departamental, su existencia convierte a cada universidad en una

estructura federada antes que en un sistema fuertemente centralizado.

«Si las estructuras de poder se reorganizan bajo la presión del pensamiento inmediatista, tan ligado a la solución de problemas urgentes, se obliga a los sistemas a equivocarse en un sentido o en otro. De existir la opción, es mejor equivocarse del lado de la excesiva fragmentación y el faccionalismo que reducen el control global, pues moverse en la otra dirección lleva al monopolio, el exceso de orden y la integración formal. Este es un error mucho más grave que reduce la flexibilidad estructural requerida para el buen desarrollo del sistema.²²La función compensatoria de los errores también se cumple cuando existen diversas alternativas que sobreviven al fracaso de una determinada institución: más que en cualquier otro sector social, en educación superior no conviene apostar todo a una sola opción.»²³

Las instituciones universitarias tienen algunas características propias que a la vista de los profanos aparecen como defectos o, según se dice ahora, como *debilidades*. Uno de esas características es la llamada *redundancia racional*, lo que significa que el sistema cuenta con *precauciones auxiliares y respuestas compensatorias* que permiten superar las falencias y los fracasos en cualquiera de sus sectores.

Otra de tales características es la *legitimación del desorden* entendiendo por tal que si los poderes internos de un sistema de educación superior deben dividirse *in extenso* para estimular la necesaria diversidad inherente a toda empresa del conocimiento, entonces es necesario volver tolerable y legítimo el *desorden* que conlleva esta situación. Un aporte al mismo se funda en el pluralismo federado de la *organización laxa* pero, además, es necesario fundar la necesidad y alcances del desorden y la ambigüedad que acompañan al modelo. Al respecto es oportuno citar a Clark:

«... La educación superior requiere de un grado considerable de descontento a fin de que los individuos expresen públicamente sus críticas, tratándose de un sistema en que el conocimiento hermético puede ocultar sus errores a la mirada de los generalistas.»²⁴

Junto con la producción de nuevos conocimientos, la sociedad del conocimiento y la información reclama la creación y difusión de nuevas capacidades, habilidades y talentos relacionados con la demanda de las “nuevas” destrezas que son crecientemente decisivas.

La capacidad para localizar, evaluar y depurar información, que siempre fue

²¹ Clark, B. Op. cit. p. 365.

²² Clark, B. Op. cit. p. 371.

²³ Clark, B. Op. cit. p. 372.

²⁴ Clark, B. Op. cit. p. 377.

necesaria en toda empresa intelectual, en las condiciones propias de la sociedad del conocimiento se ha vuelto crítica. Es fácil comprender que las nuevas tecnologías informáticas e internéticas producen una sobreabundancia de información que hace imprescindible la intervención de especialistas en evaluarla y hacerla física e intelectualmente manejable.

Esta destreza suele denominarse *gestión del conocimiento* y sus nuevos especialistas son los expertos modernos en el manejo y la administración como se encarga de destacar Stewart²⁵, este tipo de intelectual produce una forma de *riqueza* crecientemente valorada. En rigor, el servicio que prestan los gestores del conocimiento excede ampliamente al clásico gerente de la ciencia y la tecnología, al combinar el dominio de los conocimientos científicos básicos con la capacidad de evaluarlos *situacionalmente* y especialmente en relación a “situaciones estratégicas futuras”.

Esto es lo que Stewart denomina “capital intelectual” cuando afirma: “El capital intelectual es materia intelectual –conocimiento, información, propiedad intelectual, experiencia- que puede ser puesta en funcionamiento para el uso creativo de riqueza”.

La idea de *capital intelectual* es solidaria de otra más amplia que alude a la disposición de las organizaciones en general (empresas, grupos de investigación, universidades, etc.) para gestionar el conocimiento en contextos donde la información y su uso adecuado son decisivos para el éxito siempre precario del logro de metas en competencia.

Esta forma de ubicar el problema supone la existencia de una economía *desmaterializada*, donde el trabajo intelectual domina ampliamente al manual y la demanda de gestores creativos –*mentes brillantes*- es creciente y concordante con la del nuevo estilo de gerenciamiento.

Semejante combinación de destrezas, conocimientos y capacidades organizativas para su aplicación, pone en evidencia que las empresas, tal como las conocimos hasta ahora, ya no se bastan a sí mismas y no pueden seguir adaptándose exitosamente a las nuevas situaciones de competencia mediante el recurso de crear departamentos de investigación y desarrollo, sino que necesitan insertarse en una nueva trama de relaciones que incluyen a las universidades y demás centros de generación y gestión de conocimientos e información.

En tal situación las universidades ven revalorizado su rol de instituciones especializadas en la manipulación del conocimiento avanzado, entendiendo

²⁵ Stewart, Thomas *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*. New York: Bantam Books, 1998; y Sveiby, K. *The New Organizational Wealth: Managing & Measuring Knowledge-Based Assets*. NY: Berrett-Koehler Pubs, 1997.

que ahora la idea de *conocimiento avanzado* tiene un nuevo matiz que significa *conocimiento gestor, conocimiento más capacidad de aplicarlo administrándolo desde el momento de su localización, evaluación, acondicionamiento y utilización en situaciones que, a su vez, reclaman diagnósticos y estrategias de abordaje*.

En este punto es en el que debe ubicarse la real dimensión de los desafíos que le plantea la sociedad del conocimiento y la información a la sociedad tradicional: el nuevo tipo de sociedad reclama de la Universidad no sólo conocimiento avanzado (ciencia y tecnología) sino también *valores* relacionados con la gestión del mismo. Como se vio, la capacidad de gestión del conocimiento está relacionada con la disposición de prever las características de las situaciones estratégicas futuras en las que los conocimientos serán aplicados, lo cual conlleva la necesidad de tratar a la ciencia y a la técnica como medios y no como fines.

Así, para la Universidad se plantea la alternativa de especializarse en la enseñanza institucional del conocimiento práctico, profundizando su función escolar y profesionalizante específica o, bien, asumir la necesidad de proteger los viejos valores universitarios de su tradición humanística, aquellos relativos a la ética del uso del conocimiento.

Para la Universidad la gestión del conocimiento, el *managment* de los *brights brains* –mentes brillantes– no es otra cosa que el compromiso con la honestidad intelectual y la búsqueda de la verdad. La Universidad no puede correr detrás del mercado produciendo especialistas porque esta demanda es altamente impredecible. El mercado de trabajadores intelectuales es cambiante en el tiempo y este cambio se ha acelerado al punto que nadie está en condiciones de afirmar taxativamente que los profesionales que se comienzan a formar hoy tendrán emplee en la década en que salgan a ofrecer sus servicios. Hace treinta años ni la informática ni la biotecnología estaban en la agenda de prioridades de ningún Estado o institución educativa, mientras que hoy son especialidades de alta demanda.

Desde el punto de vista de la demanda, las universidades hoy están en condiciones de saber que en el mediano y largo plazo se seguirán necesitando gestores del conocimiento y portadores de cultura universitaria, de valores asociados a la importancia del saber técnico y a la ética de su uso, y ese es el núcleo de valores, conocimientos y destrezas básicos que las universidades deben transmitir independientemente de los avatares del mercado de profesionales y de la situación en que se vayan articulando los distintos temas de investigación y promoción de las ciencias.

La agenda encargada de indagar las complejas relaciones entre la Universi-

dad del siglo veintiuno y la sociedad del conocimiento y la información está siendo construida por los actores involucrados y tiene múltiples facetas. Sin embargo, en este punto podemos tener la certeza de que el trasfondo del problema y el cauce de las discusiones estarán correctamente asentados si toman en cuenta el siguiente aserto de Peter Scott:

«Será imposible comprender la “sociedad de conocimiento” del modo correcto, si se la trata simplemente como una formación tecnológica. Sin dudas, si se parte de esta perspectiva, será difícil apreciar su sutil articulación con los nuevos sistemas masivos de educación superior que han surgido en el mundo y han trascendido las tradiciones de la vieja Universidad. Entender a la primera como un nuevo paradigma de “poder” (la prueba culminante del viejo adagio: “conocimiento es poder”) y a las universidades como productoras de las materias primas necesarias para el avance tecnológico (tanto en términos de información científica como de capacidades humanas) no es sólo engañoso sino, en un sentido importante, reduccionista e incluso degradante. El “conocimiento” de la “sociedad de conocimiento”, como el “conocimiento” académico de las universidades, trasciende lo meramente funcional, es simbólico y hasta espiritual.»²⁵

En Argentina este debate recién empieza y reclama la participación plena de las universidades que están tensionadas por un doble juego de demandas dado que, a la vez que deben intervenir como integrantes del *triángulo de coordinación* junto con el Estado y la sociedad civil, se ven obligadas a introducir transformaciones internas que suponen complejas ingenierías institucionales. Que los actores involucrados lo vivan como una *amenaza*, merecedora de respuestas reactivas y conservadoras, o como una *oportunidad* para la innovación y el cambio, es lo que en definitiva determinará la suerte de cada una de las instituciones universitarias que integran el sistema.

²⁵ Scott, Peter, «El rol cambiante de la Universidad en la producción de nuevo conocimiento», *Revista Pensamiento Universitario* N° 8, Buenos Aires, 2000.

I: LA AGENDA UNIVERSITARIA ARGENTINA.
CONTINUIDADES, REORIENTACIONES Y NUEVOS DESAFÍOS.
A MODO DE BALANCE DE LA ACTUAL GESTIÓN DE LA SPU

1) LOS AMBITOS DE COORDINACION, PLANIFICACION Y REFLEXION SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR

Consejo de Universidades: El Parlamento Universitario

*Mario Gimelli*²⁷

*Claudia Molina*²⁸

La Ley de Educación Superior N° 24.521 ha sido puesta en vigencia hace casi ocho años. En consecuencia, desde entonces existe el Consejo de Universidades. Lo integran el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), un representante de cada uno de los siete Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. Está presidido por el Ministro del área.

Menos que detallar sus atribuciones el presente trabajo se propone efectuar un análisis de la tarea realizada en su ámbito e intentar una perspectiva orientada al futuro teniendo en cuenta las tendencias y propuestas actuales.

Por el modo en que está integrado, su capacidad de coordinación, articulación, intercambio y –sobre todo- la importancia del rol que la normativa le atribuye en la definición de políticas, ha sido progresivamente aceptado por parte de las instituciones universitarias, en tanto ven garantizada expresamente su intervención en el proceso de toma de decisiones.

Con su participación, se generaron productos de alta incidencia en la política educativa, junto con otros de menor visibilidad pública pero también relacionados con temas íntimamente vinculados con los debates que atraviesan el sistema y que tienen –por ende- una fuerte carga de conflictividad, que se cierne sobre el proceso de toma de decisiones y la construcción de acuerdos.

Evidentemente, el desarrollo de dicho proceso al interior del organismo –por su juventud y por su composición- no es sencillo: no resulta tarea fácil producir cambios estructurales o marcar directrices obtenidas por consenso de los actores del sistema universitario. En este sentido, para el análisis global de su gestión no puede soslayarse la consideración de diversos factores, entre los

²⁷ Asesor Legal y Técnico de la SPU

²⁸ Co-responsable de la Coordinación Técnica del Consejo Nacional de Universidades-SPU

cuales cabe mencionar la falta de experiencias previas de los actores institucionales involucrados en esta nueva forma de articulación transversal; las dificultades para la construcción del consenso en el interior de los propios organismos representados; las tensiones que genera un nuevo rol del Ministerio –el de articulador/coordinador de la política educativa-, además del más evidente: la necesidad de armonizar y sintetizar intereses y expectativas muchas veces contrapuestos.

Sin embargo, estos aspectos no deberían analizarse con una visión negativa, sino como la lógica consecuencia de la pretensión de tratar de marcar el rumbo o dejar sentadas las bases de los grandes temas de la educación superior con la participación de todos los sectores involucrados. Las dificultades que la cuestión presenta hacen evidente la trascendencia de los temas tratados y la seriedad con la que se deben abordar.

En el seno del Consejo se discuten temas que dejarán huellas por muchos años y la construcción de los consensos se efectúa tomando en cuenta las intenciones de quienes lo componen. Se respeta la libertad de opinión y los genuinos intereses de sectores distintos -aunque no contrapuestos- como lo son las instituciones universitarias públicas y las privadas, así como la visión, las realidades y las necesidades regionales.

En ese marco, al que se suman ineludibles restricciones presupuestarias de orden general, el Consejo de Universidades fue desarrollando su tarea de una manera creciente, con el apoyo técnico de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Lo actuado

Los temas abordados han sido numerosos, aunque no siempre quedaron plasmados en acuerdos o manifestaciones del cuerpo. Las discusiones, y a veces derivaciones, han resultado casi siempre constructivas en el momento de formar opinión, o al menos para avizorar cómo o en qué estado de debate o de gestión se encuentran los distintos temas de la agenda universitaria.

Los primeros años de funcionamiento fueron dedicados a lograr los consensos indispensables para plasmar los acuerdos necesarios para la formulación de la normativa básica requerida por la sistemática de la Ley de Educación Superior. Se adquirió una valiosa experiencia aprovechable para el futuro.

Así, entre otros temas, el Consejo emitió los siguientes acuerdos:

- N° 3 del 18/12/96 sobre fijación de la carga horaria mínima para las carreras de grado, que luego dio origen a la Resolución MCyE N° 6/97
- N° 6 del 1/7/97 sobre estándares de acreditación para las carreras de posgrado, que luego dio origen a la Resolución MCyE N° 1168/97.

- N° 7 del 3/12/98, sobre inclusión del título de Médico en el régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior, que luego dio origen a la Resolución MCyE N° 238/99
- N° 9 del 24/6/99 sobre contenidos curriculares básicos, criterios de intensidad de la formación práctica, carga horaria mínima, estándares de acreditación y actividades reservadas al título de Médico, que luego dio origen a la Resolución MCyE 535/99.
- N° 10 del 10/8/99 por el cual se efectúan recomendaciones sobre el procedimiento a aplicar a los fines del reconocimiento oficial y consecuente validez nacional a títulos correspondientes a ofertas de grado o posgrado que se instrumenten total o parcialmente fuera del ámbito del Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CPRES) al que pertenece la institución universitaria, que luego dio origen al Decreto 1047/99.
- N°13 del 14/11/01 sobre inclusión en el régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior y aprobación de contenidos curriculares básicos, criterios de intensidad de la formación práctica, carga horaria mínima, estándares de acreditación de las respectivas carreras y actividades reservadas a los siguientes títulos: Ingeniero Aeronáutico, Ingeniero en Alimentos, Ingeniero Ambiental, Ingeniero Civil, Ingeniero Electricista, Ingeniero Electromecánico, Ingeniero Electrónico, Ingeniero en Materiales, Ingeniero Mecánico, Ingeniero en Minas, Ingeniero Nuclear, Ingeniero en Petróleo, e Ingeniero Químico. Dicho Acuerdo dio origen a la Resolución ME N° 1232/01.
- N°15 del 21/08/02 sobre inclusión en el régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior y aprobación de contenidos curriculares básicos, criterios de intensidad de la formación práctica, carga horaria mínima, estándares de acreditación de las respectivas carreras y actividades reservadas a los títulos de Ingeniero Agrimensor e Ingeniero Industrial, que dio origen a la Resolución MECyT N° 1054/02.

A partir del año 2002 y a instancias de la Secretaría de Políticas Universitarias se vigoriza la actividad del Consejo. Reafirmando que las directrices de la política universitaria deben consensuarse entre los actores del sistema -y consecuente con el plan de gestión que la Secretaría se propuso oportunamente-, se da comienzo a una tarea más dinámica en su seno con el objetivo primordial de convertirlo en el Parlamento de la Universidad argentina, promoviendo una agenda temática sustantiva y estableciendo un cronograma periódico de reuniones plenarias y permanente de sus comisiones de trabajo, lo que fue recibido con beneplácito por las instituciones universitarias.

Asimismo, la Secretaría de Políticas Universitarias se propuso un cambio de rumbo en materia de incorporaciones de carreras al régimen del artículo 43 de la

Ley de Educación Superior y, de acuerdo con lo antes manifestado, llevó la cuestión al seno del Consejo para su discusión.

El Cuerpo se manifestó respetuoso de la iniciativa y desde su ámbito propuso a la Secretaría de Políticas Universitarias una profunda discusión sobre el régimen establecido por dicha normativa, lo que dio origen al taller llevado a cabo en el mes de noviembre de 2002, donde -luego de una larga jornada en que la nutrida y calificada concurrencia de representantes de instituciones universitarias y de asociaciones académicas y profesionales debatió sobre el tema- se arribó a conclusiones que luego fueron recogidas por el Acuerdo Plenario N°18, el que estableció una nueva metodología para abordar las inclusiones de títulos en el régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior, determinó una nómina y fijó una agenda para futuras incorporaciones.

A partir de dicho acuerdo y de la Resolución MECyT N° 254/03, dictada en consecuencia, se presenta una nueva situación respecto de carreras de necesaria acreditación. Se fijaron criterios y se avanzó en la línea interpretativa, mediante la aprobación de un primer grupo de nuevos títulos que indiscutiblemente debían ser incorporados al régimen del artículo 43. Tomando en cuenta también, las realidades y necesidades locales y nacionales y los compromisos asumidos en el ámbito internacional de alcance regional, se incorporaron al régimen de dicho artículo los títulos de: Arquitecto, Ingeniero Agrónomo, Veterinario, Bioquímico, Farmacéutico y Odontólogo y se dispuso estudiar profundamente la situación del título de Psicólogo.

Asimismo, en un análisis realista de las necesidades y posibilidades se determinó que los títulos de Abogado, Notario, Contador y Actuario serán incorporados en un segundo momento, lo cual se espera tenga lugar durante el presente año.

El cambio de procedimiento, orientado a llevar a delante una política activa en materia de calidad, indudablemente determinará la necesidad de redoblar esfuerzos en el ámbito del Consejo. Este año queda pendiente, en este aspecto, un trabajo arduo de estudio y fijación de los contenidos curriculares básicos, criterios de intensidad de la formación práctica, carga horaria mínima, estándares para la acreditación de dichas carreras y actividades reservadas a los poseedores de tales títulos.

Además se han introducido otros temas tales como la articulación de la Educación Superior, y el sistema de Educación a Distancia.

Lo que se espera

Asumiendo que el sistema universitario argentino ha logrado un nivel de desarrollo y maduración que hace imprescindible la concurrencia de todos sus

integrantes en instancias de coordinación y cooperación, apoyadas en sólidos fundamentos de debate y en los consecuentes consensos que gradualmente deberán lograrse, se estima que la intervención del Consejo de Universidades en la definición de temas cruciales de política educativa deberá incrementarse sustantivamente.

Para lograr esta finalidad, serán necesarios tanto la activa y responsable participación de sus integrantes, como el fortalecimiento del apoyo que se le viene brindando desde el Ministerio a través de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES)

Gustavo Crisafulli²⁹

Creados por la Ley de Educación Superior, los CPRES han tenido poco más de un lustro de actividad en la que, con numerosos altibajos, han ido consolidando una presencia permanente en el sistema de educación superior. En su origen confluyeron dos innovaciones importantes; por un lado, la confluencia de universidades nacionales, privadas y gobiernos provinciales y por el otro, la presencia de un organismo con funcionamiento a escala regional.

Estos novedosos aspectos explican en buena medida sus iniciales dificultades para poner en marcha una agenda de trabajo sustantiva y productiva. En los primeros años, concentradas las provincias en la reforma de la educación básica, los CPRES fueron poco más que espacios de coordinación de algunas políticas de las universidades (lo que sin embargo no era poco si se tiene en cuenta el tradicional aislamiento que caracterizaba a nuestras casas de altos estudios).

A partir de 1997 universidades y provincias, con el apoyo de la Nación, fueron centrando sus agendas en torno de la articulación regional de ambos subsistemas de educación superior. Se generaron las primeras reflexiones, estudios y experiencias en torno de la articulación entre institutos superiores y universidades y las primeras aproximaciones a las relaciones de estas instituciones con los cambiantes requerimientos del desarrollo social y económico en las distintas regiones.

Como productos de aquella etapa han quedado los documentos del CPRES NOA de sus *I y II Jornadas de Articulación de la Educación Superior*, el análisis del CPRES Centro Oeste sobre requerimientos de educación superior del sector agroalimentario, la organización de la Red Interuniversitaria Patagónica de Gestión de la Información Electrónica (RIPGI) por parte del CPRES Sur, el proyecto de relevamiento de la demanda futura de educación superior del CPRES Metropolitano y las distintas propuestas de los Consejos para la regulación de las subseces universitarias y de lo que se define como los Colegios Universitarios.

En los dos primeros años de la actual década, el paulatino agravamiento de

²⁹ Coordinador de Apoyo Técnico a los CPRES. Secretaría de Políticas Universitarias.

la crisis política y financiera y la disminución del apoyo técnico por parte de la Nación, configuraron un panorama difícil para los CPRES, en el que los más consolidados lograron sostener una dinámica de trabajo y otros disminuyeron su actividad. En este marco deben destacarse los esfuerzos del CPRES NOA por dar continuidad a su Programa Regional de Articulación de la Educación Superior y las acciones del CPRES Centro Oeste que fructificaron en su Documento *Primer Aporte para una Política de Integración de la Educación Superior* y en la realización del *Ier. Seminario Taller de Articulación* en la Universidad Nacional de Villa María, así como las actividades del CPRES Metropolitano en torno de la problemática de la educación superior tecnológica y profesional que culminaron con las *Primeras Jornadas de Articulación de la Educación Superior Técnica* realizadas en la Universidad Kennedy.

Con la llegada del Dr. Juan Carlos Pugliese a la conducción, la SPU se planteó como objetivo estratégico la consolidación institucional de los Consejos Regionales a partir de señalar dos metas centrales:

- a) El fortalecimiento institucional y funcional de los CPRES.
- b) El desarrollo de una agenda sustantiva en la que confluyeran la continuidad de las temáticas definidas por los propios Consejos y las iniciativas de la SPU y la Secretaría de Educación.

Con relación al primer aspecto, la SPU reforzó su asistencia a los Consejos mediante la Coordinación de Apoyo Técnico a los CPRES y el respaldo de la nueva Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria. Con ello se restituyó la periodicidad de las reuniones de los siete Consejos y el funcionamiento de sus Comisiones Técnicas. Además, se creó en el ámbito de la Secretaría el programa de Articulación de la Educación Superior que, junto con la Coordinación de los CPRES, realizó el primer relevamiento de experiencias de articulación y generó una primera acción de financiamiento de proyectos.

Asimismo, la decisión de la Sra. Ministra Graciela Giannattasio de poner en marcha una Comisión de Enlace entre la SPU y la Secretaría de Educación permitió capitalizar la rica reflexión de los CPRES que se expresó en la propuesta de Criterios para la Articulación de la Educación Superior presentados al CFCyE y al Consejo de Universidades a fines de 2002.

De este modo, la SPU poniendo en primer plano el carácter de órgano de consulta de los CPRES puso a consideración de éstos, todas sus iniciativas, desde la revisión de las normas de educación a distancia hasta la propuesta de mecanismos de aplicación del Art. 43° de la LES, con el objeto de alinear las agendas de los CPRES con la del Consejo de Universidades.

En cuanto a la constitución de una agenda sustantiva de trabajo, la Secretaría señaló tres temáticas de importancia estratégica que, a la vez que requieren centralmente del trabajo en el nivel regional y de una continuidad profunda de la trayectoria de los CPRES, necesitan la colaboración y acción inmediatas de universidades y gobiernos provinciales.

Junto a la cuestión de la articulación entre institutos superiores y universidades, arriba abordada, la SPU propuso también como tema prioritario la articulación horizontal de sistema universitario a los efectos de facilitar y promover la movilidad de los estudiantes y poder afrontar la creciente internacionalización de los estudios superiores. El problema del reconocimiento de estudios parciales y de la flexibilización curricular es de vieja data en nuestras universidades y fue objeto de análisis en diversos CPRES, pero fuera de un pionero Acuerdo del CPRES Sur en 1996, nunca se produjeron respuestas institucionales concretas.

El tema fue abordado en las Primeras Jornadas Inter-CPRES realizadas en julio de 2002 en la Universidad Nacional de Río Cuarto y recomendado como tema prioritario de agenda en su Declaración Final. Además fue propuesto en cada una de las reuniones plenarias de los distintos Consejos Regionales y en cuatro de ellos, el Bonaerense, el Centro Oeste, el Sur y el NEA se constituyeron Comisiones Técnicas que abordarán su tratamiento en el 2003.

El tercer tema propuesto por la SPU fue el de las relaciones entre la educación superior y el desarrollo socioeconómico regional y local. Tradicionalmente, las universidades argentinas han tenido relaciones de baja intensidad con los sectores de la producción y el trabajo. En los últimos veinte años se ha producido una creciente toma de conciencia de esta debilidad y, tanto desde las propias instituciones como desde el Estado, se han generado políticas y programas tendientes a fortalecer los lazos entre las universidades y la sociedad. Estas políticas y acciones han dado frutos dispares, de modo que es necesaria una revisión que permita profundizar las experiencias exitosas y obtener lecciones de las frustradas.

Además, la velocidad y profundidad de la crisis argentina nos obliga a una reflexión profunda sobre el papel de las instituciones de educación superior en la recuperación del sector productivo, en el desarrollo de un perfil exportador para las pymes, en el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los jóvenes, en la adquisición de nuevas competencias para los trabajadores adultos y en la atenuación del impacto de la crisis en los sectores más débiles y expuestos.

Frente a este inmenso desafío los CPRES pueden constituir uno de los ámbitos adecuados para recuperar la discusión de este complejo problema, elaborar

con urgencia un diagnóstico en el nivel regional y generar las políticas que puedan acordarse entre las universidades, los gobiernos provinciales y los sectores sociales, a fin de coordinar y fortalecer las acciones existentes y diseñar y promover nuevas y más eficaces vinculaciones.

La propuesta fue adoptada como tema prioritario en la Declaración Final de la reunión Inter-CPRES de Río Cuarto e incluida en las agendas de trabajo de los siete Consejos. Paralelamente, a iniciativa del CPRES Metropolitano, la SPU está trabajando con la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) del Ministerio de la Producción en un convenio que vincule a los CPRES con las Agencias de Desarrollo Regional y coordine los distintos programas de ambas Secretarías en este campo.

De este modo, la gestión culmina con los siete CPRES en pleno funcionamiento y dotados de una agenda sustantiva para el mejoramiento de la educación superior. El esfuerzo conjunto de la SPU, las universidades y los gobiernos provinciales ha permitido recuperar estos fundamentales órganos de coordinación y consulta del complejo tramado de la educación superior argentina y orientarlos en el abordaje de las cruciales funciones que la Ley les ha asignado.

La Comisión de Mejoramiento³⁰ de la Educación Superior

Adolfo Stubrin³¹

El inclemente pico de crisis económica, social y política que vivió el país hasta mediados de 2002 expuso al sistema universitario a riesgos extraordinarios. Hubo mucho que defender y consolidar para contrarrestar los peligros inminentes y, también, mucho que inventar y crear para proyectar el resurgimiento de las instituciones en medio de tamaña incertidumbre.

Aumentar la previsibilidad implica asegurar la autarquía de las universidades públicas, principio constitucional que debe garantizarse por medio de la efectiva ejecución de las partidas presupuestarias y el mantenimiento del valor real de los niveles de erogación año tras año.

Igualmente, fue y sigue siendo importante precaverse contra programas políticos orientados al cierre del Ministerio de Educación de la Nación, que serían un punto culminante del proceso de deterioro del Estado y de gradual abandono de áreas vitales para el desarrollo del país. La esperanza misma de instaurar una política pública en torno de la educación superior ante esa eventualidad se vería frustrada.

En ese contexto tocó a la Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior, convocada por un decreto del gobierno anterior, entregar su informe el 22 de mayo de 2002. El propósito central fue abogar porque la educación superior sea incluida en la agenda nacional como una cuestión cuya resolución justifica y requiere la puesta en marcha de una política pública.

Uno de los ejes de la propuesta es esbozar lo que se ha dado en llamar un *nuevo procedimiento de política*. Se trata de un intento por capitalizar experiencias institucionales de los últimos años, potenciándolas como herramientas de reflexión y decisión sobre el futuro.

Efectivamente, la *evaluación institucional* y las *acreditaciones de carreras*, por ejemplo, constituyen un gran esfuerzo realizado por el sistema universitario que bien merecen afianzarse como punto de partida de una mayor racionalidad en los mecanismos de gestión, expansión y búsqueda de la calidad del sistema universitario.

Son varias las universidades que han empleado la información y los consen-

³⁰ El Informe de la Comisión de Mejoramiento puede consultarse en la página web de la Secretaría de Políticas Universitarias.

³¹ Actual miembro de CONEAU, integró la Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior como coordinador de la subcomisión dedicada a los temas institucionales.

sos proporcionados por los procesos evaluativos para diseñar su *plan de desarrollo institucional* y programas específicos. Es posible profundizar esa tendencia a través de una proyección coordinada de estas lógicas de gobierno responsabilizado en el mediano y largo plazo.

Sin embargo hasta ahora los planes de desarrollo de las universidades no contaban con una oportunidad cierta para obtener apoyo político y financiero sólido por parte de las autoridades nacionales.

Articular y sincronizar los recursos y la voluntad de cambio del gobierno y las universidades es un gran desafío.

Esa difícil coincidencia depende de una visión compartida sobre las necesidades y requerimientos de la sociedad y, aun lograda, será indispensable contar también con un método que preserve la autonomía de la Universidad de cualquier injerencia o supervisión del poder político al mismo tiempo que permita al Estado proteger y promover en estos asuntos el interés general.

Dice la Constitución Nacional de 1994 que al Congreso le corresponde sancionar *leyes de organización y de base* de la educación (Art. 75, inc. 19). La actual Ley de Educación Superior es una *ley de organización*. Acerca de qué deberá ser una *ley de base*, la Comisión de Mejoramiento ha postulado un perfil: que contenga lineamientos para un *plan nacional de desarrollo* de la educación superior.

Ante cada período de cuatro, cinco o seis años para el que la *ley de base* fije orientaciones de esa naturaleza, habría que formular en forma abierta y con libre debate los principales problemas existentes, de manera que la política pública legalmente impulsada asuma el significado de una respuesta ante aquellas demandas.

Eso implicaría que el carácter prioritario del sector quedara realmente establecido, al determinarse aspectos relevantes y criterios adecuados para que se diseñen y apliquen inversiones públicas, así como sus fuentes de financiación, plazos y metas generales.

El Poder Ejecutivo tendría un importante papel que jugar en este esquema que no interferiría en el gobierno propio de las universidades ni en el de las provincias. Tendría que producir y brindar información, análisis y diagnósticos pertinentes y detallados acerca de la situación y su posible evolución. Para eso es fundamental que cuente con capacidades institucionales apropiadas.

Cimentado en esos reportes y en las consultas pertinentes podría tomar la iniciativa de proponer las líneas del nuevo *plan nacional de desarrollo* ante la sociedad, las comunidades universitarias y el Congreso. Dicho plan contendría pautas para los *planes de desarrollo institucional* de universidades y provincias (para el sector de los institutos, colegios y escuelas superiores) y

programas nacionales especiales.

Luego, un órgano especializado y representativo, quizás un *instituto descentralizado* en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología debería estudiar, a la luz de los criterios presentados por la ley y de diagnósticos disponibles, los *planes de desarrollo* propuestos por las instituciones para concederles mediante un dictamen fundado y previa suscripción del correspondiente compromiso el financiamiento disponible.

En cuanto a los *programas nacionales*, su clave de implementación debería ser no sólo el plan de cada institución, sino una necesidad social y académica de alcance general. El ejemplo paradigmático de un programa nacional es un imprescindible *fondo nacional de becas* para educación superior, que tanto se echa de menos en tiempos en que la justicia social está tan deteriorada.

El *ciclo/carrera de estudios básico generales* podría ser, en primera instancia, un *programa nacional* que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología impulse experimentalmente con el concurso de instituciones universitarias y no universitarias interesadas en ensanchar la base democrática de ingreso a la educación superior de alumnos con probabilidades de éxito y, mediante un desarrollo curricular cuidadoso y actualizado, asegurar a estos que la subsiguiente transferencia a las carreras de grado y posgrado más diversas y calificadas pueda realizarse.

Esa podrá ser una clave en la construcción de la integración entre los establecimientos de distinto tipo que pueblan nuestra educación superior y una vía para la modernización del sistema. El éxito de una iniciativa pedagógica de esos alcances dependerá en gran medida de la legitimidad política y jurídica con que se vayan, gradualmente, adoptando las decisiones y también de la fundamentación técnica y académica con que se lleven a la práctica.

Desde luego las reformas académicas ya iniciadas en muchas universidades y en el espacio propio de carreras profesionales y disciplinas tiene que potenciarse simultáneamente. El acierto de las *políticas educacionales*, las *políticas del conocimiento* y las *políticas de vinculación* de la educación superior con el desarrollo productivo que nacionalmente se resuelvan tiene como condición ineludible para su éxito que las universidades emprendan en su propio seno y en los ámbitos regionales que las agrupan acciones semejantes.

Ante la objeción, frecuentemente señalada, de que los momentos de tanta inseguridad no son propicios para la preparación del futuro, la Comisión para el Mejoramiento de la Educación Superior respondió con el optimismo de la voluntad. La pasividad es un pésimo antídoto contra el riesgo. La reflexión colectiva en el seno de las instituciones, en cambio, es una fuente de confianza que

ayuda a contrarrestar la incertidumbre y prevenir los peligros.

Evidentemente es prioritaria la construcción de una *agenda del gobierno*, en la que diferentes asuntos se conecten entre sí, reconociendo su complejidad real y donde las soluciones ensayadas dejen de ser reflejas o desancladas para organizarse como una respuesta convincente que proporcione una imagen del futuro deseado y brinde argumentos sobre su viabilidad.

Con esa agenda debidamente presentada y difundida se habrá dado un paso enorme, que permitirá diseñar y desplegar a continuación una política pública de reforma y modernización de la educación superior.

Los plazos, los recursos económicos, legales y técnicos, el consenso de los actores tendrían que preverse para fijar la secuencia y regular el ritmo de las distintas líneas de acción. Consecuentemente habría una orientación general que dinamizaría los esfuerzos, hasta ahora dispersos y erráticos, para acumular sus resultados en el lugar decisivo, en la base del sistema, las instituciones educativas y su incesante ajetreo.

La viabilidad de una política pública no reside unilateralmente en la cantidad de dinero con que se cuenta, ni en la celeridad o sorpresa de las medidas que se adopten, ni en el poder político o legal que consiga reunirse, ni en la sofisticación de los estudios técnicos que se preparen. De modo que es perfectamente posible intentarlo en condiciones en que ninguno de esos elementos ha alcanzado su estado óptimo, mediante una combinación de las dosis disponibles de cada uno y del consenso y la adhesión racional que se suscite en los diferentes ámbitos con influencia sobre los acontecimientos.

La crisis subsistente hace más dramática que nunca la exigencia de que nuestro país cuente con un sistema de producción y distribución social de conocimientos. A la vez es vital el aporte que un sistema de movilidad ascendente y de diálogo intercultural puede proporcionar a nuestra cristalizada –o, peor aún, regresiva– estructura social. Las universidades y toda la educación superior son la energía de esos sistemas.

Las instituciones democráticas deben tomar conciencia de la vital importancia de la educación superior para la paz, la cultura y el progreso del país y formular la convocatoria, seguras de que en las comunidades académicas hay una vocación firme de afrontar, en su campo específico, el desafío de reconstrucción moral y material de la nación.

2) CALIDAD

Reforma Normativa para la Calidad

*Mario M.F. Gimelli*³²

*Arturo López Dávalos*³³

Al comienzo de la actual gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias se planteó un Plan de Gestión a llevar a cabo en la etapa de transición.

Uno de los principales temas de la agenda era el de la reformulación de la normativa. El esquema de trabajo no consistía en efectuar grandes modificaciones sino en introducir cambios en los mecanismos operativos para el ejercicio de la política pública.

En este esquema se fijaron prioridades y se comenzó la tarea, la cual en algunos casos ya ha tenido frutos y en otros existen proyectos en trámite.

A continuación se efectuará una descripción de cada una de las acciones emprendidas.

Solicitud de validez nacional de títulos de posgrado

Sabido es que la Ley de Educación Superior en su artículo 39 establece la necesaria acreditación de las carreras de posgrado en forma previa al otorgamiento del reconocimiento oficial y consecuente validez nacional de los títulos a que conducen, por parte del Ministerio.

No obstante lo antes expresado, durante los años subsiguientes a la sanción de la ley y hasta tanto se lograra el ordenamiento del sistema, el Ministerio dictó las Resoluciones 2477/98 y 35/99, por las cuáles este otorgaba un reconocimiento oficial provisorio a dichos títulos, independientemente de la acreditación, con la condición resolutoria de necesaria presentación en la primera convocatoria a acreditación.

Dicha situación se mantuvo hasta el dictado de la Resolución N° 51 del 18 de octubre de 2000, por la cual se estableció que a los efectos del otorgamiento de un reconocimiento oficial provisorio, las instituciones universitarias deberían efectuar la presentación con todos los antecedentes necesarios para posibilitar su evaluación por la CONEAU. Dicha presentación servía como

³² Asesor Legal y Técnico de la SPU

³³ Asesor de la SPU

actuación inicial del proceso de acreditación.

El 25 de julio de 2002 el Ministerio dicta la Resolución N° 532 por la cual deja sin efecto la anterior y se elimina la posibilidad de otorgamiento de reconocimiento oficial provisorio para las carreras de posgrado, de modo que queda circunscripta esa posibilidad sólo para los proyectos de carrera, es decir aquellos que aún no han sido puestos en práctica ni cuentan con alumnos.

Esta Resolución viene a poner fin a una situación problemática existente, en tanto los reconocimientos oficiales provisorios, si bien eran necesarios coyunturalmente, no solucionaban la cuestión de fondo. Asimismo cristaliza la cuestión de los proyectos de carreras de posgrado, intentando solucionar el problema normativo creado por el artículo 39 y la Resolución 1168/97, en tanto la ley exige la necesaria acreditación en forma previa al otorgamiento de validez nacional y por lo tanto a la puesta en marcha de la carrera. La resolución ministerial mencionada supone la existencia de alumnos entre los estándares de acreditación.

De este modo los proyectos deben pasar por una etapa intermedia de acreditación y cuando ya tienen alumnos, es decir cuando son carreras, deberán acreditar según los plazos establecidos en el decreto 499/95.

Agencias privadas de acreditación

El 23 de setiembre de 2002 el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, emitió la Resolución N° 879 por la cual deja sin efecto la Resolución del ex Ministerio de Educación N° 1807/97 y aprueba un nuevo procedimiento para el otorgamiento del reconocimiento de Entidades Privadas de Evaluación y Acreditación Universitaria.

Básicamente la nueva reglamentación innova en la necesaria intervención de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria en los aspectos sustantivos de la solicitud de reconocimiento

Asimismo prevé que la autorización para funcionar establezca los alcances de la actividad a desarrollar de acuerdo con el potencial de la entidad solicitante y del equipo técnico con que cuente. Así, una determinada agencia puede estar autorizada para cubrir un cierto rango de las acciones de evaluación y acreditación previstas en la Ley.

Registro público de centros de investigación e instituciones de formación profesional superior

El artículo 39 de la Ley de Educación Superior establece que la formación de posgrado se desarrollará exclusivamente en instituciones universitarias y, con las limitaciones previstas en el artículo 40, podrá también desarrollarse en cen-

tros de investigación e instituciones de formación profesional superior de reconocido nivel y jerarquía, que hayan suscripto convenios con las universidades a esos efectos.

Por su parte el artículo 40 de la misma ley otorga exclusividad a las instituciones universitarias para el otorgamiento de los títulos de grado y los de posgrado de magister y doctor, con lo cual la actividad a desarrollar por los centros mencionados en el párrafo precedente se limita al dictado de posgrados de especialización.

Oportunamente el ex ministerio de Cultura y Educación dictó la Resolución Nº 2156 del 16 de octubre de 1998, por la cual se reglamentaba la autorización y funcionamiento de los centros e institutos.

Luego de cuatro años, y en el marco de la revisión de la normativa vigente, se estimó necesario dar un nuevo marco normativo al que deberán ajustarse las instituciones que pretendan acogerse a la posibilidad que acuerda el referido artículo 39, con la participación de los organismos técnicos y pertinentes para garantizar un juicio técnico sobre el requisito de nivel y jerarquía que solicita la norma referida y la debida consideración del convenio con la Institución Universitaria, para garantizar a los terceros la calidad de la oferta educativa que se autorice.

De esta manera se entendió conveniente crear un Registro Público de Centros de Investigación e Instituciones de Formación Profesional Superior a cargo de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria.

A fin de obtener la inscripción en el mencionado registro se deberá cumplir una serie de requisitos formales y sustantivos, cuya verificación está a cargo de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria y de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, respectivamente.

Asimismo se establece la necesidad de realización de las periódicas evaluaciones externas previstas por el art. 44 de la Ley de Educación Superior, como también la acreditación de las carreras que allí se dicten

Propuesta de modificación del decreto 173/96

La propuesta se orienta a establecer una armonía del plexo normativo relativo a las atribuciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

En este sentido cuando el decreto mencionado se dedica a la cuestión de las mayorías que debe observar la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria para adoptar decisiones, se elimina el término “vinculante” y se lo reemplaza por “previo informe favorable”.

Asimismo, en atención a la experiencia recogida durante el lapso de funcio-

namiento de dicho órgano, se propone que el cómputo de las mayorías se efectúe sobre el total de cargos efectivamente cubiertos, nunca inferiores a siete.

Propuesta de una nueva reglamentación para el régimen de instituciones universitarias privadas

Sobre la base de la experiencia adquirida en su aplicación se plantea la modificación del Decreto 576/96, debido a que refleja más acabadamente el espíritu de la Ley 24521, en lo referente al funcionamiento de las universidades privadas, durante el período de autorización provisoria. En particular se reglamenta para esas instituciones el cumplimiento de lo normado en los Artículos 44, 62, 64y 65 de dicha Ley.

Se retoma el criterio de autorización con ámbito de actuación, tratando de este modo armonizar con el decreto 1047/99 (el cual también debería ser revisado a luz de la experiencia adquirida).

A los efectos de las solicitudes autorización provisoria o de reconocimiento definitivo se establecen normas generales y se dejan para la reglamentación por parte del Ministerio las cuestiones operativas.

Se introducen algunos cambios en materia de informes anuales, se prevén informes anuales informativos y bianuales sustantivos, alternadamente.

Tomando en cuenta la realidad del sistema y en forma armónica con la legislación vigente que el proyecto viene a reglamentar, se establecen algunas alternativas en el momento de resolver la solicitud de reconocimiento definitivo. Así la CONEAU, podrá recomendar al Ministerio a) que se otorgue el reconocimiento definitivo; b) que se otorgue el reconocimiento definitivo, con recomendaciones; c) una prórroga de la autorización provisoria; d) el retiro de la autorización provisoria.

Asimismo el proyecto contiene una norma transitoria tendiente a abordar la situación de las instituciones universitarias con autorización provisoria de larga data.

Propuesta de nuevo Manual de Procedimientos para la implementación del incentivo a los docentes investigadores

Sobre la base de la experiencia adquirida en su implementación se han encarado una serie de modificaciones al *Manual de Procedimientos del Programa de Incentivos a los Docentes investigadores*. Entre las principales modificaciones introducidas se puede mencionar que se diferencian las condiciones para *participar* en el Programa de Incentivos de aquellas requeridas para *percibir* el incentivo.

Se crea una Comisión Nacional de Categorización (CNC), con las funciones de definir criterios homogéneos para la aplicación de las pautas de categorización, así como de asesorar y supervisar en la aplicación de dichas pautas. También se descentraliza el proceso de categorización para categorías más elevadas mediante la conformación en cada una de las regiones previstas en la Resolución del ex Ministerio de Cultura y Educación N° 602/95, de una Comisión Regional de Categorización, con la función de coordinar los procesos de categorización, conformar los Comités de Evaluadores y asignar las categorías propuestas por los Comités de Evaluadores. Se reglamenta el procedimiento administrativo y se estipula la forma en que se podrán presentar los recursos, incorporando una doble instancia.

Respecto de normas específicas, se elimina la necesidad de que en cada proyecto participe un docente con dedicación exclusiva y se establece como límite que cada director solo puede dirigir dos proyectos de investigación. También se flexibiliza la vinculación entre categoría docente y categoría de investigador. En relación con la situación de revista, se establece que podrán percibir el incentivo los docentes con cargos de dedicación exclusiva o semiexclusiva y los docentes simples, cuando se desempeñen en las categorías de investigador en los organismos nacionales de Ciencia y Tecnología, y simultáneamente ocupen cargos docentes en una universidad nacional, si cumplen con la totalidad de las obligaciones que la respectiva universidad exige a sus docentes con dedicación exclusiva. Se mantiene el beneficio para los becarios de universidades nacionales así como del CONICET o de la CIC,

Se exige que los Directores presenten un informe anual sobre la marcha del Proyecto y sobre el desempeño de cada docente-investigador. Cada docente-investigador deberá realizar un informe individual, elaborado, detallando la producción científica y su actividad docente, avalado por el director del proyecto.

Para los proyectos se mantiene el sistema de auditoria por la ANPCYT, y para el caso de discrepancia con la evaluación previa, se agrega una tercera evaluación.

Propuesta de revisión de estándares de acreditación de posgrados

La Resolución del ex Ministerio de Cultura y Educación N° 1168/97, que recoge el Acuerdo Plenario N° 6 del Consejo de Universidades, estableció los estándares de acreditación para las carreras de posgrado.

El punto 8 del Acuerdo antes mencionado establece que resultaría conveniente que los estándares aprobados sean revisados teniendo en cuenta el resultado de su aplicación.

En tal orden de ideas se propuso al Consejo de Universidades la revisión de los estándares en cuestión.

La propuesta prevé que haya una adaptación de los estándares generales a las tradiciones académicas de las distintas áreas del conocimiento. Para ello la Secretaría de Políticas Universitarias ha preparado documentos referidos a las siguientes áreas

- Ciencias de la Administración
- Ciencias Aplicadas
- Ciencias Básicas
- Ciencias de la Educación
- Ciencias Humanas
- Ciencias Sociales

Respecto de las Ciencias de la Salud, dado el gran impacto social que tiene la formación de especialistas en esta área, se propuso al CU que se promueva el trabajo conjunto con el Ministerio de Salud, a fin de definir en forma armónica las políticas de formación de recursos humanos.

La Gestión Universitaria

Javier Hernán Rojo³⁴

Relaciones interinstitucionales

Entre los objetivos institucionales más importantes para la Dirección de Gestión está el de mantener relaciones con los diversos organismos del sistema, los cuales se enumeran a continuación:

- Universidades e Institutos Universitarios, estatales y privados
- Consejo de Universidades, del cual el Director Nacional de Gestión Universitaria es el Secretario
- Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU).
- Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)
- Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP).
- Institutos de nivel superior no transferidos a las Jurisdicciones, con títulos revalidados por la Nación
- CPRES

Situación de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria en febrero de 2002

A lo largo del presente período, se trató de corregir algunas de las dificultades de funcionamiento debidas a ciertas inexactitudes en las estructuras funcionales. Al respecto, está realizándose una tarea de análisis con especialistas en gestión institucional, asesores legales y los principales responsables de la Dirección, a fin de ajustar Manuales de Procedimientos e Instructivos, que optimicen el funcionamiento del organismo.

En este sentido, el aspecto referido al Personal ha sido objeto de principal preocupación, dado que de las siete áreas de la Dirección algunas se encontraban con dificultades, especialmente frente a las tareas de evaluar los proyectos de las Universidades Nacionales y Universidades Privadas, con autorización definitiva.

Frente a esta situación se procuró superar la imprecisión funcional mencionada, que demoraba los trámites de expedientes registrados y fuera de registro. Con ese objeto se tomaron medidas que agilizaron la relación entre la Dirección Nacional de Gestión Universitaria y la Secretaría de Políticas Universitarias.

³⁴ *Director Nacional de Gestión Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias.*

También se efectuó la reorganización del Programa de Evaluación de Proyectos con la incorporación de una coordinadora y de varios agentes.

Se completó una reorganización y replanteo de aspectos operativos del área de Educación a Distancia. Se considera que la productividad del sector aumentó un 40% con respecto al año anterior.

Así, el funcionamiento de la Dirección quedó reorganizado de la siguiente manera:

- Director
- Secretaría Privada
- Asesores
- Despacho
- Personal
- Area de Seguimiento
- Area de Fiscalización
- Area de Control de Títulos
- Area de Evaluación de Proyectos
- Area de Convalidaciones
- Area de Educación a Distancia

Una Coordinación General articula las áreas de Seguimiento, Fiscalización y Control de Títulos, procedimientos que están estrechamente interrelacionados con la Oficina de Personal.

Resultados obtenidos de las diferentes áreas

Seguimiento

Tema	Total
Autorizaciones provisorias aprobadas	7
Autorizaciones provisorias no aprobadas	17
Autorizaciones provisorias denegadas	7
Autorizaciones definitivas aprobadas	6
Asociación de Acreditación y Evaluación	1
Subsedes - Extensión de carreras	19
Auspicios – Convenios	14
Seguimiento Informes Anuales	75
Seguimiento UADER	3
Colegios Universitarios	5
Creaciones de carreras	123
Carreras elevadas a la Superioridad con Proyecto de Resolución	75

Universidad Provincial UADER	100
Unidades Académicas	6
Modificaciones de Estatutos	14
Modificaciones de Planes de Estudio	207
Plan de Acción	10
Normativa	1
Consultas escritas	118
Consultas orales	6000

Autorizaciones Provisorias: se evaluaron en el período treinta y un autorizaciones provisorias, de las cuales se aprobaron tres.

Autorizaciones Definitivas: fueron aprobadas cuatro durante este ejercicio.

Asociación de Acreditación y Evaluación: durante el ejercicio fue aprobada (FAPEYAU).

En los presentes ítems la productividad aumentó más del 100% con respecto al año anterior.

Seguimiento de Informes Anuales: se pudo concluir en término con la totalidad de los seguimientos de los informes anuales de veinticinco universidades con autorización provisorio, los que fueron remitidos a la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria.

Mención especial merece la atención a la Universidad Autónoma de Entre Ríos, en su etapa de reorganización, a los efectos de asesoramiento, seguimiento y fiscalización de la documentación respaldatoria para el reconocimiento oficial de los estudios terciarios no universitarios transferidos a la misma.

Creaciones de carreras de Universidades con Autorización Provisoria: se evaluaron cincuenta y un carreras de universidades con autorización provisorio en el año 2002, cerca de un 20% desistieron ante los dictámenes de esta Dirección, las restantes cuarenta y un carreras fueron aprobadas por Resolución Ministerial.

Modificaciones de Estatutos: se modificaron cuatro con la aprobación y publicación en el Boletín Oficial, de modo que se culminó el proceso de adaptación de las Instituciones Universitarias a la Ley.

Modificaciones de Planes de Estudio: por Disposición del Director Nacional se aprobaron cincuenta y ocho modificaciones, por las cuales las universidades mantienen sus carreras actualizadas.

Fiscalización

Registros informáticos:

- Base SIU – Archivo de Expedientes 4.500 registros
- Reserva de Actuaciones DNGU. 600 registros

Registro de libros de actas de exámenes:

Año 2002 1.272 libros

Fiscalizaciones:

A Universidades 30

A Otros 6

Asistencia al ARI 179

Control de títulos

Legalización de títulos:

Año 2002: Total de documentos intervenidos en el año 2002:
119.063 Títulos

Universidades	1er. Trimestre	2do. Trimestre	3er. Trimestre	4to. Trimestre
Privadas	2.438	9.104	2.039	12.038
Nacionales	6.400	36.725	8.070	42.349
Total	8.070	45.829	10.109	54.287

Evaluación de proyectos

En esta área se brindó asesoramiento técnico a Universidades Nacionales y Privadas con autorización definitiva, en lo relativo a la implementación de las nuevas normativas y los procedimientos de aplicación de la Ley 24.521 y sus decretos reglamentarios.

Igualmente se asesoró a organismos oficiales, colegios profesionales e instituciones privadas en relación con el nivel de los títulos y sus alcances profesionales.

Se analizaron aproximadamente cincuenta preproyectos y se asesoró a las universidades cuando lo requirieron, sobre creación de carreras, planes de estudios y presentación ante este Ministerio.

También se elaboraron criterios y procedimientos para el análisis de carreras.

Durante el año 2002 ingresaron ochocientos cuarenta y cuatro títulos para ser analizados. Fueron presentados por treinta y ocho universidades nacionales, treinta privadas y seis institutos universitarios con autorización definitiva,

para la obtención del reconocimiento oficial y su consecuente validez nacional y reconocimiento de alcances y para modificación de planes de estudios.

De ellos:

- Quinientos sesenta y cinco títulos fueron analizados y finalizaron su gestión
- Sesenta y dos títulos obtuvieron Resolución Ministerial: cuarenta y cuatro de Universidades Nacionales y dieciocho de Universidades Privadas
- Sesenta y dos títulos analizados requieren documentación adicional por parte de las Universidades
- Treinta y tres títulos fueron enviados a la Universidad para que completen la documentación
- Sesenta y siete títulos cuentan con proyecto de Resolución Ministerial a la firma
- Ciento setenta y nueve títulos realizaron modificaciones de planes de estudios: corresponden setenta a universidades nacionales y ciento nueve, a universidades privadas
- Setenta títulos de posgrado fueron enviados a la CONEAU para ser acreditados

Convalidaciones

Convalidación de títulos universitarios y alumnos extranjeros

Concepto	2002
Convalidaciones de títulos	55
Autorizaciones para ejercicio profesional de alumnos extranjeros (Res.1523/90 y 1813/78)	33
Solicitudes de dictamen técnico a universidades nacionales para títulos colombianos y ecuatorianos (Res. M.C.E.Nº 1672/97 y 559/98)	25
Resoluciones denegatorias a solicitudes de convalidación de títulos por convenio	7
Total exptes. de convalidacion y autorizacion profesional: 427 (i)	120
Cupos alumnos extranjeros por Res.1523/90 y 1813/78	159
Cupos de cortesía por Res. Ministerial 456/80	11
Registros de convalidación y autorización profesional	88
Actuaciones sobre temas alumnos extranjeros	208
Notas a Colegios Profesionales – Dependencias P.E.N.	
Poder Judicial- etc	314

(i) Fuente: Base de datos Acces –Programa Milenio del Area

Informes especiales

Durante el año 2002, se elaboró un estudio referido a los títulos universitarios, denominado “Análisis de los Títulos Universitarios de nivel de Grado - Década 1992/2002”. El universo delimitado para la realización de este estudio fue el de los títulos de nivel de grado que obtuvieron reconocimiento oficial en la década 1992/2002. El trabajo comprendió además, una síntesis metodológica; los cambios producidos a nivel de la normativa que regula el sistema; la expansión del sistema universitario y los resultados cuantitativos por área y subárea de conocimiento de los títulos reconocidos.

Además se realizaron informes sobre títulos universitarios con reconocimiento oficial, alcances e incumbencias de los mismos, a requerimiento de distintos organismos: Juzgados, Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, Colegios / Consejos Profesionales, Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación.

También se realizó la actualización permanente de la Base de Datos de Títulos Oficiales. Se incorporaron cuatrocientos ochenta y dos nuevos títulos.

La Educación a Distancia y el Reconocimiento Oficial

*Horacio Santángelo*³⁵

Situación del Area al comienzo de 2002

Observando el panorama sociocultural actual, encontramos que con el desarrollo de las nuevas tecnologías y sus aplicaciones en las más variadas actividades de nuestra sociedad, la mayor parte de los sistemas tradicionales de Educación a Distancia han comenzado a incluirlas, pero no se han abandonado del todo los modelos anteriores.

A comienzos de 2002 se podía reconocer, a partir de la generalización del uso de las nuevas tecnologías en la enseñanza, que algunas instituciones universitarias -típicamente presenciales, pero con áreas y propuestas de Educación a Distancia-, habían comenzado a incursionar en el desarrollo de sistemas no presenciales basados en las redes de comunicación o en otras tecnologías, tales como las videoconferencias satelitales.

Además, las actuales tendencias en las instituciones universitarias tienden a propiciar el desarrollo de sistemas no presenciales, presionados tanto por las condiciones de masividad que se van incrementando año tras año, cuanto por las posibilidades que se están creando a partir de mejores condiciones tecnológicas. Y también se observa un aumento de la credibilidad en los sistemas abiertos, que de nuevo se está instalando socialmente.

En muchas universidades, los cursos de postgrado (especializaciones y maestrías) han evolucionado hacia la utilización de nuevas tecnologías, aunque en muchos casos se han generado formas endebles, denominadas enseñanza semipresencial, que consisten en la acumulación de horas de docencia y cantidad de contenidos con largos lapsos entre dichas instancias presenciales y el uso de herramientas informáticas como el correo electrónico.

Por otra parte, dentro del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, especialmente en la Secretaría de Políticas Universitarias, la normativa vigente -RM 1716/98-, no presentaba claramente requisitos equilibrados entre los componentes considerados fundamentales en los contextos educativos más avanzados.

Replanteo del tema de Educación a Distancia

Por este motivo la Secretaría de Políticas Universitarias consideró importan-

³⁵ Coordinador de Área de Educación a Distancia. Secretaría de Políticas Universitarias.

te reformular la concepción de Educación a Distancia, generando un documento conceptual sobre el tema y estableciendo un amplio consenso con los principales organismos de gestión universitaria (Consejo de Universidades, CONEAU, CIN, CRUP) y referentes internacionales.

Dicho documento propuso una definición de la Educación a Distancia, sus fundamentos y un conjunto de estándares básicos a considerar en los componentes, vinculados con diversos tipos de emprendimientos y propuestas. También se buscó constituir una red de contactos con expertos y referentes de diversas instituciones.

Se tuvieron en cuenta los datos diagnósticos de las experiencias más extendidas y las demandas más frecuentes en el tema de la enseñanza no presencial en nuestras Universidades estatales y privadas así como el estudio de las tendencias y evolución de las experiencias relevantes en enseñanza a distancia en los últimos años, en universidades argentinas. Estos aspectos fueron aportados principalmente por el Lic. Francisco Martín a partir de un estudio que realizara para el CIN.

El Documento conceptual

Fue formulado el *Documento de lineamientos para la Evaluación y Acreditación de programas y proyectos de Educación Superior a Distancia, organizados en universidades de gestión estatal y privada. Reconocimiento oficial y validez nacional.*

Se partió de la afirmación de que el desarrollo de propuestas educativas de nivel universitario con modalidad a distancia o semipresencial exige la consideración de una serie de pautas y criterios específicos –estándares- que orienten la evaluación de la calidad y la pertinencia de esos estudios de grado y posgrado, para el reconocimiento oficial y el otorgamiento de la validez nacional.

Los estándares están relacionados con los componentes principales de la Educación a Distancia: Modelos Educativos de referencia, Interacción entre docentes y estudiantes y entre alumnos, Tecnologías de Comunicación, Materiales para la Enseñanza, Formatos de Evaluación y Sedes distantes.

A partir de estos componentes se puede formular un conjunto de indicadores para la presentación, análisis y evaluación de proyectos y propuestas, con sus correspondientes estrategias y mecanismos de mejora.

Se definió la Educación a Distancia como la modalidad educativa que propone formas específicas de mediación en la relación educativa entre los actores del proceso de enseñanza y de aprendizaje, con referencia a modelos pedagógicos específicos. Dicha mediatización se realiza utilizando de una gran variedad de recursos (materiales de estudio, tecnologías de comunicación y estrate-

gias de interacción), buscando incorporar los más idóneos y potentes, metodológica y técnicamente y teniendo en cuenta las restricciones de los soportes utilizados. También se incluye la consideración de ambientes reales y virtuales, donde los docentes desarrollen estrategias de enseñanza que faciliten el aprendizaje de los estudiantes. En esta modalidad educativa, la institución debe asegurar una organización académica de seguimiento, de gestión y de evaluación específicas, que permitan tanto determinar la demanda, realizar la oferta y consecuentemente desarrollar la enseñanza, como ejercer la tutoría de los alumnos y evaluar el proceso y los resultados en forma flexible, superando las barreras de espacio y tiempo.

En el proceso de diseño y desarrollo de propuestas, frecuentemente gradual, deberán tenerse en cuenta las posibilidades de la institución que ofrece el programa, la capacitación de sus recursos humanos para el adecuado manejo de las nuevas tecnologías, así como la efectiva disponibilidad por parte de los destinatarios.

Además de la correspondiente definición, en la enseñanza superior universitaria puede establecerse una tipología que intente ordenar los diferentes niveles o tipos de formación ofrecidos por las instituciones universitarias, en las que se pueden desarrollar programas, proyectos o experiencias de educación a distancia.

Dicha tipología tiene como mayor nivel el que corresponde a los posgrados: cursos de Doctorado, Maestrías y Especialidades. En el siguiente nivel se ubican las carreras de grado: Licenciaturas, Ingenierías y demás títulos mayores. Luego se ubican las carreras universitarias menores: Tecnicaturas, títulos intermedios. Finalmente encontramos cursos de extensión hacia la comunidad, de capacitación y otros similares.

Implícitamente, corresponde suponer que a mayor nivel de formación ofrecida, deberían demandarse mayores exigencias en los componentes principales. No obstante, deben considerarse también los perfiles de los docentes y estudiantes, las condiciones institucionales y disciplinares particulares, las disponibilidades de recursos humanos, tecnologías e infraestructura, y los marcos socioeconómicos y culturales.

Por ello, un aspecto considerado de máxima importancia ha sido el de coordinar criterios de evaluación para las propuesta de posgrados gestionados a distancia. Al respecto, el documento producido por la Comisión Asesora de Educación a Distancia de la CONEAU, contiene lineamientos coincidentes con el de la DNGU para las carreras de grado.

En los componentes enunciados, se establecieron los siguientes estándares básicos:

- *Modelo educativo de referencia*

La caracterización de este componente consiste en la definición y explicitación de un Modelo Educativo que se encuentre en la base del diseño del Programa o Proyecto de Educación a Distancia y que lo fundamente. En él deberían enunciarse los conceptos de dicho modelo considerados principales, así como, de ser posible, la adscripción teórica del mismo.

Se considera que desde dicho modelo se podrá dar respuesta a los planteos didácticos sobre qué, cómo y cuándo enseñar y evaluar.

También podrá efectuarse la determinación de los distintos momentos (tramos, tareas, etc.), que serán encarados en forma presencial y no presencial, tanto sincrónica como asincrónica.

En el equipo responsable del programa o proyecto de Educación a Distancia, deberá considerarse el perfil del responsable educativo y por ende del encargado pedagógico de dicho programa. También garantizar la conformación de un equipo interdisciplinario con roles diferenciados, para asumir las actividades propias de la enseñanza.

Y para el mantenimiento de la coherencia en dicha concepción de la enseñanza, se propone una capacitación pedagógica permanente del equipo y de los docentes, que incluya el estudio de las diferentes concepciones educativas y su aplicación a las enseñanzas no presenciales.

El *estándar básico* es la descripción mínima del modelo usado incluyendo la evolución del sistema en el tiempo –propuesta de desarrollo de los diferentes aspectos- y su incidencia en el proyecto.

Los criterios a considerar en la propuesta deben asociarse básicamente con la calidad, la pertinencia de la misma y su adecuación a las necesidades detetadas.

- *Interacción docentes / estudiantes y estudiantes entre sí*

En la Educación a Distancia la relación pedagógica entre docentes y alumnos se realiza a través de una gran variedad de recursos, medios técnicos, dispositivos o estrategias pedagógicas que permiten un diálogo didáctico mediado.

Esa mediación es diseñada y desarrollada por un equipo docente que realiza una racional distribución de las funciones o tareas, las cuales en la modalidad presencial generalmente son efectuadas por un equipo reducido de docentes, en una cátedra.

El *estándar básico* de este componente se define entonces como la descripción de formas enriquecidas de interacción entre docentes y estudiantes y de estudiantes entre sí, usando la potencialidad de las tecnologías de comunica-

ción, compensando sus debilidades y seleccionando las herramientas más apropiadas para la realización de la función docente. Dicha función debe explicitarse en las formas de mediación asincrónica –tutorías u otras formas de denominación–, fundamentalmente en el espacio virtual –pero también en situaciones presenciales–, además de la realización de actividades colaborativas con y entre los estudiantes.

Los expertos y especialistas que pueden conformar esos equipos varían de acuerdo con las características de la institución, la naturaleza del programa, las necesidades de los alumnos, los requerimientos de la temática –es decir contenidos y procesos, valores y actitudes–, el marco teórico sustentado y los recursos disponibles.

- *Materiales para la enseñanza*

Los materiales tienen una gran importancia en la modalidad a distancia. Constituyen el instrumento central de mediación entre los docentes de la institución, programa o proyecto y los alumnos.

Contienen el conjunto de informaciones, orientaciones, actividades y propuestas que en el sistema a distancia se elabora para guiar al alumno en su proceso de aprendizaje. Están contenidos en determinados soportes (impreso, audiovisual, digital) y son enviados a los destinatarios por diferentes vías. También incluye las consignas, orientaciones y sugerencias para el aprendizaje junto a las propuestas de contenido, su estructura y desarrollo.

La intención educativa intrínseca a los materiales es, además de brindar los contenidos, lograr el aumento del interés en los alumnos por la temática del curso. Por eso se supone la presentación de la información como un desafío para el pensamiento y como una ayuda para estructurar los contenidos, relacionándolos con los saberes previos y apoyando al estudiante para construir los conocimientos con el mayor grado de autonomía.

Las funciones que cumplen los materiales didácticos dependerán de las características del programa, de los medios seleccionados, del perfil de los destinatarios y el apoyo tutorial disponible. Especialmente se destacan las funciones motivadora, portadora de contenidos y estructurante.

El *estándar básico* consiste en la existencia obligatoria de materiales, los que son indispensables en las modalidades no presenciales.

- *Tecnologías de Comunicación*

El *estándar básico* se define a partir de la pauta de que un Sistema de Educación a Distancia o Semipresencial deberá contar con la mejor tecnología de comunicaciones posible, o diseñar una propuesta para llegar a alcanzarla se-

gún un cronograma factible.

En los Sistemas no presenciales, el eje educativo se ha desplazado desde la noción de aprendizaje autónomo sostenido por la existencia de unos materiales, hacia la de aprendizaje cooperativo con un importante desarrollo de Mecanismos de Influencia Educativa de los docentes, materiales apropiados y formas de mediación. Pero tanto las actividades de los profesores con los alumnos y las de éstos entre sí, están garantizadas y enriquecidas por el uso intensivo de las Nuevas Tecnologías y especialmente por las Redes de Comunicación.

Por lo tanto, en el marco de las tecnologías digitales, el *estándar mínimo* de comunicaciones se asegura por el uso del correo electrónico y las listas de distribución o foros. El primero ratifica la interacción del profesor con el estudiante y los segundos, la interacción de profesor y estudiantes, o de estudiantes entre sí. Un *estándar máximo* supone la incorporación de Campus Virtuales y Videoconferencias multipunto interactivas, sistemas integrales que combinen las Tecnologías de la Información y la Comunicación con estrategias que hagan posible la interactividad y la interacción.

- *Formatos de evaluación*

Las diferentes formas de evaluación constituyen un núcleo central en los sistemas educativos institucionalizados, dado que su complejidad está relacionada con la que es propia de las prácticas educativas. Debe tenerse en cuenta que la evaluación también es uno de los soportes básicos de la Educación a Distancia y no sólo una instancia para la acreditación de los aprendizajes de los alumnos, por lo que debe generar información acerca de la calidad de los procesos educativos desarrollados, de sus componentes, herramientas y resultados.

Y más allá del ámbito estrictamente pedagógico y didáctico, la evaluación, al cumplir demandas socioculturales, ofrecerá también información acerca de los aspectos institucionales. Por lo tanto, en el marco de los formatos de evaluación, el *estándar mínimo* debe cubrir, por una parte, las referencias institucionales, especialmente lo concerniente al programa o proyecto no presencial, y por otra, las instancias de verificación de los aprendizajes.

Al respecto, el diseño de evaluación asegurará la provisión de información permanente sobre:

- Los alumnos;
- Los docentes;
- Los integrantes del equipo;
- La dirección del programa;
- La institución.

- Sedes distantes

Los programas o proyectos de educación a distancia pueden estar diseñados de modo que requieran la existencia de sedes distantes para la realización de diferentes tipos de actividades. Éstas deben incluir, mínimamente, un lugar que permita la realización de los exámenes de acreditación de las asignaturas.

Por lo tanto el estándar *mínimo* de este componente consiste en considerar la existencia de una sede o sedes con características académicas (que pueden establecerse mediante acuerdos con otras instituciones educativas), autorizadas por la Dirección Nacional de Gestión Universitaria, para las diferentes actividades presenciales o mediadas tecnológicamente (como los variados tipos de videoconferencias, interactivas o no) de los programas o proyectos de Educación a Distancia.

De modo que se explicitarán requisitos mínimos para autorizar su funcionamiento, tanto desde el punto de vista institucional (existencia de otras ofertas iguales o equivalentes, por parte de instituciones universitarias oficialmente reconocidas), como desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos humanos adecuados y suficientes, tecnologías pertinentes y -en caso de corresponder- infraestructura y accesibilidad por parte de los usuarios, en condiciones de entorno pedagógico y físico adecuados.

Desarrollos actuales

En el sentido más operativo, se están diseñando normativas tales como una Nueva Resolución Ministerial que regule las ofertas de carreras de grado y posgrado, incluyendo el documento conceptual de referencia como Anexo de la misma, y remitiendo a un Manual de Procedimientos bajo la responsabilidad de la DNGU, para la presentación y evaluación de propuestas.

Por otra parte se está avanzando en la programación para la realización de un Seminario Internacional, con la asistencia y financiamiento de la OEI y la coordinación de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, sobre el tema de las *Nuevas Tecnologías y los factores de calidad de la Educación a Distancia, en la Enseñanza Universitaria*.

El Seminario, además de estar orientado a elaborar –con el concurso de especialistas iberoamericanos y referentes de algunas universidades argentinas- la temática propuesta, innova en desarrollar una metodología de Seminario que complementa las clásicas instancias presenciales, con instancias gestionadas y coordinadas a distancia, mediante el soporte intensivo de Nuevas Tecnologías de la Información y Redes de Comunicación (Campus Virtual y Videoconferencias).

Integración de un equipo para la evaluación de propuestas de las Universidades

Fue importante la incorporación de especialistas y técnicos en el Área de Educación a Distancia. Para la realización del Documento principal se contó con la colaboración de la Lic. Marta Mena.

Para efectuar la evaluación de proyectos educativos, elaboración de informes, documentos y criterios de análisis y asesoramiento técnico-pedagógico a universidades (nacionales y privadas) e institutos universitarios de nuestro país en el marco del reconocimiento oficial y la validez nacional de títulos, el Equipo Técnico quedó integrado por la Lic. Ana G. Meneguzzi y Cristina N. Bottinelli.

En Mayo de 2002 se comenzó con la reestructuración y organización del Área. Para ello se efectuó un relevamiento y clasificación de los expedientes que se encontraban en la Dirección y se elaboró una base de datos en la que se registraron los movimientos de dichos expedientes, así como los de aquellos que ingresaron a partir de la fecha citada hasta la actualidad.

Durante el año 2002 se realizaron las siguientes actividades:

- Asesoramiento a universidades, a institutos universitarios y a otros organismos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio del Interior, Ministerios provinciales, etc.) sobre los lineamientos y normativa de la Dirección para el reconocimiento oficial de títulos
- Supervisión de programas y proyectos de carreras en universidades del interior que solicitan asistencia técnica
- Evaluación de Anteproyectos
- Coordinación y entrevistas con las universidades que solicitan asistencia técnica para la gestión del reconocimiento oficial de títulos y alcances
- Elaboración de criterios para el relevamiento de expedientes y actuaciones ingresados al Área, clasificación por situación, tema y tipo de consulta
- Actualización permanente de la base de datos del Área indicando entrada de expedientes y salida con Proyecto de Resolución Ministerial
- Respuestas por vía telefónica, personal o e-mail, de la solicitud de universidades, institutos universitarios e instituciones de nivel superior no universitario y particulares, sobre el funcionamiento del Área de Educación a Distancia y la normativa vigente para la evaluación de proyectos y validez de títulos, y el reconocimiento oficial de sedes universitarias
- Implementación de los procedimientos administrativos implícitos en la gestión de expedientes con solicitud de reconocimiento oficial (y otros temas) desde su entrada a la Dirección hasta la aprobación y comunicación de la Resolución Ministerial a la universidad.

Estadística de estudios tratados en el Área de Educación a Distancia

- Expedientes resueltos con Resolución Ministerial desde Mayo de 2002 hasta la fecha: 30
- Expedientes con proyecto de Resolución Ministerial: 2
- Expedientes evaluados y con observaciones comunicadas a las universidades (a la espera de respuesta de las mismas): 16
- Expedientes en evaluación en el Área: 13
- Expedientes en proceso, presentados antes de Mayo de 2002: 5
- Preproyectos evaluados en y comunicados a las Universidades: 15

El Currículum Unificado y el Programa de Incentivos

*Cristina Palacios*³⁶

Haciendo historia

La posibilidad de contar con un currículum unificado llegó al Programa de Incentivos con el sistema de información que se desarrolló en 1993. El objetivo del sistema era relevar los datos para hacer el seguimiento y evaluación de las actividades de docencia e investigación en las universidades nacionales que ingresarían al programa en el siguiente año.

Durante los tres primeros años de aplicación del programa en todo el sistema universitario nacional, se obtuvo la información que permitió conformar una base de datos homogénea y actualizada de las actividades y la producción de alrededor del 90% de los investigadores que trabajan en las universidades, entre los que se encuentran la mayor parte de los investigadores de la CIC y el CONICET.

Se habían sentado las bases; sólo era necesario un paso más para ampliar el sistema de información. Se estrecharon lazos con el CONICET y la SECYT a fin de coordinar las actividades de relevamiento y normalizar los datos recogidos en todo el sistema de ciencia y tecnología nacional. Los representantes de los organismos coincidieron en que era indispensable contar con información confiable para la elaboración de los indicadores de ciencia y tecnología, para la gestión de las instituciones, la toma de decisiones y la comparación internacional.

La propuesta de trabajo conjunto entre el Programa de incentivos, el CONICET y la SECYT tuvo favorable acogida en las autoridades, de modo que se fortaleció la idea de generar un sistema nacional de información científica y tecnológica y de lograr un currículum unificado para todo el sistema.

Luego vinieron los años de las definiciones, los acuerdos y el desarrollo de los componentes del sistema y del mismo Currículum Unificado. Y así se llega al presente, que nos ofrece la posibilidad de poner en práctica un Sistema de Información de Ciencia y Tecnología de la República Argentina centrado en el Currículum Unificado, e integrado a los sistemas que se aplican en la región.

Un poco más de detalle permitirá conocer las particularidades de esta historia y sus actores, los productos obtenidos y sus características.

³⁶ Coordinadora del Programa de Incentivos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

El Programa de Incentivos y la Calidad de la Educación Superior

Los inicios del Programa y su aplicación en las universidades

Las universidades públicas son el ámbito que concentra la mayor parte de la formación de profesionales y científicos argentinos y de la actividad de investigación del sistema científico y tecnológico nacional.

El contexto de estas actividades a comienzos de los noventa mostraba el desgranamiento intelectual sufrido durante más de dos décadas, con un manifiesto divorcio entre la docencia y la investigación.

La aplicación del Programa de Incentivos en 1994 tuvo como objetivo principal generar en las universidades nacionales condiciones favorables para que los docentes se incorporaran a las tareas de investigación, a fin de que se superara el exiguo 11% que las estadísticas exhibían entonces, acercando los investigadores a la cátedra.

El sistema de incentivos tuvo una exitosa acogida en las universidades, que adhirieron en su totalidad y brindaron al Programa un inmejorable campo de aplicación.

Perfil de los integrantes del Programa de Incentivos

Los solicitantes del incentivo poseen las características de la población de profesores universitarios, que pasan previamente por el proceso de categorización que establece el Programa.

El proceso de categorización, efectuado con parámetros homogéneos, generó un nuevo estamento de docentes-investigadores, ubicados en una escala de categorías de acuerdo con los antecedentes obtenidos en sus actividades de investigación y desarrollo.

Los docentes que no formaban parte de los organismos de investigación, se integraron a proyectos aprobados por la universidad o los organismos de investigación, en tanto que los miembros de los organismos de investigación incrementaron su actividad docente o se incorporaron a la misma, paralelamente a sus tareas como investigadores.

La participación del 80% de los integrantes de la carrera del investigador del CONICET Y LA CIC en el régimen de incentivos, favoreció el acercamiento de docentes e investigadores en el ámbito de la universidad, lo que incrementó la calificación de los formadores de profesionales y científicos.

Generación de información científica y tecnológica del sistema universitario nacional

La aplicación del Programa planteó la necesidad de desarrollar instrumentos que fueran efectivos para la gestión y el seguimiento de las actividades de investigación en todas las universidades nacionales. Estos requisitos fueron contemplados tanto en el desarrollo del Sistema de Información del Programa

de Incentivos (SIPI) como en el de seguimiento y evaluación (WINSIP), que en su diseño incorporaron, además, las variables para recuperar los datos de las actividades científicas y tecnológicas del sistema universitario nacional, condición necesaria para la generación de estadísticas e indicadores.

El Programa de Incentivos logró así el lugar de generador de información científica y tecnológica del sistema universitario nacional, efectuando en todo el ámbito universitario el relevamiento normalizado y homogéneo de los datos sobre investigadores, proyectos, producción y formación de recursos humanos desde 1995 hasta el presente, y dando a conocer estadísticas en publicaciones oficiales y en Internet.

Este sistema de información unificado de las universidades nacionales posibilita, a cada una de ellas y al conjunto de las mismas, el desarrollo de los indicadores homogéneos y comparables que se requieren para el diseño de políticas universitarias y favorece, mediante la ubicación en Internet, la interacción de los investigadores de diversos ámbitos y la difusión de las actividades de investigación al acercar los centros de generación de conocimientos a la potencial demanda de éstos.

Durante el último año, el Programa de Incentivos se orientó a desarrollar las actualizaciones que permiten compatibilizar el sistema de información de las universidades con el Currículum Unificado, a fin de posibilitar su posterior integración al Sistema de Información Nacional de Ciencia y Tecnología de la República Argentina cuando éste se concrete.

Coordinación entre los organismos generadores y los usuarios de información de ciencia y tecnología

Los organismos de ciencia y tecnología y las universidades nacionales incluyen una población de investigadores que tienen dependencia única o compartida con diversas instituciones³⁷ las cuales les solicitan reiteradamente sus antecedentes en las diversas convocatorias, lo que da como resultado un exceso de requerimientos al investigador y genera divergencias entre las bases de datos de que disponen las entidades.

A esta situación se agrega el relevamiento anual efectuado por la SECYT

³⁷ Las Universidades Nacionales poseen aproximadamente diecinueve mil investigadores en el Programa de Incentivos (PI). El CONICET tiene unos tres mil quinientos investigadores, un 75 % de los cuales participa del PI. La Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) cuenta con aproximadamente quinientos investigadores y tecnólogos, muchos de ellos investigadores del CONICET y docentes universitarios que participan del PI. El INTA posee unos mil investigadores, algunos de ellos en similares condiciones de doble dependencia. Este universo se completa con otros organismos como la CONAE, el INTI, el INIDEP, la CIC de la Prov. de Buenos Aires, etc. y las universidades privadas (que no participan del PI), los centros de investigación solventados por fundaciones privadas y

para el cálculo de los indicadores nacionales de ciencia y tecnología, al que los organismos y universidades aportan la información proveniente de bases que no tienen características homogéneas.

La necesidad de disponer de una base de datos nacional unificada para la información de ciencia y tecnología, promovió, a partir de 1996, la formación de un grupo de trabajo constituido originalmente por representantes del Programa de Incentivos de la entonces Secretaría de Políticas Universitarias, la entonces Secretaría de Ciencia y Tecnología, el CONICET y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. La propuesta inicial de trabajo fue fijar parámetros homogéneos para la recolección de datos de los organismos de ciencia y tecnología.

Las tareas iniciadas se formalizaron en un Acuerdo Anexo de la Resolución Conjunta SPU N° 24 y SCT N° 128/98, para establecer la compatibilización de las áreas del conocimiento de la República Argentina, de los relevamientos de información en ciencia y tecnología y del curriculum vitae de los integrantes del sistema nacional de investigación. A esta iniciativa de los organismos acordantes del proyecto se sumaron diversos actores del sistema científico tecnológico que han interactuado activamente desde 1998 hasta la fecha, conformando el siguiente grupo:

- 1) La Dirección Nacional de Planificación y Evaluación de la SeCyT
- 2) La Red Científica y Tecnológica Nacional de la SeCyT (RedCyT)
- 3) La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)
- 4) El CONICET dependiente de la SeCyT
- 5) El Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica (CAICyT) dependiente del CONICET
- 6) La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)
- 7) El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

La homogeneidad de los datos está también condicionada por la aplicación de una clasificación común de las áreas del conocimiento. Los organismos acordantes constituyeron el grupo de trabajo para desarrollar la tabla unificada que sería aplicada por todos los organismos. Partiendo de las clasificaciones más aplicadas en el país –la del CONICET y la del Programa de Incentivos- se conformó una tabla actualizada y compatible con la clasificación OCDE–UNESCO, que contó con el acuerdo de los organismos intervinientes, para ser utilizada en todo el sistema nacional de ciencia y tecnología.

El Sistema de Información de Científica y Tecnológica Argentino y el Currículum Unificado

El Sistema de Información Científica y Tecnológica Argentino (SICYTAR), estará constituido por un núcleo que contiene los datos curriculares de los investigadores científicos y tecnológicos del país, y por los datos anexos que incorporen los organismos participantes en los formularios propios de sus tramitaciones, que contendrán, además, los datos curriculares que hayan sido actualizados, lo que facilitará de este modo la carga al investigador y a las instituciones.

Los investigadores registrados en el sistema y las instituciones acordantes podrán modificar y actualizar el curriculum vitae por internet y tramitar por esa vía los pedidos de subsidios para la investigación, promociones de categorías, becas y toda otra información relacionada con las actividades científicas y tecnológicas de la Argentina y el exterior sin reiterar la carga de datos ya efectuada en los curriculos.

Debe destacarse que el Sistema Nacional de Información Científica y Tecnológica permitirá incorporar el *curriculum vitae* de todo el espectro de investigadores del país e integrar sus entidades de pertenencia que lo soliciten, correspondientes al ámbito nacional, público y privado que desarrolla actividades científicas y tecnológicas.

Los objetivos del SICYTAR

Objetivos principales:

Para constituir un sistema de información con proyección internacional, centrado en el *curriculum vitae* de todos los investigadores argentinos se requiere:

- compatibilizar los registros ya existentes de investigadores con pertenencia institucional en CyT
- normalizar con criterios homogéneos los antecedentes científicos y tecnológicos de los investigadores, según las necesidades del país y los requerimientos de comparación internacional y regional.

Por otra parte, un sistema nacional con estas características permite a nuestro país:

- organizar la información para la asignación de fondos y becas para la investigación científica y tecnológica
- brindar información para la formulación de indicadores de ciencia y tecnología de la Argentina.

Objetivos secundarios:

Las posibilidades del sistema descripto no se limitan a las ventajas ya señaladas, sino que se amplían en un abanico que también acerca la Argentina a los países de la región y del resto del mundo, lo que permite:

- generar un registro nacional de investigadores científicos y tecnológicos, sus proyectos de investigación y su producción bibliográfica y otros productos y/o servicios
- definir y articular las ofertas y demandas de ciencia y tecnología de los organismos e instituciones públicas y privadas
- maximizar el aprovechamiento social de los conocimientos en el ámbito nacional e internacional
- tramitar pedidos de subsidios para la investigación, promoción de categorías, becas y toda otra información relacionada con las actividades científicas y tecnológicas de la Argentina y el exterior

En qué estamos

Durante el año 2002 se abrieron nuevas posibilidades para llevar a la práctica la aplicación del sistema y el curriculum unificado.

Las características de estos productos, la dimensión de las bases de datos que se incorporan y el número de usuarios previsto para los mismos, exigen disponer de conexiones con capacidad y velocidad acorde a los requerimientos a los que será sometido el sistema.

A fin de encarar estos temas, el personal del Programa de Incentivos y Asesores de la Secretaría de Políticas Universitarias integraron diversos niveles de trabajo con representantes de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el CONICET para definir la modalidad y el instrumento de aplicación.

En el marco de los acuerdos logrados en el Mercosur, el sistema del Proyecto CV Lattes aplicado en Brasil y otros países de Latinoamérica, con el auspicio y apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, se presenta como una nueva opción para que durante el 2003 el curriculum unificado pueda entrar en vigencia.

El Programa de Fortalecimiento de las Carreras de Grado

*Adriana Broto*³⁸

Los procesos de incremento de la calidad que se instalaron hace ya más de diez años en la Argentina van a contribuir a producir los cambios que la Universidad necesita, pero esos cambios tienen que ser alentados desde el Estado, mediante el otorgamiento de los recursos necesarios para que los compromisos asumidos en los procesos de acreditación puedan ser cumplidos por las universidades.

En el marco de la nueva política de Asignación de Recursos fijada por la Secretaría de Políticas Universitarias en el año 2002, se destinaron parte de los recursos a distribuir aprobados por el Congreso de la Nación para el Programa de Mejoramiento de las Facultades de Medicina.

Este Programa tuvo como objetivo financiar en las universidades nacionales la ejecución de proyectos que contemplaran las recomendaciones efectuadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en las evaluaciones realizadas a la Facultad de Medicina de cada una de las instituciones.

Dichos proyectos fueron evaluados por una Comisión designada por el Secretario de Políticas Universitarias, quien recomendó la aprobación de los que se indican a continuación, por un monto total de \$ 847.000.

Universidad Nacional del Comahue: Regulación de la planta docente, mediante el llamado a concurso público de profesores auxiliares. Importe total: \$ 40.000.

Universidad Nacional de Córdoba: Mejoramiento del acceso a la información FCM-UNC, capacitación docente sobre estrategias y recursos para la enseñanza y el aprendizaje, Integración Informática Decanato UNSAPAs, recursos para la enseñanza y el aprendizaje de la anatomía. Importe total: \$ 158.050.

Universidad Nacional de Cuyo: Mejoramiento de la Educación Médica en el Ciclo Clínico y la práctica final obligatoria:

³⁸ Coordinadora General Económica Financiera de la Secretaría de Políticas Universitarias.

- Módulo 1: Ampliación del espacio físico y adquisición de material bibliográfico para el mantenimiento y utilización de la biblioteca.
- Módulo 2: Construcción Centro de Educación Médica, en un terreno de propiedad de la Facultad, ubicado frente al Hospital Central de Mendoza. Importe total: \$ 80.000.

Universidad Nacional de La Plata: Puesta en marcha del Hospital Universitario como mecanismo integrador a través de una red de cátedras y/o servicios ubicados en diferentes Centros Asistenciales:

- Módulos 1 y 2: Creación de la red interna en el ámbito de la Facultad que permita conectar las cátedras, el área administrativa con acceso a base de datos en Internet desde cualquier dependencia de la Facultad y la consulta de los mismos por parte de alumnos y docentes.
- Módulo 3: Instalación en el ámbito de la Facultad, específicamente en la Biblioteca, de un acceso de banda ancha ADSL, que posibilite, mediante la creación de una sala con el equipamiento necesario (computadoras), la entrada a bases de datos internacionales, la búsqueda bibliográfica y la implementación, a través de este sistema, de reservas de libros y las consultas de publicaciones existentes en bibliotecas a través de Internet.
- Módulo 4: Creación de una red a nivel local, en una primera etapa, que vincule a la Facultad, tanto a nivel administrativo como docente, con los Hospitales de La Plata y Gran La Plata y evaluación de la posibilidad de extender la misma a los hospitales cabecera de la Provincia. Importe total: \$ 149.214.

Universidad Nacional del Nordeste: Cumplimiento del compromiso con la CONEAU:

- Módulo 1: Formación de los docentes en lo académico y la investigación; prácticas del Internado Rotatorio y Pasantía rural con acciones de mejoramiento para instructores. Consultoría en las áreas del conocimiento de competencias clínicas y de investigaciones en el área clínica y educativa.
- Módulo 2: Formulación las acciones descriptas en el módulo 1. Fortalecimiento de los Centros Asistenciales, donde se realizan las prácticas. Importe total: \$ 80.000.

Universidad Nacional de Rosario: Proyecto adecuación de recursos educativos para la innovación curricular:

- Módulo 1: Equipamiento y mobiliario para el laboratorio de habilidades morfofuncionales.

- Módulo 2: Equipamiento y mobiliario para el laboratorio de habilidades de histología.
- Módulo 3: Equipamiento y mobiliario para el laboratorio de habilidades fisiopatológicas.
- Módulo 4: Equipamiento y mobiliario para el laboratorio de habilidades de física-química. Importe total: \$ 159.936.

Universidad Nacional del Litoral: Facultad de Medicina Universidad Nacional de Rosario- Extensión Universidad Nacional del Litoral:

- Módulo 1: Adecuaciones de infraestructura edilicia.
- Módulo 2: Equipamiento de boxes para trabajo grupal.
- Módulo 3: Adquisición de material bibliográfico de medicina así como de videos y otros recursos educativos.
- Módulo 4: Formación y capacitación docente. Contratación de expertos. Administración de recursos. Importe total: \$ 40.000.

Universidad Nacional de Tucumán: Programa de Fortalecimiento Institucional:

- Módulo 1: Fortalecimiento del componente académico.
- Módulo 2: Fortalecimiento del componente de gestión.
- Módulo 3: Fortalecimiento de la estructura educativa. Importe total: \$ 119.800.

Universidad Nacional del Sur: Carrera de Medicina:

- Módulo 1: Laboratorio morfofuncional. Importe total: \$ 20.000.

CONEAU

Relaciones de la Secretaría de Políticas Universitarias con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria³⁹

Órgano de coordinación SPU/ Coneau: Comisión de enlace. Importancia de su creación y funcionamiento regular

En el año 1996 se conforma la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria como agencia del Estado descentralizada que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Desde ese momento, y en forma progresiva, la CONEAU ha llevado a cabo las funciones que le adjudica la Ley de Educación Superior. Desde 1996, realizó la evaluación de proyectos institucionales de nuevas universidades o institutos universitarios, fueran éstos nacionales, provinciales, privados o de instalación de sedes extranjeras en el país; desde 1997, la evaluación de informes anuales de instituciones universitarias con autorización provisoria, evaluación externa y acreditación de posgrados; desde 1999, la evaluación de solicitudes de reconocimiento definitivo y de agencias privadas de evaluación y acreditación de carreras de grado.

Durante estos años, la SPU y la CONEAU establecieron una *Comisión de Enlace* destinada a acordar lineamientos comunes y a coordinar la tarea entre los equipos de ambos organismos⁴⁰.

³⁹ El artículo es un aporte de la CONEAU al Secretario de Políticas Universitarias.

⁴⁰ La SPU llevó a cabo lo siguiente:

- elaboró y actualizó diversas normas tendientes a coordinar los procesos evaluativos, en consulta con la CONEAU y las instituciones universitarias. Entre ellas: las correspondientes a proyectos de nuevas instituciones privadas, al seguimiento de instituciones con autorización provisoria, al establecimiento de sedes universitarias en el país de instituciones del extranjero, al tratamiento de los expedientes que circulan entre la SPU y la CONEAU. También llevó a cabo las coordinaciones necesarias para la fijación de estándares de acreditación de posgrados y de grado (Medicina e Ingeniería, así como avances respecto de Arquitectura y Agronomía)
- comenzó a diseñar políticas tendientes a apoyar los procesos de evaluación institucional (autoevaluación).
- intervino activamente en las acciones tendientes a la coordinación regional de los procesos de reconocimiento y acreditación de carreras en el MERCOSUR.
- participó en la coordinación de acciones y normas relacionadas con otros organismos estrechamente vinculados con las instituciones universitarias y, por lo tanto, tangencialmente involucrados respecto de los procesos de evaluación y acreditación (Conicet, SCyT, etc.).
- en el marco del propósito general de mejoramiento de la calidad de la educación, la SPU coordinó acciones de articulación con otros niveles de formación en el marco de los procesos y resultados de la evaluación y acreditación. También comenzó a incluir la evaluación y la acreditación en diversas acciones tales como la asignación y empleo de

En la última parte del año 2001, además de los sucesos de público conocimiento que repercuten hondamente sobre la política universitaria, se producen dos hechos trascendentes para la articulación entre el sistema de educación superior y el de evaluación y acreditación.

Por una parte, con la culminación de la acreditación obligatoria de carreras de Medicina, la CONEAU entra en régimen con la totalidad de sus funciones. Al respecto, la CONEAU ha priorizado los siguientes propósitos:

- la mejora de los instrumentos y procedimientos para hacerlos más eficientes y rápidos, tratando de evitar que las presentaciones a la CONEAU se conviertan en una carga burocrática para las instituciones.
- la compatibilidad y el aprovechamiento óptimo de la información que se solicita desde los diferentes ámbitos de la CONEAU así como la que demandan otros organismos del Estado, optimizando la coordinación con los programas de gestión de la información del Ministerio (SIU, Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria).
- la consolidación y profundización de los procesos ya iniciados de acredita-

recursos económico-financieros en las universidades nacionales, la interpretación y la aplicación de las normas referidas al sistema de educación superior no universitario, el diseño y administración del sistema de información de educación superior, la asistencia y financiamiento externo, la vinculación de las universidades con los sectores público y privado, el reconocimiento de estudios y títulos de otros países, los tratados internacionales referentes a la educación superior.

La CONEAU:

- Contribuyó con la experiencia evaluativa para la formulación y revisión de diversas normas. Para ello, elaboró numerosos informes que distribuyó al MECyT, al CIN, al CRUP sobre el conjunto de funciones vinculadas con la autorización provisoria y el reconocimiento de instituciones universitarias privadas, sobre estándares para la acreditación de posgrados y de carreras de medicina e ingeniería, colegios universitarios, institutos universitarios, educación a distancia, transnacionalización de la educación, creación de subse-des, personería jurídica.
- Organizó diversas actividades con expertos del país y del extranjero que contribuyen a la fijación de estándares y al establecimiento de políticas de apoyo a los procesos de mejoramiento, abiertas a los interesados directos. (ver página web de la CONEAU).
- Puso a disposición pública los informes resultantes de las evaluaciones, así como los análisis agregados de los mismos a fin de contribuir con estudios sobre el sistema en su conjunto. (ver página web de la CONEAU).
- Participó en las reuniones convocadas por el MECyT, el CIN, el CRUP, el CU, y otros para efectuar las aclaraciones que correspondieren sobre los procesos evaluativos.
- Consideró en los análisis institucionales y académicos -soportes de la evaluación- los cambios de políticas registrados.
- Contribuyó con documentos para delimitar las competencias del MECyT y la CONEAU en las actividades relacionadas con la evaluación de proyectos institucionales de nuevas universidades y la relación entre la acreditación de carreras y el reconocimiento de títulos.
- Aportó elementos para la discusión de políticas de apoyo a los procesos de coordinación regional de los procesos de reconocimiento de títulos entre los países del Mercosur y en evaluación institucional.
- Estableció acuerdos con el CIN y el CRUP para la realización de actividades vinculadas

ción de carreras en el nivel regional en el marco del Mercosur Educativo.

- la intensificación de las relaciones internacionales y las actividades conjuntas con agencias de evaluación y/o acreditación extranjeras.
- el abordaje de las nuevas formas de educación transnacionales y no presenciales.

Por otra parte, se reconoce la primera agencia privada de evaluación y acreditación. Al respecto, la CONEAU señala que resulta imprescindible el rediseño del sistema de evaluación y acreditación.

Por ello, *durante 2002* se intensificó la coordinación y organización de las tareas entre el MECyT, la CONEAU, el CU y las instituciones universitarias tendiente al logro efectivo de resultados propuestos.

Las cuestiones priorizadas fueron las siguientes:

- Acreditación de carreras de grado y ampliación del padrón de carreras incluidas en el artículo 43 de la LES.
- Acreditación de carreras de posgrado y revisión de los estándares de calidad fijados por la normativa vigente.
- Reforma del funcionamiento de la Dirección de Gestión Universitaria (DNGU). Control sobre las carreras reguladas, en permanente colaboración con CONEAU.
- Promoción de articulaciones entre instituciones universitarias y terciarios no universitarios sobre la base de criterios de calidad. Participación de la CONEAU en el diseño de dichos criterios.
- Aprovechamiento de ofertas de cooperación internacional para apoyar acciones de mejoramiento de la gestión universitaria en base a planes integrales de fortalecimiento institucional.

Coordinación de procedimientos y criterios para la fijación de validez nacional de los títulos

El Decreto 499/95 estableció que la acreditación era condición previa para el reconocimiento oficial y consecuente validez de los títulos, lo que genera un vínculo expreso entre ambas instancias. En los hechos, el Ministerio no dictó resoluciones que dejaran sin efecto el reconocimiento provisorio por lo que las tajantes consecuencias establecidas por el Decreto 499/95 no se efectivizaron en ningún caso.

Durante el año 2002 se elaboró la Res. 532/02 del 7 de julio que efectiviza la articulación entre acreditación y reconocimiento oficial de posgrados consecuente con el Decreto 499/95. Así, en el futuro el Ministerio otorgará el reconocimiento del título luego de que la CONEAU emita la resolución sobre la acreditación provisorio del proyecto de carrera. Este procedimiento, no sólo mejora el circuito administrativo y la comunicación entre la CONEAU y la DNGU sino

que ofrece oportunidades para controlar los niveles de calidad a partir de los cuales se presentan nuevas ofertas.

Respecto de este tema, además de elaborar diversos documentos analíticos sobre la cuestión, la CONEAU trabajó articuladamente con la SPU para generar la nueva normativa. Así se acordó un mecanismo básico de articulación entre los procesos de acreditación de la calidad académica y de validez nacional del título. En el año 2002, la SPU remite a la CONEAU ciento treinta expedientes. La CONEAU ya sometió a evaluación noventa.

Esta articulación genera *nuevos desafíos* que deberán tenerse en cuenta. Al respecto, la CONEAU señala los siguientes como prioritarios:

- El régimen de acreditación introduce el criterio de calidad en los mecanismos del Estado para la regulación de las profesiones y, con ello, la acreditación se convierte en una pieza fundamental para la regulación de éstas. Considerando las transformaciones de las asociaciones profesionales que se dan en el plano internacional (por ejemplo el Acuerdo de Washington en ingeniería), esta cuestión se torna estratégica en materia de política universitaria.
- La acreditación podría operar como un punto de partida para construir las unidades de medida que faciliten las equivalencias y el intercambio de los estudiantes entre instituciones.

Acreditación de carreras de grado y ampliación del padrón de carreras incluidas en el artículo 43 de la LES

Las actividades de acreditación son altamente dependientes de la actuación del Ministerio y del Consejo de Universidades: los estándares que se aplican en la acreditación deben ser establecidos por resoluciones ministeriales en consulta con el CU igual que las carreras incluidas en el artículo 43 de la LES.

Durante el año 2002 la SPU trabajó activamente en ambos sentidos. Por una parte, se organizaron reuniones con asociaciones académicas y profesionales tendientes a la elaboración de estándares. Al respecto se cuenta con propuestas respecto de Arquitectura, Farmacia y Bioquímica, Veterinaria y Agronomía. Por otra parte, se mantuvieron reuniones con el CU para acordar la nómina de carreras a incluir dentro del artículo 43.

La contribución de la CONEAU fue fundamental para desencadenar y expandir el interés por la acreditación. La experiencia de acreditación de veinticuatro carreras de Medicina fue determinante en varios sentidos.

⁴¹ Extractado de "Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación", CONEAU, 2002.

En primer lugar, fijó el modo de llevar a cabo este proceso de amplia incidencia sobre la calidad de la formación, pero también de vital trascendencia desde lo jurídico. La comunidad universitaria advierte que la “CONEAU desarrolló fórmulas operativas mediadoras entre el estado real de las carreras en el sistema y el ‘deber ser’ alojado en los estándares. En esta dirección, se resolvió diferenciar la validez de la acreditación en 3 y 6 años. Además, en el enfoque de la acreditación se remarcó el mejoramiento de la calidad como el objetivo central del proceso y, en consecuencia, se jerarquizaron los planes de mejoramiento surgidos de la autoevaluación”⁴¹.

En segundo lugar, implicó el relevamiento de información y opiniones que contribuyeron a las decisiones en diversos sectores involucrados en la formación y profesión médica, por lo tanto, se constituyó una plataforma fáctica común facilitadora del diseño e implementación de políticas intersectoriales.

En tercer lugar, significó un acto de legitimidad tanto dentro del país como en el exterior.

También resultan fundamentales los aportes de CONEAU durante el proceso de desarrollo de los estándares. Los conocimientos adquiridos sobre la situación de las instituciones del país y sobre las discusiones en torno de los desafíos de la formación de grado que se desarrollan en el país y en el extranjero -que la CONEAU va obteniendo a medida que avanza en sus responsabilidades- permiten que se consolide como informante calificada permanente. Así, durante el año 2002, la SPU remitió a CONEAU los avances en cuanto a la formulación de estándares en las áreas de Agronomía, Farmacia y Bioquímica.

Como resultado, la CONEAU, además de iniciar la primera etapa de acreditación voluntaria de Ingeniería -cuyos estándares se habían fijado a fines del año 2001-, durante 2002 lanzó la convocatoria de acreditación de Agronomía. Además esta acreditación posee la particularidad de ser la primera que se realiza en el nivel regional. Cristaliza de esta forma un trabajo conjunto entre la CONEAU y el MECyT con el objetivo de participar en diversos encuentros tendientes a armonizar criterios y procesos de evaluación y acreditación universitaria entre los países que integran el MERCOSUR, con la finalidad de contribuir al proceso de integración subregional promoviendo la mejora permanente de los sistemas educativos nacionales y facilitando la libre circulación de factores (estudiantes, profesores y profesionales)⁴².

Por último, en el año 2002 la SPU instrumentó un fondo para el financiamiento de los planes de mejora comprometidos durante el proceso de acreditación, circunscripto a instituciones nacionales⁴³.

Acreditación de carreras de posgrado y revisión de los estándares de calidad fijados por la normativa vigente

La experiencia en la aplicación de la RM 1168/97 establecida por el MECyT en consulta con el CU ha revelado inconvenientes que hacen necesaria su revisión. Las diferencias y problemas relativos a la interpretación y aplicación de esta norma, que se suscitaron en los procesos de evaluación, fueron sistematizadas por la CONEAU en un documento que sirvió de base para la discusión de comisiones asesoras disciplinarias que fueron convocadas a fines de 2001⁴⁴.

Uno de los problemas que plantea la CONEAU es el grado de generalidad de la Resolución 1168/97 que ha dado origen a dificultades en los procesos de acreditación, no todas superables a través de la mejora técnica de los instrumentos utilizados. Asimismo, la RM 1168 es débil como instrumento de política de posgrado para encauzar el fuerte crecimiento que evidencia la oferta. Este es uno de los límites de la utilización de la calidad como único criterio para la regulación de la oferta y muestra la importancia de generar políticas orientadoras que incorporen otros aspectos para guiar el desarrollo del sistema.

En este sentido, *durante el año 2002* la SPU ha trabajado con la CONEAU y el CU a los efectos de revisar la Resolución 1168/97. Por su parte la CONEAU organizó el trabajo de comisiones asesoras por ramas disciplinarias con el propósito de relevar las diferencias entre éstas en cuanto a formación posgradual.

Reforma del funcionamiento de la Dirección de Gestión Universitaria (DNGU). Control sobre las carreras reguladas, en permanente colaboración con CONEAU

La CONEAU se constituye por ley como agencia exclusiva y principal órga-

⁴² El "Memorando de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en el Mercosur", fue firmado por los ministros de educación en julio de 1998. Este Memorando, acordado entre los seis países, establece el diseño de un Mecanismo Experimental para el desarrollo de las actividades relacionadas con la Evaluación y Acreditación Universitaria. Para la implementación del Mecanismo Experimental, actualmente se está trabajando en la elaboración de instrumentos, en el diseño de procesos de evaluación y acreditación MERCOSUR, y su articulación con los procesos nacionales, en el diseño de programas de capacitación de recursos humanos para evaluadores de las carreras de agronomía, ingeniería y medicina, en la organización de acreditaciones con valor MERCOSUR de carreras profesionales de grado (con validez académica) y en realización de talleres y seminarios.

⁴³ Véase, en esta misma publicación, el artículo de Adriana Broto "El programa de fortalecimiento de las carreras de grado".

⁴⁴ Cantini, José L., "Criterios para la interpretación y aplicación de la Resolución MCE 1168/97", 2001. Mediante la Resolución CONEAU Nro. 383/01 se convocó a Comisiones

no de consulta sobre la calidad académica e institucional de los proyectos contenidos en las solicitudes de autorización provisoria y reconocimiento definitivo de instituciones universitarias privadas (que incluye a las sedes de instituciones del extranjero en el país), así como en las de puesta en marcha de establecimientos nacionales y en las de reconocimiento nacional de instituciones universitarias provinciales.

Hasta el presente la CONEAU ha avanzado en estas funciones evaluativas en el marco de un proceso a lo largo del cual se superpusieron cuatro circuitos:

- Uno pautado por el ritmo de ingreso de solicitudes cuantiosas y diversas (ocho funciones)⁴⁵;
- Otro pautado por la necesidad de producir criterios generales que permitan abordar y medir con los mismos criterios los diferentes casos⁴⁶;
- Otro pautado por la necesidad de requerir al MECyT cambios en los requisitos, pero fundamentalmente en la información mínima y necesaria para llevar a cabo la evaluación⁴⁷;
- Otro pautado por los avances que se venían registrando en los procesos de acreditación y evaluación institucional, teniendo en cuenta la incidencia de estos en los aspectos académicos e institucionales de la calidad, en particular en los proyectos de carreras y su vinculación con el reconocimiento de las mismas.

Entrada en régimen, durante 2002, la CONEAU señala la necesidad de acciones de coordinación con la SPU que “apunten fundamentalmente a simplificar la estructura normativa, a agilizar los procesos de evaluación y a delimitar las funciones de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU) y de la CONEAU”⁴⁸.

Durante el año 2002, la SPU ha planteado la necesidad de introducir reformas

⁴⁵ La organización de las tareas entre CONEAU y el MECyT ha continuado con la inercia con la que se venía haciendo, esto es, el análisis y evaluación de los casos correspondientes a ocho funciones expuestas en la LES se realizan a medida que van ingresando al MECyT.

⁴⁶ La Ley no establece un procedimiento para la fijación de estándares asimilable al de la acreditación de carreras por la CONEAU, en el cual la cartera ministerial es la responsable de establecerlos en consulta con el Consejo de Universidades. Con ello, la CONEAU organiza su tarea en función de la aplicación de las definiciones con respecto a la naturaleza y las funciones de las instituciones universitarias establecidas por la Ley 24.521 y de los criterios fijados en su artículo 63 para la evaluación de los proyectos de nuevas instituciones privadas, pero se puede decir que la Ley deja implícitamente en manos de la CONEAU la definición de los umbrales de calidad académica, así como de la viabilidad y la sustentabilidad de lo proyectado.

⁴⁷ La Ley delega al MECyT la fijación de los requisitos e información requeridos para las presentaciones y solicitudes.

⁴⁸ Extractado de “Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación”, CONEAU, 2002.

profundas en la DNGU a fin de cambiar la organización debido a la creciente complejidad y trascendencia de sus acciones.

Los Equipos Técnicos de la CONEAU y de la SPU trabajaron en torno de diversas propuestas⁴⁹ que incluyen, fundamentalmente, definiciones para:

- el establecimiento de requisitos e información acordes con los avances en los procesos de evaluación y acreditación en su conjunto
- la mejora de la organización de la tarea.

Con respecto a la necesaria redefinición de requisitos e información, la CONEAU contribuye con elementos de importante alcance. En primer lugar, este organismo fue precisando y pautando los elementos básicos que convergen en el deber ser de institución universitaria que sostiene la Ley 24.521, los cuales fueron relevados en diversos análisis técnicos agregados y tendientes a la consolidación de los mencionados requisitos e información que debe fijar el MECyT.

En segundo lugar, la CONEAU señala que estas pautas fueron creando una especie de “jurisprudencia” que junto con el carácter público de los dictámenes dieron lugar a un proceso de aprendizaje. Al respecto, la CONEAU advierte

49

Normas del PEN y del MECT	
1. Autorización Provisoria	Propuesta de modificación del Dec. 576/96 y de la RM 240/93 (propuesta de modificación de los requisitos para la presentación de solicitudes de autorización provisoria). Propuesta de aspectos a analizar por el MECyT y por CONEAU.
2. Informes de Seguimiento	Propuesta de modificación del Dec. 576/96 y de la RM 1613/99 (propuesta de modificación de los requisitos para la presentación de informes de seguimiento). Propuesta de aspectos a analizar por el MECyT y por CONEAU.
3. Reconocimiento definitivo	Propuesta de modificación del Dec. 576/96. Propuesta de resolución ministerial con requisitos para la presentación de solicitudes de reconocimiento definitivo. Propuesta de aspectos a analizar por el MECyT y por CONEAU.
4. Reconocimiento de provinciales	Propuesta de resolución ministerial con requisitos para la presentación de solicitudes de reconocimiento de instituciones provinciales. Propuesta de aspectos a analizar por el MECyT y por CONEAU.
5. Puesta en marcha de Instituciones Nacionales	Propuesta de resolución ministerial con requisitos para la presentación de solicitudes de puesta en marcha de instituciones nacionales. Propuesta de aspectos a analizar por el MECyT y por CONEAU.
6. Sedes de Instituciones del Extranjero	Propuesta de modificación del Dec. 576/96 y del Dec. 672/99 (propuesta de modificación de los requisitos para la presentación de solicitudes de autorización provisoria de sedes del extranjero). Propuesta de aspectos a analizar por el MECyT y por CONEAU.
7. Entidades Privadas de Evaluación y Acreditación	Propuesta de modificación de la RM 1807/97 (propuesta de modificación de los requisitos para la presentación de solicitudes de reconocimiento de EPEAUS)

que esto puede acarrear consecuencias no buscadas, vinculadas con la profesionalización de la confección de los proyectos y con comportamientos guiados por la autoridad pública, ambas en el sentido de hacer menos perceptible en la documentación presentada la calidad real de la propuesta.

Por último, la CONEAU plantea la necesidad de compatibilizar los requerimientos de información con lo desarrollado por el SIU y el Programa de Incentivos (C.V. unificado). La CONEAU ha trabajado conjuntamente con los directivos de ambos programas.

Con respecto a la organización de la tarea la CONEAU propone un cronograma borrador con períodos acotados y destinados exclusivamente a cada una de las funciones, a fin de lograr una planificación ordenada de la evaluación⁵⁰. Otro proceso que fue establecido como prioritario fue el mejoramiento del sistema de información. Al respecto, durante el año 2002 se ha decidido informatizar a la DNGU. En este sentido, también contribuye la propuesta que realiza CONEAU en relación con la conveniencia de adoptar los formatos de SIU para la fijación de requisitos e información en las presentaciones.

De la descripción previa se desprende que, durante el año 2002, la SPU y la CONEAU han iniciado un proceso de revisión transversal de normas e instrumentos. Sin embargo, esto no implicó suspender las regulares tareas de análisis, evaluación y control. Así durante el año 2002, la SPU a través de la DNGU remitió a CONEAU seis solicitudes de autorización provisoria, catorce informes anuales-2000, dos solicitudes de reconocimiento definitivo, seis solicitudes de modificación al proyecto institucional, quince informes anuales-2001 y un conjunto de expedientes relacionados con el seguimiento de una institución universitaria provincial (treinta y nueve expedientes).

Con respecto a éstos, la CONEAU ya ha culminado la evaluación técnica -exceptuando dos solicitudes de autorización provisoria y trece informes anuales ingresados hacia finales de año- y ya ha emitido la resolución final del 86% de ellos. A estas resoluciones finales de CONEAU correspondientes a casos ingresados en el año 2002 se suman otras dieciocho correspondientes a otros

⁵⁰ En esta propuesta, un capítulo especial merece la forma de organización para el seguimiento de las instituciones privadas con autorización provisoria, que se realiza a través de la evaluación de los informes anuales que éstas presentan. Para este caso, el Equipo Técnico de la CONEAU propone la combinación de informes anuales para la fiscalización formal del MECyT y de informes bianuales para la evaluación del desarrollo académico e institucional por parte de la CONEAU y la verificación por parte del MECyT. Asimismo, señala la conveniencia de acordar precisiones respecto del formato de las indicaciones de CONEAU para agilizar y mejorar las actividades de la DNGU y del formato de los informes de verificación y fiscalización ministeriales para mejorar la evaluación.

que habían ingresado en el año 2001. De este modo, la CONEAU durante el año 2002 remitió a la DNGU cuarenta y dos expedientes con sus correspondientes resoluciones para que ésta lleve a cabo las acciones normativizadas.

En el año 2002, la SPU modificó la RM 1807/97 relativa a EPEAUs teniendo en cuenta que los requisitos cuya verificación la normativa asigna a la CONEAU son mínimos y de carácter meramente formal. En atención a lo limitado de la actuación de la CONEAU –expresado resolutivamente por ésta en uno de los casos que culminó con recomendación favorable- la SPU no solamente inició un proceso de modificación de la mencionada resolución sino que condicionó la puesta en marcha de la entidad reconocida a un informe previo de la CONEAU, el cual esta vez debió abordar cuestiones sustantivas. No obstante, la nueva resolución (y tampoco la anterior) especifican el criterio de articulación de un sistema de evaluación y acreditación que comprenda a la CONEAU y a agencias privadas. Dado que la nueva normativa incluye como criterio para el análisis por CONEAU “El impacto de la posible autorización en el sistema de evaluación y acreditación universitaria”, esta cuestión de política se está debatiendo en la actualidad⁵¹.

La introducción de evaluación institucional y académica como condición previa para el reconocimiento provisorio y definitivo de instituciones privadas, para el reconocimiento nacional de instituciones provinciales y para la puesta en marcha de instituciones nacionales, genera un vínculo expreso entre ambas instancias y nuevos desafíos que deberán tenerse en cuenta. Al respecto, la CONEAU señala los siguientes como prioritarios:

- El nuevo régimen introduce el criterio de la calidad en los mecanismos del Estado para la regulación de la expansión de la base institucional del sistema universitario, con ello, la evaluación de la calidad académica e institucional (o técnicamente la acreditación institucional) se convierte en una pieza fundamental para la regulación de esta expansión. Sin embargo, puede haber existido un efecto no deseado en la regulación de la creación de nuevas instituciones. A medida que los dictámenes de la CONEAU impusieron mayores exigencias y requisitos para los proyectos de nuevas instituciones, se multiplicaron las ofertas en sedes y convenios entre instituciones. Esta es una hipótesis sobre un proceso cuya magnitud no está todavía precisada.
- Los análisis en profundidad que realiza CONEAU en el marco de las evalua-

⁵¹ Este tema ha sido desarrollado por Arturo López Dávalos y Cynthia Jeppesen en un documento de trabajo en el ámbito de la CONEAU: «El sistema de agencias de evaluación y acreditación en la Argentina: apuntes para un diseño», mimeo, 2001. Allí se analiza el sistema vigente en EUA. Asimismo por la Dirección de Evaluación – CONEAU en los documentos: “Alternativas para la inserción de las EPEAUs en el sistema de evaluación y acreditación y su relación con la CONEAU” y “Anexo con experiencias nacionales e

ciones pueden operar como un punto de partida para el estudio de transformaciones en la demanda de formación o, desde otra perspectiva, para considerar la insatisfacción de la oferta vigente. La profundización de estos estudios resulta relevante para el diseño de políticas en torno del crecimiento de la base institucional del sistema universitario y del desarrollo de una oferta pertinente. Asimismo, contribuyen para efectuar estudios relativos a la movilidad académica dentro del sistema.

- Estos análisis también resultan útiles para estudios relativos a las acciones necesarias para la puesta en marcha de instituciones universitarias. La profundización de los mismos es relevante para el diseño de políticas específicas diferenciales entre distintos segmentos del sistema, en este caso, entre instituciones consolidadas y las que se encuentran en etapa de consolidación e, incluso, entre regiones del país.
- La CONEAU ha debido analizar solicitudes de desarrollo de sedes de universidades extranjeras en el país y de modalidades no presenciales en la enseñanza universitaria para los cuales el MECyT todavía no ha establecido una pauta detallada. Teniendo en cuenta una situación proclive al desarrollo de formas de educación transnacional, son prioritarios los desarrollos de una legislación que las contenga. En este sentido, la CONEAU en sus resoluciones ha dejado establecidas ciertas pautas más allá de la jurídica que fija la normativa vigente, tales como el análisis de los resultados de acreditación provenientes de agencias reconocidas del país de origen, el grado de formalización de la decisión adoptada por la institución “madre” respecto de la estrategia transnacional, la responsabilidad de los académicos directamente vinculados con el área del conocimiento que se transnacionaliza, entre otros. Resta a la CONEAU pautar un procedimiento formal para llevar a cabo las averiguaciones y generar una red de colaboración con las principales agencias acreditadoras de los principales países exportadores de educación superior y a la SPU, contar con una sistematización de las normas de actualización permanente que rigen en los países predominantemente exportadores.

Aprovechamiento de ofertas de cooperación internacional para apoyar acciones de mejora de la gestión universitaria en base a planes integrales de fortalecimiento institucional

El documento de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior culminado en el año 2002 plantea una forma de articulación entre la actividad de evaluación institucional y el financiamiento destinado a planes de mejora. La evaluación serviría como base para el desarrollo de esos planes y a su vez para constatar su implementación, desarrollo y resultados⁵².

La singularidad de la evaluación institucional como contribución básica en el momento de decidir el destino de fondos orientados al mejoramiento radica en que se presenta como una especie de embudo que transforma intereses individuales diversos en estrategias de bien común para la institución. El diagnóstico colectivo durante la autoevaluación enriquecido con opiniones e información relevadas durante la visita de evaluación externa, el aporte conjunto de un grupo de expertos externos a la institución con perfiles y orígenes diversos y el carácter público de ambos dan origen a una plataforma de acuerdo básico y de transparencia a partir de la cual se puedan construir diversas estrategias específicas de mejoramiento.

Durante el año 2002, la SPU organizó una reunión con el propósito de relevar las mencionadas estrategias. Asimismo, durante el mismo año, la CONEAU llevó a cabo las segundas evaluaciones externas de dos universidades nacionales en las cuales se incluyen análisis respecto de la implementación de estrategias de mejoramiento derivadas de la evaluación previa.

Situados en un plano organizativo superior, el carácter público de los informes de evaluación externa al permitir un conocimiento recíproco y agregado entre instituciones permite el estudio, diseño e implementación de estrategias de políticas sectoriales y regionales, de carácter clave para el mejoramiento de conjunto. Al respecto, la CONEAU contribuye en forma permanente con diversos informes y actividades cuyos resultados están disponibles en la página web de este organismo. Estos aportan información, en particular de tipo cualitativa, que complementa y amplía la dotación estadística que posee la SPU.

De todos modos, la SPU al igual que la CONEAU observan diversas dificultades en la evaluación institucional: baja cobertura en cuanto a número de instituciones evaluadas, marcado sesgo internalista de la evaluación, escasa comparabilidad entre instituciones, heterogéneos alcances analíticos, dificultades en la fijación y priorización de políticas para la institución en el marco de su desarrollo histórico y contextual.

Con respecto a la baja cobertura, en el año 2002, la SPU envía una carta a los Rectores de las instituciones no evaluadas con el propósito de relevar los avances alcanzados por la institución en el proceso de autoevaluación. En ella también expresa el vínculo entre la evaluación institucional y los procesos de formulación y fijación de políticas universitarias.

En relación con las demás cuestiones observadas, la CONEAU en el año

⁵² Informe final de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior, MECyT, 2002.

2002 decidió que el borrador de guía de apoyo a los procesos de autoevaluación elaborada por el equipo técnico fuera distribuido entre las instituciones ya evaluadas a fin de recabar opinión. Por otra parte, y sobre el supuesto de que los pares actúan como una correa de transmisión que permite la circulación de información, saberes y aprendizajes entre la agencia evaluadora y el sistema universitario, ha decidido reforzar los procesos de entrenamiento a través de diversas actividades que está diseñando.

Además de las cuestiones planteadas, se presentan *desafíos* de múltiples responsabilidades compartidas.

- La fijación y priorización de ejes de desarrollo a corto y mediano plazo, en el marco de los desarrollos históricos y contextuales de cada institución, constituye un tema de múltiple atención y de controversia entre los responsables jurídicamente públicos de la implementación de la política universitaria, tanto del Estado como de las instituciones universitarias. A su vez, se trata de una cuestión importante del proceso de evaluación institucional toda vez que el propósito de calidad que se establezca orienta el proceso de profundización analítica y constituye el referente para la emisión de juicios y recomendaciones de mejora, tanto en la autoevaluación como en la evaluación externa. Su inexistencia o insuficiencia plantea un dilema del origen: desde las instituciones se señala que no existe una “política” en educación universitaria dentro de la cual articular la “política” institucional de cada universidad. Desde la SPU se plantea la necesidad de contar con evaluaciones organizadas en torno de una estructura que permita la comparación entre instituciones.
- En segundo lugar, los esfuerzos institucionales y financieros por parte de las instituciones así como de la SPU focalizados en la implementación de los compromisos de mejora resultantes de las primeras acreditaciones, pueden incidir sobre el desarrollo de otras áreas que también requieren mejoras. La evaluación institucional, a través de una mirada global de las instituciones, se constituye en un instrumento fundamental para la sustentabilidad de éstas. Al respecto, la existencia de una política activa de apoyo a los procesos de autoevaluación, parece imprescindible.

Promoción de articulaciones entre instituciones universitarias y terciarios no universitarios sobre la base de criterios de calidad. Participación de la CONEAU en el diseño de dichos criterios.

A fines de 2001 se modifica el decreto correspondiente a Colegios Universitarios⁵³ y con ello se introduce el criterio de la calidad universitaria en los mecanismos del Estado para la regulación del sistema superior no universitario.

Aunque el foco de la evaluación de la calidad universitaria se circunscribe a

la articulación establecida entre la institución universitaria y la no universitaria, se observan variantes.

Por una parte, cuando el convenio es suscripto por una institución privada con autorización provisoria, al requerírsele autorización ministerial, la SPU solicita la opinión de CONEAU si se trata de una modificación al proyecto institucional. En estos casos la CONEAU aplica las pautas establecidas para estas modificaciones, las cuales se centran en la evaluación de las condiciones académicas e institucionales para llevar a cabo los cambios propuestos (en este caso el establecimiento de un Colegio Universitario).

En segundo lugar, si se trata de carreras enmarcadas en el artículo 43, la resolución sobre la acreditación se circunscribe a la oferta de la institución universitaria, pero para ello, durante la evaluación, se considera el tipo de articulación establecido para asegurar que el trayecto que se brinda en el Colegio Universitario posea calidad semejante a la de la institución universitaria.

En tercer lugar, la evaluación institucional considera el conjunto de capacidades académicas e institucionales del desarrollo de la institución, incluyendo aquéllas relativas al reconocimiento de la calidad de la formación impartida en los Colegios Universitarios a que dio origen.

Conclusión

La aprobación en 1995 de la Ley 24.521 (LES) introduce la evaluación y el reaseguro de la calidad a través de evaluaciones periódicas y obligatorias. Esto cambia la tradicional relación entre las autoridades jurídicamente públicas responsables de la implementación de la política universitaria tanto del Estado como de las instituciones universitarias.

Por una parte, la *política universitaria* adquiere un nuevo sentido por, al menos, tres razones:

- se modifica el tradicional control burocrático que ejercía el Estado sobre las instituciones universitarias al introducir la evaluación y el reaseguro de la calidad como nuevo eje de la política universitaria⁵⁴;
- los procesos y resultados evaluativos contribuyen con el diseño de opciones para enfrentar, resolver y mejorar los problemas de calidad institucional y académica de las instituciones universitarias;
- se enfatiza el carácter público de la política universitaria al tener que dar

⁵³ La Ley crea la figura de Colegio Universitario y formaliza a través de ellos un territorio intersticial entre la formación superior universitaria y no universitaria, que se integra con el propósito de mejora de la calidad universitaria y se somete a la evaluación y acreditación de la calidad.

⁵⁴ Extractado de “Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación”, CONEAU, 2002.

cuenta públicamente de la calidad de la formación y de las decisiones y acciones en torno de ella, y mediante la expresión explícita de las preferencias que la academia posee sobre la calidad de la formación superior. Por otra parte, la vinculación entre los responsables del desarrollo *universitario* supone un *cambio en la organización del desarrollo de la política*. Se presentan como claves la colaboración entre las instituciones universitarias, la SPU y las agencias; la co-responsabilidad y el establecimiento de acuerdos entre éstas, y, con el objeto de lograr mayor eficiencia, la fijación de competencias respectivas que impliquen la no superposición de esfuerzos.

Finalmente, la evaluación y la acreditación desencadenaron procesos que involucran a otro tipo de instituciones del país y del extranjero, confirmando de este modo las redes complejas en que se inscriben las acciones de las instituciones universitarias. Esto obliga a *cambiar la visión internalista sobre la política universitaria* y evidencia la necesidad de que la SPU extienda su acción coordinadora más allá de los límites nacionales y sectoriales.

En síntesis, la evaluación y acreditación generan cambios en el sentido y en la forma de hacer política que, claro está, repercuten en las acciones de la SPU.

3) IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Programa Nacional de Becas Universitarias

*Jorge Amaro*⁵⁵

*Analía Araujo*⁵⁶

El Programa Nacional de Becas Universitarias fue creado en el año 1996, por Resolución Ministerial N° 464/96, en el marco de la Ley de Educación Superior N° 24.521, bajo la dependencia funcional de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Surge con la finalidad de implementar un sistema que facilite el acceso y/o permanencia de alumnos de escasos recursos económicos; y que promueva la calidad en los estudios de educación superior, exigiendo un buen desempeño académico y regularidad en los estudios.

En tal sentido, sus objetivos son:

- Crear e implementar dentro del ámbito de la educación superior un sistema que tienda a la calidad y equidad en el marco de la Ley de Educación Superior.
- Implementar un sistema que facilite el acceso y/o permanencia en la comunidad estudiantil universitaria de alumnos de escasos recursos económicos promoviendo la igualdad de oportunidades en este nivel educativo.

Características del Programa

De la selección:

La principal característica del Programa es la transparencia y objetividad con que se evalúan los méritos de los aspirantes, su condición socioeconómica y las demás variables que se tienen en cuenta para la adjudicación del beneficio.

El proceso de selección se basa en la ponderación de indicadores del rendimiento académico y de la condición socioeconómica de los postulantes. Se genera así un ordenamiento nacional de acuerdo con el puntaje obtenido. Cabe señalar que el beneficio se otorga, estrictamente, de acuerdo con un riguroso orden de mérito, sin que exista cupo alguno por universidad ni por provincia.

Los requisitos para solicitar una beca son los siguientes:

- Ser argentino nativo o por opción

⁵⁵ Coordinador del Área de Bienestar, Secretaría de Políticas Universitarias.

⁵⁶ Coordinador Operativo PNCE (Programa Nacional de Crédito Educativo), Secretaría de Políticas Universitarias.

- Ser alumno de una carrera de grado en un instituto universitario o en una universidad nacional
- Tener hasta treinta años de edad
- Poseer Ingresos mensuales totales del grupo familiar no superiores a mil pesos
- Presentar un promedio de calificaciones igual o superior a 7 (siete) con aplazos incluidos
- Tener regularidad académica
- Efectuar la presentación en la Convocatoria correspondiente.

Para asegurar la transparencia y objetividad en la evaluación de las condiciones de los aspirantes el Programa posee dos instrumentos de importancia. En primer lugar, el funcionamiento de una Comisión de Adjudicación, integrada por representantes de las Secretarías del Ministerio de Educación y por representantes de instituciones externas de relevante prestigio (Fundación Fulbright, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Comisión Nacional para la Integración de Personas Discapacitadas, Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo y Consejo Interuniversitario Nacional). La Comisión de Adjudicación verifica la corrección y transparencia de los procedimientos utilizados para la selección y aprueba el orden de mérito. En segundo lugar, se llevan a cabo auditorías por muestreo en las distintas jurisdicciones para constatar la exactitud de los datos aportados por los estudiantes beneficiados. Esta tarea se realiza de manera conjunta, entre el Ministerio y las universidades nacionales, a través de las Secretarías de Bienestar Estudiantil.

Subprogramas

En virtud de la experiencia obtenida desde la implementación en el año 1996 del Programa sobre grupos de estudiantes del nivel de educación superior universitaria, se observó la necesidad de generar acciones tendientes a favorecer el acceso y permanencia de determinados grupos por su condición particular de vulnerabilidad.

En el año 1999 se crea el *Subprograma para Alumnos Destacados en Olimpíadas Internacionales*, a través de la Resolución Ministerial N° 524/99, con el fin de premiar a alumnos que tuviesen un desempeño destacado en alguna Olimpíada Internacional, promovida por el Ministerio de Cultura y Educación, y que se hallaran en una situación de socioeconómica vulnerable. Se permitiría el acceso directo (sin concursar con otros postulantes) al Programa, a aquellos olímpicos que cumplieren con los requisitos generales del PNB. De esta manera, se incorporan como potenciales beneficiarios estudiantes que hayan resultado ganadores en Olimpíadas Internacionales de Física, Química, Matemá-

tica, Informática, Biología o Geografía.

En el año 2000 se incorporaron otros tres subprogramas que, al igual que en el caso del Subprograma de Olimpiadas, requieren el cumplimiento de los requisitos generales del Programa para alumnos indígenas, discapacitados y para quienes cursen una carrera de oferta única. El objetivo era mejorar la situación de vulnerabilidad de estos grupos dentro de la población universitaria.

El *Subprograma para Alumnos Indígenas* se conforma para beneficiar a aquellos alumnos que provengan de la comunidad indígena, es decir, de los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización (Ley 23.302/85, art.2).

El *Subprograma para Alumnos Discapacitados* se establece para beneficiar a aquellas personas que estudian en el sistema de educación superior universitario con una necesidad educativa especial por alguna alteración física funcional permanente o prolongada y que, en relación con su edad y medio social, implica desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral (Ley 22.431, art. 2).

El *Subprograma de Oferta Única* está dirigido a quienes sigan una carrera que se dicta solamente en una universidad del país⁵⁷, de modo que para cursarla deban trasladarse desde el lugar de residencia de su grupo familiar a una sede universitaria a más de doscientos kilómetros de distancia, y que posean una situación socioeconómica vulnerable.

El resto de los postulantes a la beca del PNBU se presentan a la Convocatoria General para nuevas becas y compiten entre sí como se señaló antes.

Beneficio

Hasta el año 2001 la beca otorgaba tres mil pesos anuales, pagados en diez cuotas mensuales. A partir del año 2002, se decidió bajar el monto de la beca a dos mil quinientos pesos (Res. Min. 10/02).

En caso que dos becarios pertenezcan a un mismo grupo familiar se estipuló el pago del 75 % del beneficio. Si los becarios de un mismo grupo familiar suman más de dos, la Comisión de Adjudicación establecerá el monto del beneficio que se le pagará a cada uno.

⁵⁷ Carreras de oferta única consideradas: Licenciatura en Biología Molecular de la Universidad Nacional de San Luis, Ingeniería en Recursos Naturales Renovables de la Universidad de la Patagonia Austral, Ingeniería en Recursos Naturales Renovables –Zona Áridas – de la Universidad Nacional de la Rioja, Licenciatura en Ecología Urbana de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Ingeniería en Industrias Forestales de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, Ingeniería Pesquera de la Universidad Tecnológica Nacional, Licenciatura en Genética de la Universidad Nacional de Misiones, Ingeniería Textil de la Universidad Tecnológica Nacional y Licenciatura en Ciencias Oceanográficas de la Uni

Tipos de Becarios

Los beneficiarios del Programa pueden categorizarse en nuevos becarios y renovantes. Para la selección en el caso de los nuevos postulantes, se analiza la información incluida en las solicitudes presentadas y se verifica el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos según el Reglamento General de Becas. Posteriormente se procede a la confección de un ordenamiento *por estricto orden de mérito* de los beneficiarios preseleccionados, los que son enviados a las Secretarías de Bienestar para que confirmen la situación académica. Por otro lado, existe una segunda instancia de evaluación que está dada por las auditorías que se realizan en forma planificada y por muestreo en función de la concentración de becarios existente en cada universidad. No obstante, el monitoreo que se realiza durante la administración de las becas también contempla la verificación en campo de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, lo que permite eventualmente la detección de desvíos no advertidos en esta etapa.

Cabe señalar que se da un tratamiento distinto a los postulantes de los subprogramas (discapacitados, indígenas, olímpicos y de oferta única) que no concursan con el resto de los postulantes. Si se comprueba que cumplen los requisitos acceden directamente a la beca del Programa.

Los becarios renovantes provienen de la selección efectuada en años anteriores. Para renovar el beneficio éstos deberán presentarse a la convocatoria de renovación y cumplir con los requisitos estipulados por el PNB. Entre éstos no se elabora un orden de mérito, sino que todos los que cumplen con los requisitos acceden a la renovación, independientemente de si accedieron por el concurso general o por los subprogramas.

Resultado de gestión de los últimos años

Presupuesto:

Desde la creación del Programa a la actualidad el presupuesto destinado para el mismo ha sufrido oscilaciones significativas que han influido en la gestión del PNB y en la cantidad y tipo de becas otorgadas. Entre 1996 y 1997 se observa un crecimiento importante del presupuesto, un 34%. Cabe considerar que del presupuesto de 1997 se destina un 19% a la renovación del beneficio a becarios del año 1996.

Entre 1997 y 1998 disminuye el porcentaje de presupuesto asignado a nuevas becas en un 64%, pero aumenta el destinado a la renovación del beneficio en un 62%. Asimismo se afecta específicamente un 8% del presupuesto para otorgar, por única vez, becas a alumnos de zonas damnificadas por las inundaciones de ese año.

En el año 1999 aumenta el porcentaje de presupuesto destinado a nuevas becas en un 22% y disminuye el monto asignado a becas de renovación en un 15%. Asimismo se asigna una partida a otorgar becas a estudiantes ganadores de una olimpiada internacional, lo que representa un porcentaje del 0,6% del presupuesto de ese año.

En el año 2000, ante la disminución significativa del presupuesto, éste fue destinado exclusivamente a becas para renovantes.

En el año 2001 el presupuesto se recompone a niveles de los años 1998 y 1999. La distribución que se realiza del mismo es la siguiente: un 47,4% para becas de renovación y el 52,6% para nuevas becas, específicamente el 48,4% se destina a becas generales; el 0,4%, a becas para alumnos ganadores de una olimpiada internacional; el 0,7% a becas para indígenas; el 1,6% a discapacitados, y el 1,4% a alumnos de una carrera de oferta única.

En el año 2002, se aprobó por medio de la Ley 25.565 del Presupuesto Nacional un monto de \$6.483.000 para el Programa. Sin embargo, recién en el mes de agosto se hizo efectivo el traspaso de fondos sustanciales para comenzar el pago de las becas a otorgar. Con \$2.862.673 existentes en el Fideicomiso en el mes de noviembre se comenzó el pago a los renovantes. Esto permitió el pago de nueve de las diez cuotas a todos los renovantes. Sin embargo, actualmente restan traspasar los fondos comprometidos, devengados y respecto de los cuales existe orden de pago (SIDIF), que ascienden a \$4.197.551, correspondientes al segundo, tercer y cuarto trimestre del año 2002.

Gestión del PNB

Los problemas de restricciones al presupuesto 2001, en los últimos meses del año, y al presupuesto 2002 asignado a la gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias, implicaron que no hubiese dinero para la carga de datos de la VI Convocatoria a nuevas becas, que generalmente se asignaba a una empresa o a personal especializado contratado. Ante este problema, la actividad fue asumida por los miembros del Programa y de la Dirección, lo que motivó la existencia de errores porque el personal no estaba preparado para dichas tareas además de la consiguiente necesidad de mayor control por parte del personal del Programa. El asumir esta tarea hizo que el personal se retrasara en el cumplimiento de sus funciones habituales y demoró la conformación del orden de mérito de la VI Convocatoria, la evaluación de los preseleccionados y la asignación de las becas. Asimismo repercutió en la evaluación de los postulantes a la Convocatoria de Renovaciones 2002, y también en la asignación de dichas becas.

Por otra parte, el problema de restricción presupuestaria hizo que no se

cumpliese con una tarea esencial para la gestión transparente del PNBU: las auditorías que realiza el personal del PNBU sobre los becarios. En el año 2002 no se realizaron las auditorías anuales, ni a los becarios renovantes y ni a los nuevos becarios del PNBU, por falta de dinero para pasajes y viáticos. Esto dio motivó el problema de la falta de control sobre la asignación de las becas y del posible fraude, sobre todo en los aspectos socioeconómicos, en las declaraciones de los becarios.

Cabe considerar asimismo que los viajes que realiza el PNBU para las auditorías son aprovechados para realizar el seguimiento de los becarios, para efectuar indagaciones acerca de ex becarios que no se presentaron a renovar el beneficio, y por otra parte, también hacen a mejorar las relaciones entre los miembros del Programa y el personal de las Universidades Nacionales asignados a las tareas de bienestar en el sistema de educación superior universitario. Todas estas actividades se vieron impedidas o seriamente afectadas por la inexistencia de presupuesto para viáticos y pasajes.

Otro problema que afrontó el personal del PNBU en el año 2002, fue el cambio solicitado por la Dirección General de Administración, en cuanto al mecanismo de pago que se utilizaba. Desde el año 1999, el pago de las becas se realizaba a través de un Fideicomiso, administrado por el Banco de la Nación Argentina. Entre los años 1996 y 1998 se había realizado el pago a través de una cuenta puente y se pedía volver a utilizar este mecanismo. Sin embargo, a partir de la experiencia del Programa y del análisis de la normativa que rige los distintos mecanismos, se observaba que el Fideicomiso, con relación al otro mecanismo de pago, permitía un mayor control y transparencia; ya que otorga: a) herramientas adecuadas de control interno, b) seguimiento personalizado de transferencias y acreditaciones, y c) obligatoriedad de rendiciones de cuentas tanto al fiduciante como a los beneficiarios. Por otra parte, este mecanismo, posibilita, asimismo, mayor precisión y efectividad en la prestación del servicio, al efectuarse las transferencias y acreditaciones en cuentas predeterminadas y en plazos perentorios. En tal sentido, el personal del Programa defendió el mecanismo del Fideicomiso en sucesivas reuniones y presentación de informes. Pese a esto, se decidió volver a utilizar el mecanismo de la cuenta puente. Esto influyó, de manera indirecta, en el retraso del compromiso, devengamiento y pago efectivo de los fondos asignados por Presupuesto Nacional al PNBU para el pago de las becas.

Becas otorgadas

Desde el año de creación del PNBU hasta el año 1998 el crecimiento del presupuesto permitió un crecimiento en la cantidad de becas a otorgar. La

tendencia regresiva en 1999 y 2000 llevó a una disminución de las becas y a que en el año 2000 se otorgasen sólo becas de renovación. En el año 2000 se efectuó la convocatoria para renovantes del beneficio. De los dos mil cuatrocientos ochenta y seis becarios del año 1999, un 78,6% se postuló a la renovación, es decir, mil novecientos cincuenta y cuatro becarios. De éstos un 84,7% renovaron el beneficio, es decir, hubo mil seiscientos cincuenta y seis renovantes. Durante el año se produjeron bajas y, al finalizar el período, los becarios sumaban mil quinientos ochenta y seis.

Ante los problemas presupuestarios y considerando una mejora en la gestión del otorgamiento de las becas se decidió para ese año cambiar la fecha de la convocatoria a nuevas becas, de modo que se pasó de febrero- marzo a agosto- septiembre.

En la convocatoria del 2000 las presentaciones fueron dieciocho mil seiscientos ochenta y tres; es decir, que disminuyeron respecto del año 1999 en un 29,6%. De estas presentaciones, trece mil ciento sesenta y nueve estaban en condiciones de concursar. Si se compara este número con el del año anterior observamos que la variación es mucho menor, disminuye un 19%. El proceso de selección comenzó en el mes de noviembre y concluyó en el mes de abril del 2001. Las becas se asignaron en el año 2001.

Para el año 2001 se aprobaron dos mil setecientos cuarenta y dos becas. Se otorgaron mil doscientas diecinueve nuevas (Res. Min. Nros. 145/01 y 624/01) y se concedieron mil noventa y nueve becas de renovación (Res. Min. Nros. 172/01 y 623/01). A fin del período, se aprobaron ciento sesenta postulaciones, ciento cincuenta y seis a nuevas becas y cuatro becas de renovación, y se dieron de baja a doce nuevos becarios y a once becarios de renovación (Res. Min. Nro. 1139/01). En abril de 2002, se dio de baja a siete nuevos becarios y a catorce renovantes, y se dio de alta a un renovante cuyo caso se había reconsiderado (Res. Min. Nro. 116/02).

En el mes de octubre de 2001 se lanzó la Sexta Convocatoria del Programa para otorgar nuevas becas. Durante el año 2002 se realizó la carga de datos, se confeccionó el orden de mérito, se solicitó la documentación a los postulantes y se realizó la evaluación y selección definitiva de los nuevos becarios.

Como se señaló en el acápite anterior, todo el proceso de selección, otorgamiento y pago de las nuevas becas 2002, se retrasó dado el contexto que impactó en la situación del Programa: la falta de fondos para la carga de datos, la falta de fondos para realizar el control de las becas otorgadas (auditorias), los cambios solicitados en el mecanismo de pago de los beneficios, y el retraso de efectivización de las partidas presupuestarias comprometidas para el pago a los becarios.

Para cumplir con los requisitos de la Resolución Ministerial N° 55/02 (que establece que el número de becas a otorgar en el año sería de dos mil setecientas noventa y nueve entre nuevas becas y becas de renovación), se solicitó documentación a *mil ochocientos diecisiete postulantes* de la VI Convocatoria que se preseleccionaron, en vista de otorgar mil quinientas cuarenta y dos. Se recibió documentación de *mil trescientos sesenta postulantes*. Es decir, de un 75 % de los preseleccionados.

De los aspirantes que presentaron documentación:

- Aproximadamente ochocientos fueron evaluados positivamente. Esto representa un 59 % del total.
- Aproximadamente quinientos sesenta quedaron fuera de concurso (por no cumplir con los requisitos o por remitir documentación incompleta).

A partir de las percepciones de los evaluadores del Programa se puede señalar que:

- Entre los fuera de concurso, existe un grupo de postulantes que han tergiversado la información sobre los datos solicitados y un grupo importante de postulantes cuya situación cambió respecto del momento en que efectuaron el pedido de la beca.
- Muchos de los postulantes han disminuido el rendimiento académico requerido para acceder a la beca o para renovarla.
- El otorgamiento a destiempo ha influido negativamente en la situación de los postulantes.

Conforme al monto de dinero efectivamente depositado en el Fideicomiso en el mes de noviembre de 2002, y a las órdenes de pago que existían correspondientes al tercer trimestre, se estimó que se estaría en condiciones de pagar sólo quinientas cincuenta y cinco nuevas becas. En tal sentido, la Comisión de Adjudicación aprobó un listado de quinientos cincuenta y cinco nuevos beneficiarios del Programa. Las quinientas sesenta y cinco becas fueron aprobadas a fin del mes de diciembre (Res. Min. Nro. 1350/02). Sin embargo, no fueron comunicadas las adjudicaciones ante la falta de presupuesto para el pago de dichos beneficios hasta el año 2003.

En relación con las renovaciones 2002, la convocatoria se realizó el mes de febrero de 2002. Se presentaron a la convocatoria mil setecientos setenta y nueve renovantes. De los mismos se aprobaron mil doscientos cincuenta y siete (Res. Min. Nros. 344/02, 881/02 y 1349/02). Al finalizar la evaluación se observó que habían quedado fuera de concurso quinientos veintidós postulantes. En tal sentido, de los postulantes presentados un 71% renovaron el beneficio. Sin embargo, como se indicó al tratar el tema del presupuesto, no se logró pagar la totalidad de las becas de renovación y queda pendiente el

pago de una cuota en el año 2003.

Ante el contexto existente y la situación descripta, no se consideró oportuno lanzar en el año 2002 una nueva convocatoria, y se propuso efectuarla en el mes de *febrero de 2003*, tras la aprobación legislativa del nuevo presupuesto. Para informar esto se invitó en el mes de diciembre a los Secretarios de Bienestar de todas las Universidades Nacionales. En esta reunión, se planteó trabajar más articuladamente entre todos los miembros del sistema teniendo en cuenta fundamentalmente los problemas de todas las instituciones que lo componen y se decidió llamar a una nueva reunión en el mes de febrero de 2003, previa a las convocatorias del PNBu.

Líneas de acción propuestas

- Redefinición del PNBu, en el marco de un Programa de Bienestar de carácter integral para los miembros del sistema de educación superior universitario público.
- Evaluación y cambio de las características del PNBu en cuanto a la ponderación de variables utilizada para la asignación de las becas de la convocatoria general y sub-programas.
- Adopción de una modalidad de gestión más participativa, interna y externa.
- Articulación con acciones de las áreas de bienestar de las distintas instituciones del sistema de educación superior universitario.

Anexo I

Cuadros con Datos Generales

Cuadro 1: Presupuesto asignado, años 1996 a 2002. En miles de pesos.							
Presupuesto asignado	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(*)
Becas generales	4.500	5.525	3.368	4.352	--	3.815	--
Becas Emergencia		--	600	--	--	--	--
Becas a Ganadores de una Olimpiada	--	--	--	45	--	30	--
Becas a Indígenas	--	--	--	--	--	48	--
Becas a Discapacitados	--	--	--	--	--	111	--
Becas a Estudiantes de Oferta Única	--	--	--	--	--	105	--
Becas de Renovación	--	1.293	3.462	3.015	4.950	3.291	2.814
Total	4.500	6.818	7.430	7.412	4.950	7.400	2.814

Fuente: Programa Nacional de Becas Universitarias.

(*) Cabe considerar que hasta febrero de 2003, no se ha abonado la última cuota a los becarios renovantes y la totalidad de la beca a los nuevos becarios.

Cuadro 2: Cantidad de Becarios por tipo de beca, años 1996 a 2002

Cantidad de Becas Otorgadas (*)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(*)
Becas generales	1500	1844	1132	1465	--	1500	1844
Becas Emergencia	--	--	400	--	--	--	--
Becas a Ganadores de una Olimpiada	--	--	--	15	--	--	--
Becas a Indígenas	--	--	--	--	--	--	--
Becas a Discapacitados	--	--	--	--	--	--	--
Becas a Estudiantes de Oferta Única	--	--	--	--	--	--	--
Becas de Renovación	--	431	1154	1006	1656	--	431
Total	1500	2275	2686	2486	1656	1500	2275

Fuente: Programa Nacional de Becas Universitarias.

(*) Datos de becas otorgadas sin considerar las bajas dadas en el año.

(**) Cabe considerar que si bien se han aprobado las nuevas becas por Resolución Ministerial a fin del mes de diciembre, no se ha comunicado a los becarios hasta el 2003 dado que no se contaba con los fondos para dar cumplimiento a la decisión administrativa.

Cuadro 3: Cantidad de beneficios aprobados por monto. Años 1996 a 2002.

Beneficios otorgados	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (*)
\$ 3.000	1500	2270	2267	2455	1644	2430	--
\$ 2.500	--	--	--	--	--	--	1790
\$ 2.225	--	--	--	--	--	48	--
\$ 1875	--	--	--	--	--	--	22
\$ 1.500	--	5	419	31	12	--	--

Fuente: Programa Nacional de Becas Universitarias.

(*) A partir de año 2002 el monto del beneficio se redujo a \$2.500. Los miembros del mismo grupo familiar cobran el 75 % del beneficio.

Programa Nacional de Crédito Educativo

Jorge Amaro⁵⁸

Oscar Ortona⁵⁹

El objetivo original del Programa fue ofrecer una alternativa de financiamiento dirigido a aquellos estudiantes que presentaban una situación económica que dificultaba la culminación de sus estudios pero que contaban con avales para garantizar el reintegro del préstamo otorgado.

La última convocatoria fue realizada en el año 1999 y se efectivizó en el año 2000, restringida a renovación de créditos. A partir de esa fecha el Programa concentra sus acciones en el rediseño del sistema de crédito universitario y continúa con la recuperación de la cartera de deudores.

Totales según su origen*						
Origen	Cantidad de Casos	% sobre el total	Deuda total según convenio original	% sobre el total	Deuda total con aplicación de la Res. 2318/98	% sobre el total
A cobrar	1.394	25,60	5.266.632,60	41,05	4.320.316,41	38,93
A cobrar Plan 2001	102	1,87	522.874,20	4,07	442.610,41	3,99
A cobrar en trámite	167	3,07	624.192,41	4,86	512.911,36	4,62
Amortizaciones Juzgado	667	12,25	S/D	S/D	S/D	S/D
Cancelados	1.054	19,36	307.642,11	2,40	244.035,22	2,20
Incompletos	435	7,99	S/D	S/D	S/D	S/D
Pagando	964	17,70	3.187.356,29	24,84	2.702.049,23	24,35
Período de Gracia	662	12,16	2.922.649,53	22,78	2.876.679,83	25,92
Totales	5.445	100,00	12.831.347,14	100,00	11.098.602,46	100,00

*Estos valores son estimativos en virtud de la modificación que se está realizando desde el primer semestre de 2002, en la base de datos del Programa.

⁵⁸ Coordinador del Área de Bienestar, Secretaría de Políticas Universitarias.

⁵⁹ Coordinador Operativo PNCE (Programa Nacional de Crédito Educativo), Secretaría de Políticas Universitarias.

Sobre un total de cinco mil cuatrocientos cuarenta y cinco créditos históricamente otorgados, fueron cancelados mil cincuenta y cuatro. El resto presenta situaciones diversas, todas monitoreadas.

El cuadro muestra los datos por categoría, según la cantidad de casos y su valor estimado en pesos.

Cabe mencionar que el monto de recuperación que muestra el cuadro anterior es equivalente al 10% del monto correspondiente a las becas otorgadas por el Programa Nacional de Becas Universitarias.

Las actividades que se desarrollan desde esta área son las siguientes:

- Análisis de la cartera para consolidación de saldos de las categorías: a cobrar, a cobrar en trámite, a cobrar Plan 2001, pagando y, período de Gracia.
- Verificación de los montos originales por año de efectivización, contra la base de datos y el correspondiente legajo.
- Identificación y actualización de los beneficios recibidos con anterioridad a la Ley de Convertibilidad.
- Elaboración de un sistema de cancelación de deuda acorde con la coyuntura socioeconómica, dicho sistema supone en principio:
 - Comparación de los valores originales y su evolución en el tiempo en relación con la normativa vigente. (Resoluciones 646/97 y 2318/98).
 - Definición de una tasa de interés “de honor” para la aplicación del nuevo plan y recuperación de los saldos adeudados.
 - Definición de la correspondencia porcentual para el caso de la categoría *pagando* para condonar saldos pendientes, según la situación de mora de cada beneficiario.
- Actualización de los montos a cancelar e intimación fehaciente, mediante carta certificada a aquellos beneficiarios que se encontraban en la categoría *periodo de gracia* y que estarían en situación formal de afrontar dicha cancelación. (Aproximadamente trescientos cuarenta y tres casos).
- Elaboración y envío de cartas documento a los deudores y sus respectivos garantes que estaban cancelando sus obligaciones e incurrieron en mora según el Convenio de Refinanciación oportunamente formalizado. (aproximadamente cuatrocientos cincuenta casos).
- Actualización de los legajos y su posterior recategorización en virtud de la información suministrada por las respuestas de los beneficiarios que han sido intimados.

A través de la implementación de estas acciones se espera que disminuya la tasa de mora y se produzca un aumento considerable de la cartera activa (*a cobrar en trámite*), un incremento de la recaudación mensual y la formalización de nuevos convenios de refinanciación.

Las líneas de trabajo sobre las que se hará hincapié desde este área para generar la sustentabilidad de los créditos para la educación superior son las siguientes:

- Creación de un Fondo Fiduciario que incluya los recursos resultantes de la gestión de recupero de los créditos otorgados que permita contar con recursos para nuevas convocatorias, lo que supone un principio de sustentabilidad del sistema.
- Rediseño del modelo de financiamiento del Programa, previendo la participación de entidades y organizaciones del sector privado con vistas a desarrollar un esquema de financiamiento mixto.
- Análisis de alternativas para mejorar el control sobre el recupero de los créditos otorgados que permita iniciar un proceso de desconcentración operativa del sistema a nivel federal.
- Optimización de mecanismos más fluidos que permitan una mejor interacción entre la Dirección General de Asuntos Jurídicos y el Programa.

4) EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Extensión Universitaria

*Claudio Díaz*⁶⁰

*Liliana Herrera*⁶²

Desde su aparición como tal, en 1872 en Cambridge (Inglaterra), la extensión universitaria ha estado influida por los cambios sociales y a las características nacionales y de las regiones en las que las instituciones universitarias están insertas.

Definirla no es una tarea sencilla, particularmente por el riesgo que entraña dejar de lado algunos aspectos que son esenciales a su complejo proceso institucional y social. No obstante, nadie desconoce su innegable participación en las grandes transformaciones sociales y su capacidad de responder eficazmente a las mismas.

En la III Convención de Educación Superior que tuvo lugar del 4 al 8 de febrero del 2002 en Cuba, y específicamente en el VI Taller de Extensión Universitaria, se discutieron los temas relativos a esta función. La relatoría de dicho taller quedó sintetizada en los *Ejes del debate contemporáneo*.

Se sostuvo que en los ámbitos universitarios europeos se cuestiona la forma de hacer extensión pero no su concepto. Las instituciones universitarias se legitiman socialmente desde la prestación de servicios a la industria y en función del mercado. Por su parte, en Latinoamérica existe una tendencia a identificarla con el modelo economicista, es decir con la prestación de servicios y con proyectos comunitarios de características asistencialistas. Más allá de la discusión sobre la forma de gestionar esta función, lo esencial en cuanto a su contenido fue establecido a través de ciertos principios entre los que se destacan:

“La Extensión Universitaria como función integradora y como proceso pedagógico, se expresa fundamentalmente a través de programas y proyectos, los cuales se gestionan a partir de la metodología de la promoción cultural”.

“La Extensión Universitaria está llamada a desempeñar un papel esencial en el rescate de los saberes populares y la defensa de la identidad nacional

⁶⁰ Director Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria, Secretaría de Políticas Universitarias.

⁶¹ Coordinadora del Área de Extensión Universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias.

de nuestros pueblos, en el contexto globalizador”.

Las discusiones académicas en nuestro país no han escapado a la polisemia del concepto “extensión universitaria”, no obstante podría afirmarse que la Extensión Universitaria cumple la función de integrar la cultura, la ciencia y la tecnología a los problemas del quehacer diario y que toma de la sociedad los insumos necesarios para orientar la investigación y el trabajo académico. Su característica flexible se manifiesta como instrumento y nexo entre la Universidad y la sociedad.

Antecedentes Nacionales

Las instituciones universitarias argentinas han desarrollado una amplia y sostenida labor que se expresa en actividades como: acción cultural, capacitación no formal, asistencia y transferencia científico tecnológica, prácticas sociales.

Sin desconocer la larga trayectoria desarrollada por las instituciones universitarias y los valiosos aportes brindados, en honor a la brevedad, creemos oportuno recordar los últimos encuentros realizados, en los que se percibe entre otros aspectos, una clara y encendida defensa de esta función, con la finalidad de otorgarle el mismo rango que a la docencia y la investigación.

En las *Primeras Jornadas de Cultura y Extensión Universitaria*, que tuvieron lugar en Rosario del 24 al 25 de marzo de 1984, la extensión aparece íntimamente ligada a la cultura. En dicha oportunidad las coincidencias conceptuales y los cursos de acción se encaminaron a “lograr una formación integral del estudiante universitario, incentivando su interés en los problemas de la sociedad en la cual debe insertarse activamente”⁶².

Posteriormente en el *I Congreso Nacional de Extensión de la Educación Superior y II Encuentro Latinoamericano de Extensión Universitaria*, organizado por este Ministerio y la Universidad Nacional de Cuyo, en diciembre de 1997, se evidenció la existencia de distintos enfoques y posturas ideológicas relacionadas con la institución universitaria, lo cual generaba distintas tipologías de la función de extensión universitaria, sin duda fundamentadas en la concepción de universidad que se sostenía.

El *II Congreso Nacional de Extensión de la Educación Superior*, preparatorio del *Congreso Iberoamericano y del Caribe, Costa Rica 1998*, realizado entre el 19, 20 y 21 de agosto de 1998, en la Universidad Nacional del Nordeste tuvo como objetivo la búsqueda de propuestas que permitieran la interacción

⁶² *Primeras Jornadas de Cultura y Extensión Universitaria*, Universidad Nacional de Rosario, Secretaría de Cultura y Extensión, p.g. 6, 1984.

del mundo académico, científico y tecnológico con la problemática cotidiana de las comunidades a las que pertenecen, por considerar que ésta era la mejor manera de consolidar el desarrollo humano a través del contacto permanente con la sociedad. El rol asignado por la sociedad a la Universidad, demanda un posicionamiento académico, científico y tecnológico orientado a dar respuesta a las crecientes necesidades sociales en un marco de referencia pluralista y democrático.

Cabe destacar -a partir de las Jornadas Nacionales realizadas en la Universidad Nacional de Rosario en el año 1984 y de los sucesivos eventos-, la creciente predisposición de fomentar acciones tendientes a la integración latinoamericana, a través de la función de extensión.

En este sentido, impulsar acciones extensionistas que tengan como finalidad no sólo nuestra identidad cultural, sino nuestra identidad en la región, es una de nuestras mejores estrategias para enfrentar la globalización.

Actividades realizadas en el año 2002

La Secretaría de Políticas Universitarias, a través de la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria, decidió retomar el contacto con los responsables de esta función en las diferentes universidades, como claro testimonio de valoración y reconocimiento a la función de extensión. Ello generó el Programa Nacional de Extensión Universitaria que se orienta a lograr los siguientes objetivos:

- Propiciar el desarrollo de actividades que tengan como finalidad promover la función de extensión universitaria
- Facilitar los encuentros entre responsables de extensión universitaria para continuar con la reflexión de temas específicos a su función e intercambiar experiencias.
- Cooperar con actividades que fomenten la capacitación de extensionistas universitarios.
- Impulsar la realización de eventos orientados a la difusión y promoción de la cultura.
- Generar la realización de encuentros que tengan por finalidad fortalecer las actividades de extensión universitaria a nivel iberoamericano.
- Proporcionar y facilitar los instrumentos necesarios para la conformación de una red de las áreas de extensión de las universidades.

Conforme con estos propósitos se fijó como primera actividad, la realización de unas jornadas con el objetivo de determinar las actividades que las instituciones universitarias desarrollan en la actualidad y sus perspectivas por un lado, y por el otro, de generar un espacio de intercambio de experiencias orien-

tadas a promover nuevas propuestas.

Surgieron así las Jornadas Nacionales de Extensión Universitaria *Universidad: Sociedad, Cultura, Medios de Comunicación e Información*. Tuvieron lugar los días 21 y 22 de octubre de 2002, en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Asistieron aproximadamente cien personas, y estuvieron representadas cuarenta y seis instituciones universitarias en total, de las cuales veinticinco son universidades y tres institutos universitarios del ámbito público y trece, universidades y cinco institutos del ámbito privado.

En el encuentro se presentaron exposiciones referidas a los tres ejes temáticos previstos: Sociedad, Cultura y Medios de Comunicación e Información y se realizaron talleres donde se analizaron y debatieron los mismos temas expuestos.

En la segunda jornada de trabajo, se anunció la organización de una feria universitaria relacionada con la cultura, proyecto encarado en forma conjunta con la Secretaría de Cultura de la Nación y con la colaboración de la Secretaría de Turismo de la Nación.

De la tarea realizada en los talleres, luego del análisis e intercambio de opiniones, surgieron conclusiones, que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Continuar con el desarrollo de nuevos encuentros de Secretarios de Extensión Universitaria o equivalentes, tanto de las universidades nacionales como de las privadas
- Avanzar en la articulación con el Ministerio de Trabajo en vistas a involucrar a las Universidades en diversas tareas vinculadas al programa “Jefes de Hogar”
- Desarrollar de un espacio virtual que sirva de soporte a la Red de Areas de Extensión de las Universidades. Tal red, denominada “RedEx” funcionará como un espacio de intercambio y difusión permanente de experiencias, proyectos, programas y actividades de las áreas de extensión.
- Organizar una feria universitaria sobre cultura
- Elaborar, desde el Ministerio, de un programa que contemple incentivos a la extensión universitaria
- Posibilitar la articulación con la Secretaría de Cultura de la Nación por becas de intercambio horizontal
- Procurar recursos presupuestarios para extensión universitaria
- Realizar jornadas sobre temas específicos
- Implementar una acción relacionada con las radios universitarias: procurar que el COMFER atienda a los problemas de alcance de las radios. Por otra parte se planteó el tema publicitario para las universidades

- Difundir las actividades de los organismos nacionales en los medios de comunicación universitarios.

Posteriormente, y en oportunidad de reunirse la Comisión de Extensión del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) el 7 de noviembre de 2002, se informó a los asistentes sobre las conclusiones de las citadas jornadas y especialmente acerca de la necesidad de crear un programa de extensión universitaria y de la realización de una feria relacionada con la cultura.

En respuesta a una demanda expresa hecha por los representantes de las Universidades Nacionales, la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria, determinó realizar a través de su Programa de Extensión Universitaria, el “Taller sobre Extensión Universitaria en las Universidades Nacionales”, en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el día 11 de diciembre de 2002, para tratar temas como el concepto de extensión universitaria, pautas para un programa de incentivos a la extensión universitaria, capacitación de extensionistas universitarios y la posibilidad de conformar una red de información específica sobre extensión.

En esa oportunidad los Secretarios de Extensión Universitaria de las universidades nacionales, luego de debatir sobre el concepto de extensión, hicieron una declaración basada en tres grandes puntos: a) La extensión universitaria como actividad sustantiva de la Universidad, b) La extensión universitaria en la realidad actual y c) La necesidad de institucionalizar un programa de promoción de la Extensión Universitaria para las Universidades Nacionales.

Los restantes puntos del temario fueron tratados seguidamente, entre las conclusiones figuran las siguientes:

- La función de Extensión Universitaria debe jerarquizarse desde el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
- La función de Extensión Universitaria, como función específica, debe formar parte del presupuesto nacional de las universidades
- Es necesario establecer un programa de incentivos a la actividad de extensión
- Las universidades utilizarán como uno de los criterios de reconocimientos de las actividades de extensión, la dedicación docente
- Las universidades reconocerán curricularmente a la extensión incorporándola a la formación de grado
- Es necesario implementar un programa de capacitación para los responsables de la gestión de extensión financiado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
- Se realizará un próximo encuentro de extensionistas en el interior del país

El anuncio de la realización en forma conjunta con la Dirección Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional, de la Secretaría de Cultura de la Nación y con la colaboración de la Secretaría de Turismo de la Nación, de una feria universitaria sobre cultura, determinó que el Programa de Extensión Universitaria de la Dirección de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria, proyectara la UNIART –Primera feria universitaria de arte, diseño, turismo cultural y artesanías, en atención a que tradicionalmente las instituciones universitarias en nuestro país han desarrollado un papel esencial en la generación, formación y enriquecimiento de la cultura nacional, hacia y desde la comunidad.

La organización de esta feria motivó realización de reuniones con las universidades en donde se acordaron ciertos objetivos.

Objetivos

- Difundir, exponer y comercializar su producción cultural de las instituciones universitarias públicas y privadas, dentro de los rubros acordados, y/o asimismo desde sus áreas de extensión universitaria, agrupar artistas, diseñadores, músicos, actores, artesanos, luthiers, entre otros, con el propósito de difundir, exponer y comercializar lo que ellos produzcan culturalmente e incluido en ambos casos el turismo cultural. Las instituciones universitarias que lo deseen podrán participar sólo como expositoras.
- Exponer, analizar y debatir temas como: identidad cultural a nivel nacional y regional, la cultura como política de integración regional, concepto de bienes culturales, industrias culturales, políticas de exportación de la producción cultural, legislación nacional y regional, gestión cultural, patrocinadores (*sponsors*), políticas de promoción del turismo cultural, creatividad, entre otros.
- Invitar a las Universidades Latinoamericanas y del Caribe a realizar una feria universitaria de las mismas o similares características para el año 2005.
- Invitar a organismos internacionales que tradicionalmente contribuyen a la difusión, fomento y preservación de la cultura
- Incluir los siguientes rubros:
 - Artes visuales
 - Artes audiovisuales
 - Artes dramáticas
 - Artes del movimiento
 - Música
 - Diseño
 - Artesanías (alfarería, plata, alpaca, madera, textil, cuero, vidrio y otros materiales)

Luthería

Turismo cultural (circuitos culturales)

Actividades a realizar en el año 2003

- Continuar con los encuentros de extensionistas de las universidades nacionales.
- Realizar encuentros de extensionistas de las universidades privadas
- La concreción de UNIART - Primera Feria Universitaria de Arte, Diseño, Turismo Cultural y Artesanías para el mes de mayo del 2003
- Elaboración de un programa de promoción de la extensión universitaria
- Diseño y ejecución de un programa de cooperación para actividades de capacitación de extensión universitaria
- Trabajo conjunto con el programa de Cooperación Internacional Universitario, sobre la difusión y asistencia técnica para la presentación de proyectos de índole cultural, en el Programa de “Cultura 2000” de la Unión Europea, en el marco de UNIART
- Reanudar las relaciones con los responsables de extensión universitaria iberoamericanos
- Proyectar el diseño, en forma conjunta con el Programa de Vinculación Tecnológica, de una feria universitaria de productos agroalimentarios para el segundo semestre del año 2003

Es oportuno señalar que las actividades propuestas desde este programa tienen como finalidad no solamente los objetivos específicos de la función, sino también coordinar acciones conjuntas con otros organismos de la Administración Pública Nacional, Provincial y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y vincularlos con las instituciones universitarias. A lo que se debe agregar que las acciones previstas han surgido del acuerdo con las universidades.

Vinculación Tecnológica

*Claudio Díaz*⁶³

*Leticia Iglesias*⁶⁴

Actualmente la Universidad tiene que responder a grandes desafíos, impuestos en gran medida por un mundo globalizado. En este contexto, las posibilidades y demandas de la educación en el nivel superior tienen la oportunidad de revisar radicalmente su naturaleza, estructura y función, aunque sin duda los actores que intervienen, lo hacen condicionados por factores que configuran espacios de incertidumbre y complejidad que deben ser abordados como tales.

En los últimos años se han producido importantes cambios, relacionados con transformaciones y procesos sociales que modifican el contexto social, económico y cultural de la sociedad. Se evidenció a partir de esa relación la distancia que separaba al sistema educativo en cada uno de sus niveles de las demandas y necesidades de la sociedad en su conjunto.

Este reconocimiento fue dando lugar a una serie de propuestas desde la gestión gubernamental, una de las cuales apuntó a atender la problemática de la vinculación de la Universidad con el medio socio productivo, para optimizar la relación entre los avances del conocimiento científico y tecnológico y sus aplicaciones al desarrollo económico, social y cultural, para la mejor calidad de vida de la comunidad.

La promulgación de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica en 1991, permitió no sólo la asignación de fondos para proyectos de vinculación tecnológica, sino también la creación de organismos específicos como las unidades de vinculación tecnológica (UVT), indispensables para potenciar la transferencia de tecnología.

En el ámbito del Ministerio y luego en la Secretaría de Políticas Universitarias, el Programa de Vinculación Tecnológica en las Universidades desarrolló importantes acciones que tuvieron como resultado la creación de áreas específicas en todas las universidades, como así también la adopción de metodologías de encuentros sectoriales de vinculación tecnológica y programas de desarrollo de vocación emprendedora.

⁶³ Director Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria, Secretaría de Políticas Universitarias.

⁶⁴ Coordinadora del Área de Extensión Universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias.

La incorporación posterior del PVTU al ámbito de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, con el objetivo general de contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación, produjo un deslizamiento de las acciones del Programa, más volcado hacia la demanda que a la oferta de conocimiento.

En todo este proceso, las universidades acompañaron y realizaron un importante esfuerzo para desarrollar la vinculación con el medio productivo y quedó claro el papel fundamental que les cabe jugar en pos del crecimiento y desarrollo social y económico en cuanto a:

- la aptitud para formar profesionales capaces de innovar y crear soluciones para los complejos problemas que plantea el desarrollo socioeconómico de nuestro país
- la aptitud para desarrollar la investigación, la capacidad científico-tecnológica y la transferencia de sus resultados al medio en el que se insertan

Es conveniente puntualizar que las actividades de vinculación tecnológica de las universidades presentan diferentes procesos o disparidades en cuanto a su gestión y ejecución, pero al mismo tiempo ofrecen la posibilidad de realizar intercambios que enriquecen y dinamizan las experiencias en su conjunto.

La publicación del CIN “Contribución al estudio del sistema argentino de educación superior universitaria”, de junio de 2001, da cuenta de que a pesar de los avatares de la última década, las actividades de ciencia y tecnología desarrolladas por las universidades y transmitidos sus resultados hacia la sociedad a través de una multiplicidad de canales, exhiben un dinamismo mayor que el resto del sistema nacional de innovación, hasta el punto de convertirse en uno de los actores más destacados del sistema en su conjunto.

Sin embargo y pese al esfuerzo puesto tanto desde las políticas públicas como de las estructuras universitarias, no se encuentra una acción coordinada y conjunta que le otorgue legitimidad institucional.

Por tal motivo, hoy se hace necesario nuevamente articular acciones desde el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias, a fin de responder al trabajo que realizaran las universidades, en procura de dar continuidad y optimizar la vinculación entre los avances del conocimiento científico y tecnológico y sus aplicaciones al desarrollo socio económico.

La puesta en marcha del programa para el apoyo y fortalecimiento de la “Vinculación de la Universidad con el medio socio-productivo”, encuentra sus directrices y fundamentos en la Decisión Administrativa 20/2002, de fecha 8/4/2002, Jefatura de Gabinete de Ministros, por la que se aprueba la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que establece en el ámbito de la Secretaría de Políticas

Universitarias, los siguientes lineamientos para la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria:

- Responsabilidad Primaria:

Coordinar el diseño de proyectos de desarrollo y mejoramiento de la Educación Superior promoviendo la articulación regional y la utilización equitativa y eficiente de los recursos del sistema.

- Acciones:

- Diseñar e implementar proyectos y programas destinados al desarrollo del Sistema Universitario y al mejoramiento de la calidad de la Educación Superior
- Promover la integración y articulación de las instituciones de educación superior en el contexto regional, nacional e internacional, así como la vinculación con los sectores sociales y productivos de cada región, asistiendo técnicamente a los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior previstos en la Ley.

Finalidades y Objetivos del Programa

La finalidad del programa para el apoyo y fortalecimiento de la “Vinculación de la Universidad con el medio socio- productivo” es “contribuir al desarrollo institucional de las áreas de vinculación tecnológica ó similares en las universidades, de forma tal que, mediante del uso del conocimiento y su transferencia al sector socio productivo, se logre el mejoramiento de la calidad de vida de la población”.

Las dificultades que provienen de un contexto social, económico y político desfavorable, aunque parezca paradójal, estimulan para el desarrollo de proyectos innovadores que tengan siempre presente que el desarrollo de una comunidad implica relacionarse con aspectos que tienen que ver con la dignidad y bienestar de los seres humanos que la constituyen.

La interacción entre conocimiento, crecimiento económico y desarrollo social, debe ser la prioridad de un sistema dinámico, integrado por organismos e instituciones académicas, científicas, tecnológicas, gubernamentales, financieras, con el objeto de impulsar y posibilitar la generación de proyectos conjuntos que acompañen a un proyecto de sociedad equitativa y en desarrollo.

En este contexto, el fortalecimiento institucional de las áreas de vinculación tecnológica en las universidades, requiere además del respaldo al desarrollo de capacidades emprendedoras para una mayor y mejor participación en el sistema productor de bienes y servicios y que contribuyan a la creación y competitividad de empresas y generación de puestos de trabajo.

Objetivos del Programa

- Generar ámbitos de encuentro institucional, para el fortalecimiento e interacción de las áreas de vinculación tecnológica de las universidades.
- Propiciar un espacio de trabajo con el fin de definir políticas y acciones de vinculación tecnológica pertinentes al sistema universitario nacional.
- Promover y profundizar el desarrollo de actitudes y habilidades emprendedoras, atendiendo a las necesidades regionales en las que cada institución desarrolla sus actividades.
- Estimular la formación de recursos humanos en la problemática de la vinculación tecnológica y en el diseño de un programa para el desarrollo de capacidades emprendedoras.
- Colaborar con organizaciones públicas y privadas en la producción y difusión de conocimiento aplicable al desarrollo de políticas y decisiones que impulsen las actividades generadoras de empleo.
- Participar en la instrumentación de políticas y acciones conjuntas e interactivas que atiendan a la articulación de la Universidad y su vinculación con el medio socio productivo.
- Generar marcos de cooperación institucionales, sectoriales e internacionales, con el fin de desarrollar nuevos emprendimientos relacionados con la vinculación de la Universidad al sector socio productivo.
- Apoyar las experiencias y metodologías existentes en torno de las acciones realizadas por las universidades.

Acciones realizadas en 2002

- Encuentro de Vinculación Tecnológica en las universidades

La Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Proyección presupuestaria, puso en marcha una política de acercamiento a esta tarea singular que se realiza desde las áreas de Vinculación Tecnológica en las universidades, a partir de un primer contacto con las áreas referentes en todas ellas y de la identificación de sus responsables, lo que dio lugar a la organización de un evento realizado en el Salón Leopoldo Marechal del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en octubre de 2002.

Las conclusiones que allí surgieron marcan las premisas principales de nuestro trabajo futuro. Ellas son:

- El continuo proceso de renovación de demandas sociales nos obliga a pensar en mecanismos propicios y oportunos que hagan efectivo el aporte universitario a la construcción de una sociedad más justa para todos y con mejor calidad de vida para todos sus habitantes.
- La necesidad de articular acciones entre el Ministerio de Educación y los

distintos componentes del sistema científico tecnológico, de manera de acompañar y responder al importante esfuerzo que realizan las universidades para desarrollar la vinculación tecnológica en sus instancias de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología y el esfuerzo por desarrollar capacidades emprendedoras para la generación de iniciativas que surjan de la propia universidad, con atención a la generación de empleo y satisfacción de necesidades sociales.

- La importancia de la gestión radica principalmente en la necesidad de afianzar y promover los canales de trabajo y discusión que permitan definir programas de vinculación con economías regionales, con la posibilidad de ofrecer soluciones a las problemáticas sociales y tecnológicas planteadas en las regiones.

- La coordinación continua y permanente con otras áreas del Estado que permita la difusión y reconocimiento conjunto de mecanismos e instrumentos de promoción y fomento a la innovación tecnológica

- La realización del Encuentro Regional «La Universidad y su vinculación e integración al desarrollo social y productivo»

Con fecha 19 de noviembre de 2002 se efectuó el encuentro conjuntamente con la Universidad Nacional de Catamarca y con la participación de las universidades nacionales pertenecientes a la región NOA.

La importancia de este evento radicó fundamentalmente en la posibilidad de encuentro en la región y en el intercambio de experiencias de cada una de las universidades y de la Universidad Nacional de Río Cuarto invitada en esta ocasión. También fue relevante la presencia de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, que aportó líneas y programas de incentivo para la cooperación de la Universidad y el desarrollo social y productivo.

Articulación con otras áreas de gobierno y organizaciones sociales y no gubernamentales

- Se colaboró en el Proyecto Multilateral ejecutado por la Secretaría de Políticas Universitarias “Formación de Jóvenes emprendedores en universidades para el fortalecimiento de la vinculación con el sector productivo y tecnológico”, en el cumplimiento del primer objetivo de trabajo referido al diseño y puesta en marcha del relevamiento de la información existente sobre experiencias de formación de emprendedores y formación de formadores de emprendedores.

- Se mantuvieron reuniones con responsables de programas de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y con la Secretaría de la Peque-

ña y Mediana Empresa, con el objetivo de trabajar conjuntamente en la difusión y reconocimiento por parte de las universidades de los distintos mecanismos de promoción y fomento a la innovación tecnológica y a la generación de emprendimientos.

- Con el Ministerio de Salud de la Nación, los Laboratorios Universitarios y la Confederación Nacional de Docentes Universitarios encaramos una estrategia en conjunto destinada a involucrarnos en uno de los problemas centrales que plantea la emergencia social: el la de accesibilidad a los medicamentos. Para ello participamos activamente en un primer encuentro de estos actores en la ciudad de Mar del Plata. A partir de allí, entre otras acciones, nos comprometimos al diseño y financiamiento de un portal que resultará el soporte virtual de la Red Nacional Solidaria de Laboratorios de Investigación, Producción y Control de Medicamentos de las Universidades Públicas.
- Con el objetivo de tender un puente entre los jóvenes universitarios y la investigación, tanto en el nivel de generación de conocimiento básico como aplicado, logramos un acercamiento a la Federación Universitaria Argentina, con el compromiso de intervenir conjuntamente en una Reunión Nacional a desarrollarse durante el año 2003
- Se ha participado en calidad de expositores en el II Seminario Internacional “Las nuevas empresas y el desarrollo local” organizado por la Asociación de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos de la República Argentina, realizado en Mendoza el 9 y 10 de diciembre de 2002

Principales líneas de acción 2003

- Generación de ámbitos de encuentro, discusión y reflexión: se pretende fomentar el encuentro directo de los responsables del Area de Vinculación Tecnológica de las universidades, con el fin de intercambiar experiencias, efectuar aprendizajes mutuos y generar nuevas iniciativas de trabajo a nivel nacional y regional. Como así también de posibilitar el contacto y la difusión de líneas y acciones de otros organismos públicos y privados que impulsen las actividades relevantes del área. Asimismo, se prevé invitar a personalidades destacadas y reconocidas académica y socialmente para contribuir al debate y reflexión de temas inherentes y/o específicos para el área. Se programan:
 - Encuentros nacionales de vinculación tecnológica en las universidades: dos por año, a realizarse en distintos lugares del país, organizados por el Programa.
 - Encuentros regionales de Vinculación Tecnológica en las universidades coorganizados con universidades anfitrionas de las distintas regiones, priorizando las demandas sociales y con participación de otras áreas de gobierno.

- Conformación y desarrollo de ámbitos y actividades que promuevan las vocaciones innovadoras y la actitud emprendedora: Se intenta estimular, sobre la base del conocimiento, el desarrollo de actitudes y habilidades emprendedoras, atendiendo a las necesidades regionales en las que cada institución desarrolla sus tareas, con la posibilidad de generación de nuevas empresas y el reconocimiento de nuevas oportunidades de negocios. Así se consideran:

- El Proyecto Multilateral OEA-SPU “Formación de Jóvenes emprendedores en universidades para el fortalecimiento de la vinculación con el sector productivo y tecnológico”

- La articulación con el Programa de Incubadoras y Parques Tecnológicos, de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

- La selección, monitoreo y seguimiento de experiencias de pasantías resultante del proyecto mencionado, incluye visitas a las universidades receptoras de pasantes.

- La organización de un seminario internacional para considerar estrategias para la formación de emprendedores en cada uno de los países participantes del proyecto.

- Visitas a las instituciones universitarias con el fin de apoyar institucionalmente a los programas de emprendedores existentes en las mismas.

- El diseño de un programa para el financiamiento de proyectos que atiendan al desarrollo de capacidades emprendedoras.

- Articulación con otras áreas de gobierno para la difusión y/o puesta en marcha y/o funcionamiento de proyectos o programas vinculados con el área. La modalidad de articulación en una primera etapa, está de acuerdo con trabajos previos que ya se han realizado con instituciones que se encuentran con una definición de acciones, y como primeras experiencias que permitirán y facilitarán la integración entre los distintos organismos y los actores involucrados en las instituciones universitarias. Se tiene en cuenta entonces:

- La participación en la formación de la Red Nacional Solidaria de Laboratorios de Investigación, Desarrollo, Producción y Control de Medicamentos de las Universidades Nacionales (Ministerio de Salud de la Nación y Conadu), como así también en la problemática de los medicamentos Genéricos.

- Articulación con organizaciones sociales y no gubernamentales para la puesta en marcha y/o funcionamiento de proyectos o programas vinculados con el área:

- Co-organización de la Reunión Nacional de Jóvenes Investigadores (FUA).

- Apoyo a experiencias y metodologías existentes entre oferta y demanda de conocimiento y su transferencia al medio socio productivo: Se pretende generar una infraestructura de apoyo a la gestión y promoción de la vinculación de

la Universidad con el medio socio productivo. Así se prevén:

- La recopilación y sistematización de experiencias locales, regionales e internacionales de vinculación con el medio socio productivo.
- El desarrollo de actividades que favorezcan el diseño de nuevas metodologías a partir de los resultados de la recopilación realizada.
- La participación en ferias u otras actividades o eventos pertinentes al sistema nacional de innovación.

UNILAB

*Carlos Abeledo*⁶⁵

*María Angélica Sabatier*⁶⁶

El sistema universitario argentino cuenta con una sólida capacidad para el desarrollo de actividades de prestación de servicios tecnológicos en una amplia diversidad de áreas. Esta capacidad, cimentada en las actividades de docencia e investigación, se ve potenciada por extensos procesos de desarrollo y consolidación de vínculos con el medio, constituyendo la base para el progreso competitivo de los laboratorios universitarios.

Como principio fundamental, se establece que para una Universidad la prestación de servicios tecnológicos adquiere valor en la medida en que contribuye a la mejora de la calidad de la actividad universitaria en dos planos:

- Formación académica.
- I+D.

En tal sentido, el «Sistema para el Reconocimiento de Competencias Técnicas de Laboratorios Universitarios de Calibración y Ensayo» se propone desarrollar mecanismos de reconocimiento interuniversitario que aseguren contribuciones prácticas a la eficacia del Espacio Docencia-Investigación y Desarrollo-Servicios, considerando como elemento indispensable el fortalecimiento de las Universidades en posiciones competitivas que les permitan desenvolverse adecuadamente en los escenarios actuales y futuros.

UNILAB es un Foro permanente que promueve y lleva adelante el Reconocimiento de las Competencias Técnicas de Laboratorios Universitarios de Calibración y Ensayos.

Entre sus áreas principales de acción se encuentra la conformación de un Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Técnicas, lo que opera en la realidad como una acreditación de los laboratorios Universitarios de Calibración y Ensayos fundamentalmente en lo que concierne a la relación que los mismos puedan entablar con el sector productivo de bienes y servicios.

El Sistema para el Reconocimiento de Competencias Técnicas de Laboratorios Universitarios de Calibración y Ensayos está abierto a todos aquellos laboratorios de calibración y ensayos pertenecientes a instituciones del siste-

⁶⁵ Coordinador General de la Unidad Ejecutora del Programa de Reforma de la Educación Superior (UEP/ PRES), Secretaría de Políticas Universitarias.

⁶⁶ Asesora de la Secretaría de Políticas Universitarias.

ma universitario argentino (LU), independientemente de su tamaño o de las características de su organización.

Uno de sus órganos permanentes es el Comité de Reconocimiento, integrado por representantes de las universidades, de la Secretaría de Industria de la Nación, ADELCO, el IRAM y la SPU, quien participa a través de un miembro titular y un miembro alterno.

A pedido de los Laboratorios Universitarios se realiza una evaluación que se efectúa en función de un protocolo preestablecido, evaluación que luego es considerada por el Comité de Reconocimiento a fin de certificar las competencias de los laboratorios evaluados.

Esta práctica, que se puso en marcha durante el año 2002, con la Certificación de tres laboratorios universitarios, es de particular significación en lo que respecta a la prestación de servicios de calibración y ensayos a terceros, así como un indicador más de calidad de la formación de grado y posgrado, y del soporte que los laboratorios otorgan a la producción científica y tecnológica de la Universidad Argentina.

La SPU, entendiendo la importancia de apoyar y sostener los procesos evaluativos, de certificación y acreditación en todas sus formas, ha tomado parte activa en la conformación de este Sistema, todavía en etapa de consolidación, por lo que durante la actual gestión se espera profundizar el acompañamiento que la Secretaría ha venido realizando en este sentido.

5) ARTICULACIÓN DEL SISTEMA

Diagnóstico y Prioridades en Materia de Articulación de la Educación Superior

*Mónica Marquina*⁶⁷

Introducción

Este artículo tiene como fin brindar al lector un panorama amplio sobre cómo ha sido tratada en la gestión que concluye la cuestión de la articulación de la educación superior en tanto política pública. Para esto, se hace necesario no sólo esbozar los problemas del sistema que una política de articulación debiera resolver, sino también remontarse al tratamiento del tema en los últimos años.

El tema de la articulación aparece en la agenda del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los distintos órganos de coordinación y evaluación del sistema como una vía para resolver algunos de los problemas por los que atraviesa el sistema de educación superior en la Argentina. Básicamente, se ha visto a la articulación como el mecanismo para superar aquél diagnóstico que hace algunos años se hiciera de nuestro sistema como un conglomerado de instituciones, carreras y títulos. En este sentido, una política de articulación aparece como prioritaria para conectar las distintas partes de un todo, y posibilitar al estudiante un tránsito fluido por diferentes instancias de formación superior evitando obstáculos y caminos terminales hacia la obtención de titulaciones.

Es evidente que cualquier política de articulación que se diseñe desde los distintos niveles centrales debe, por antonomasia, plantearse de manera integrada y hacia objetivos comunes. Este ha sido uno de los principales desafíos a los que se han enfrentado en los últimos años las autoridades, paralelamente al desarrollo vertiginoso de una realidad que superó el ritmo del propio proceso de toma de decisiones en la materia.

Así es como se le plantea a la gestión que asume a principios del año 2002 la tarea de, por un lado, relevar el estado de situación en materia de articulación y su posterior ordenamiento en base a criterios y objetivos comunes y, por el otro, diseñar líneas de acción para la promoción de experiencias de articulación horizontal y vertical que tengan como fin último el beneficio del estu-

⁶⁷ Coordinadora del Área de Articulación de la Educación Superior de la Secretaría de Políticas Universitarias.

dianete respecto del tránsito fluido por el sistema.

Para el logro de estos fines se organiza en la Secretaría de Políticas Universitarias el Área de Articulación de la Educación Superior, desde la que se diseñaron y pusieron en marcha distintas líneas de trabajo, cuyos resultados se intentará reseñar en el presente artículo.

I: Estado de situación

Un diagnóstico compartido

La Educación Superior en la Argentina comprende a un numeroso y heterogéneo conjunto de instituciones con distintas características, identidades e intereses en el ámbito de la educación post secundaria. En términos generales puede ser caracterizado como un sistema binario, con 95 instituciones universitarias y más de 1700 instituciones no universitarias. Además del tipo de oferta, ambos tipos de instituciones se diferencian por el volumen de su matrícula. Mientras que en el nivel universitario asisten 1.285.361 alumnos, en el nivel no universitario concurren 439.909, representando para el año 2000, el 74,5% y el 25,5% respectivamente⁶⁸.

Debe destacarse el sostenido incremento en los últimos 20 años del ingreso de alumnos al subsistema universitario con relación a la población en edad. Entre 1980 y 2000 la participación de los estudiantes de 18 años en el sector universitario pasó de representar el 12,4% al 52%, ascendiendo a 350.000 el número de nuevos inscriptos en el año 2000. Asimismo, es interesante observar las expectativas de los estudiantes del nivel medio respecto de la continuación de sus estudios. Ocho de cada 10 estudiantes de nivel medio piensan continuar estudios de nivel superior: un 60% tiene intención de seguir carreras universitarias y un 20% carreras cortas⁶⁹.

Sin embargo, a la creciente intención de continuar estudios universitarios se le contraponen uno de los principales problemas que enfrentan hoy las universidades: la deserción. Los datos muestran que entre 1997-2000⁷⁰, hubo importantes diferencias entre el número de nuevos alumnos inscriptos en el primer año de las carreras y los reinscriptos al segundo año en el año siguiente. Comparando los datos resulta que entre 1997 y 1998 el porcentaje de reinscriptos representó el 60%; entre 1998 y 1999 el 63% y entre 1999 y 2000, el 61%. En

⁶⁸ Diricé, Cristina (2001) Mapa de la oferta de educación superior en la Argentina del 2000. Comisión para el Mejoramiento de la Educación Superior.

⁶⁹ Kisilevsky, Marta (2001) Condiciones Sociales y Pedagógicas de Ingreso a la Educación Superior. IIPE. Marzo 2002.

⁷⁰ Información provista por el Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria (PMSIU) de la Secretaría de Políticas Universitarias.

consecuencia, podríamos decir que se desconoce el destino de casi un 40% de los alumnos inscriptos en los primeros años de las carreras al año de haber ingresado a la universidad.

Estas tendencias pueden ser explicadas, en parte, por el alto grado de complejidad alcanzado por el sistema, así como el proceso de especialización producido en sus dimensiones de gobierno y gestión, los cuales han generado una dinámica de diferenciación y segmentación. Como consecuencia, los estudiantes se enfrentan con un sistema desarticulado y con caminos terminales al momento de decidir por estudios de nivel superior. De esta forma se dificulta tanto la movilidad en el nivel institucional -es decir entre distintas carreras de una misma institución- cuanto en el nivel interinstitucional -ya sea entre iguales o diferentes carreras de distintas instituciones. Del análisis del tránsito de los alumnos por el nivel de educación superior surge que, entre los alumnos que concurren al nivel no universitario es muy alto el porcentaje de los que comenzaron otra carrera antes de iniciar la de nivel superior no universitario (alrededor del 30%). Más de la mitad de este porcentaje (56.5%) comenzó una carrera universitaria, luego la abandonó, e inició sus estudios no universitarios. Entre los alumnos que concurren al nivel universitario, alrededor del 20% comenzó otra carrera; de éstos la gran mayoría (72%) cambió de carrera pero dentro del nivel universitario⁷¹.

Estos datos muestran las dificultades ocasionadas a los estudiantes en su conjunto: a los del sector no universitario cuyos estudios son terminales porque no cuentan con sistemas de acreditación que les permitan una circulación fluida hacia las universidades; y también se ven afectados los alumnos universitarios que inician sus estudios en las universidades y que deciden continuarlos en un terciario, o en otra carrera dentro del mismo nivel universitario.

La organización de la administración central en materia de articulación

Al momento de intentar diseñar desde el nivel central políticas de articulación que tengan como fin la resolución de los problemas planteados aparece un primer escollo: la desarticulación del sistema se reproduce en la propia estructura organizacional del Ministerio de Educación, así como en las instancias inferiores, esto es, instituciones terciarias no universitarias, dependientes de las provincias, y universidades, instituciones autónomas en la órbita nacional.

En el nivel nacional de la administración central, generalmente los asuntos relacionados con la formación superior no universitaria estuvieron en manos de la dependencia más ligada a la formación básica (Secretaría de Programación

⁷¹ Kisilevsky, M. Op. cit.

y Evaluación Educativa entre 1994 y 2000; Secretaría de Educación Básica entre 2000 y 2001; Secretaría de Educación desde 2002), priorizando la relación del subsistema no universitario (conformado mayoritariamente por institutos de formación docente) con los niveles inferiores del sistema.

Por su parte, a partir de 1993, los temas universitarios estuvieron a cargo de manera exclusiva de una dependencia nacional con rango de Secretaría (Secretaría de Políticas Universitarias entre 1993 y 2000, Secretaría de Educación Superior entre 2000 y 2001, Secretaría de Políticas Universitarias desde 2002).

Esta clara división de tareas entre las diferentes dependencias, sin la previsión de instancias de enlace entre ellas, explica en gran medida la dificultad que ha evidenciado el nivel central para diseñar políticas nacionales integradas de articulación de la educación superior. Esta afirmación, sin embargo, merece ser atemperada por dos cuestiones. Primero, desde la sanción de la Ley de Educación Superior (1995) hasta el año 2000, el tema de la articulación fue encomendado para su tratamiento de manera casi exclusiva a los CEPRES⁷², los cuales desarrollaron –siempre en el nivel regional- un trabajo inédito en la materia y que ha servido de base para las acciones desarrolladas en esta gestión que culmina. Segundo, entre los años 2000 y 2001, la cuestión de la articulación aparece como uno de los temas prioritarios en la agenda de gestión⁷³, razón por la cual se crea la Secretaría de Educación Superior en reemplazo de la de Políticas Universitarias, asignándole a esta nueva dependencia parte de la formación técnica no universitaria y los Colegios Universitarios. No obstante estas dos reservas, el tratamiento de la articulación en el nivel central siguió presentando dificultades. Prueba de ello ha sido la ausencia de pautas generales mínimas que pudieran dar orden a un vertiginoso despliegue de experiencias de articulación en el sistema. El escenario se complejiza aún más a partir del año 2002, en el que el nuevo Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología es reorganizado con una Secretaría de Educación –a cargo de la educación básica y del total de la educación superior no universitaria- y una Secretaría de Políticas Universitarias, circunscripta exclusivamente a los asuntos universitarios⁷⁴.

⁷² Al respecto, véase en esta publicación el trabajo de Crisafulli, G. “La articulación de la educación superior: la dimensión regional”.

⁷³ Al respecto, véase el documento “Hacia un nuevo sistema de Educación Superior en Argentina: democratización con calidad”, elaborado por la Secretaría de Educación Superior en el año 2000.

⁷⁴ En este nuevo escenario, los Colegios Universitarios quedan fuera de la órbita de la SPU por ser instituciones no universitarias dependientes de las jurisdicciones y no son priorizados como tema de agenda por la Secretaría de Educación. Esta figura, regulada por el artículo 22 de la Ley de Educación Superior, constituye un caso específico de articulación por lo que merecería como tema de análisis un tratamiento específico en virtud de su complejidad. Es por estas razones que el tema no es incluido en el presente trabajo.

Panorama normativo y situación real de la articulación

Tanto la Ley Federal de Educación⁷⁵ como la Ley de Educación Superior⁷⁶ otorgan importancia sustantiva al tema de la articulación. Sin embargo, como se dijo, esta normativa no proveyó al sistema de un piso común sobre el cual debieron construirse las diferentes experiencias de articulación actualmente en marcha. A excepción del art. 22 de la Ley de Educación Superior (referido a un caso particular de articulación), ninguna de las previsiones establecidas en ambas leyes fueron reglamentadas, probablemente a partir de la dificultad jurídica de normar en cuestiones que afectan ya sea a jurisdicciones o a instituciones autónomas. Sin embargo, el tema de la articulación tampoco logró ser objeto de acuerdos ni en el Consejo Federal de Educación ni en el Consejo de Universidades, ámbitos desde los cuales pudieron haber surgido patrones comunes mínimos que dieran lugar a una normativa nacional.

Como se dijo, la realidad avanzó en un ritmo más acelerado a la toma de decisiones. Numerosas y variadas han sido las respuestas de las instituciones de educación superior que han tenido como propósito resolver los problemas esbozados anteriormente, a través de iniciativas tendientes a articular estudios. En algunos casos, a partir de convenios, las instituciones han acordado el reconocimiento parcial de tramos o trayectos de los planes de estudios de carreras no universitarias para la prosecución de estudios universitarios. De esta forma, se ha intentado resolver *a priori* el engorroso mecanismo de reconocimiento de equivalencias que, de manera individual venían realizando los estudiantes una vez cursados estudios en instituciones superiores no univer-

⁷⁵ La Ley Federal de Educación (N° 24.195) establece en su Art. 9° que el sistema educativo debe ser flexible, articulado, equitativo, abierto, prospectivo y orientado a satisfacer las necesidades nacionales y la diversidad regional. En su Art.12°, enfatiza que los niveles, ciclos y regímenes especiales que conforman el sistema deben ser articulados con el fin de: profundizar los objetivos, facilitar el pasaje y la continuidad y asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos. En su Art.18°, establece la posibilidad de la articulación entre las instituciones de Educación Superior Universitarias y no universitarias.

⁷⁶ La Ley de Educación Superior N° 24.521 refiere en su art. 8 a la articulación entre las distintas instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, la cual tiene por fin facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos. Este marco legal comprende a todas las instituciones de nivel superior: universitarios o no universitarios; nacionales, provinciales o municipales; estatales o privados. En el inciso c de este artículo, se establece como requisito que los acuerdos de articulación entre el sector universitario y el no universitario se establece mediante convenios. En el Art.10°, la norma establece que, “la articulación en el nivel regional estará a cargo de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región”. Finalmente, en su Art. 22°, la Ley define un mecanismo especial de articulación, a través de la figura del Colegio Universitario, cuya constitución y funcionamiento se encuentran reglamentados por Decreto N° 1232/01.

sitarias. Sin embargo, los mecanismos de articulación más utilizados han sido a través del reconocimiento global de títulos para la prosecución de estudios en los que, en general, la Universidad reconoce títulos de grado no universitario como requisito de ingreso a carreras universitarias. Como ejemplo, es posible ubicar en esta modalidad los ciclos de licenciaturas o carreras de complementación curricular con requisitos especiales de ingreso.

La ausencia de criterios mínimos para la articulación entre instituciones no universitarias y universitarias ha generado una multiplicación inédita de experiencias de articulación que dificulta la clasificación de las mismas en tipos o clases. Hoy podría afirmarse, quizá de manera algo exagerada, que existen tantos tipos de articulaciones como casos existentes, y es posible comenzar a reconocer algunos efectos no deseados de los casos de articulación en marcha. Muchos mecanismos de prosecución de estudios no cuentan con la existencia de un convenio interinstitucional que les dé marco, de acuerdo a lo establecido en la ley. En este caso pueden citarse algunos ciclos de licenciaturas destinados a egresados con títulos determinados de institutos no universitarios, en donde no existe una relación *vis a vis* entre instituciones, sino que la relación es entre el egresado de los institutos y las universidades.

Existen casos de articulación entre instituciones en los que los convenios han sido firmados por los responsables principales de la ejecución de la articulación (por ej. decanos y rectores/directores de institutos), desconociéndose este tipo de acuerdo a nivel de los principales responsables institucionales y dificultándose, por tanto, la ubicación de estos casos en el marco de los proyectos y políticas institucionales respectivos.

Tampoco existe ningún mecanismo directo que permita asegurar la calidad de los estudios de las partes convenientes, así como la forma de verificar que la Universidad cuente con trayectoria en la carrera o área que ofrece al Instituto para la articulación. Por demás preocupante es la expansión de ofertas universitarias articuladas bajo la forma de extensiones aúlicas o subsedes, algunas en institutos superiores no universitarios, existiendo escasos mecanismos que permitan verificar la pertinencia de esa oferta para la zona y su posible superposición con ofertas locales ya existentes.

La articulación horizontal en el sistema universitario tampoco ha sido objeto del diseño de una política desde el nivel central. Si bien el art. 8, inciso d de la Ley de Educación Superior establece que “a los fines de la articulación entre diferentes instituciones universitarias, el reconocimiento de los estudios parciales o asignaturas de las carreras de grado aprobados en cualquiera de esas instituciones, se hace por convenio entre ellas, conforme a los requisitos y pautas que se acuerden en el Consejo de Universidades”, este órgano de coor-

dinación del sistema nunca se ha expedido en la cuestión, pese a lo cual es posible reconocer experiencias muy aisladas e incipientes de acuerdos entre universidades para el reconocimiento de estudios.

II: Las acciones de la SPU en materia de articulación 2002 - 2003

Colocando a la articulación como uno de los temas prioritarios de la gestión asumida en el 2002, se organiza en la Secretaría de Políticas Universitarias el Área de Articulación, la cual tiene como misión promover acciones tendientes a la integración del sistema de educación superior, a través de procesos de articulación entre universidades y de éstas con el sector no universitario. En este sentido, el equipo técnico a cargo tiene como funciones la producción y sistematización de información sobre articulación, la promoción y participación en instancias de coordinación con la Secretaría de Educación, la permanente comunicación con los CPRES y participación en sus reuniones de articulación, y la organización de actividades de intercambio, difusión y reflexión con los actores del sistema.

Hacia una concepción de articulación

Una de las primeras tareas del área fue relevar y analizar material bibliográfico, documentos y normativa, a fin de clarificar y definir una concepción acotada de articulación sobre la cual desarrollar las diversas acciones. Es así como se decide, a los fines operativos, entender a la articulación como un mecanismo mediante el cual las instituciones de educación superior acuerdan el reconocimiento de programas, tramos o títulos para facilitar a los alumnos el tránsito por el sistema de educación superior, ya sea entre instituciones universitarias o entre universidades e instituciones no universitarias. Este mecanismo implica la mutua cooperación entre las instituciones y se formaliza a través de un convenio.

De esta definición resulta clave destacar la idea de “tránsito por el sistema de educación superior”, en la medida en que amplía el alcance de la articulación vertical orientándolo hacia ambas direcciones: del subsistema no universitario al universitario y viceversa. Asimismo, aparece como instrumento fundamental el convenio, el cual permite reconocer un caso de articulación cuando se trata de reconocimientos de asignaturas, tramos, ciclos, etc. que el estudiante conoce *ex ante* y no *ex post* a haberlos cursado. Por su parte, la necesaria cooperación mutua entre instituciones involucra un trabajo permanente de docentes y autoridades de ambas instituciones sobre la curricula a articular. Esta idea deja afuera de la concepción de articulación a las ofertas dadas por instituciones

universitarias en las instituciones terciarias, a través de sedes, subsedes u otras modalidades de localización externas a la universidad sin mediar una relación de trabajo cooperativo entre ambas instituciones.

Existen casos de vinculaciones entre universidades e institutos no universitarios en los que la universidad reconoce titulaciones de grado no universitario para acceder a cursos que otorgan reconocimiento académico y una certificación que no da grado, con fines de capacitación, perfeccionamiento y actualización, como por ejemplo, para el caso de los postítulos. Dadas las características particulares del título otorgado, estos casos no estuvieron comprendidos en la concepción de articulación sobre la cual trabajó la SPU.

Fue importante reconocer a los procesos de articulación de estudios como un conjunto diferenciado de otros procesos que también hacen a la integración, y que pueden estar formalizados a través de convenios, ya sea para el desarrollo de educación no formal, actualización docente (por ej. postítulos), cooperación técnica y/o académica, proyectos de investigación, cooperación, etc., a los cuales, a los fines de precisar conceptos, se concibieron como acciones de “vinculación”. No obstante fueron diferenciadas de la idea “articulación”, dichas experiencias de trabajo conjunto fueron concebidas como elementos fundamentales que contribuyen al reconocimiento de las instituciones involucradas y al fortalecimiento de la “confianza interinstitucional”, que se presenta como un factor clave de una buena articulación.

Articulación vertical: la Comisión de Enlace con la Secretaría de Educación

Con el fin de lograr el diseño de políticas integradas para la articulación entre el sector universitario y el no universitario, una línea de acción privilegiada de la SPU fue la de promover y luego participar de un ámbito de trabajo conjunto en materia de articulación entre la Secretaría de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias. Fue así que, por Resolución N° 787/02 SE y 156/02 SPU, se crea y entra en funcionamiento la Comisión de Enlace entre la Secretaría de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias, a la cual se le asignó la tarea de trabajar en una agenda de temas de interés común a ambas Secretarías.

Este ámbito constituyó un espacio invaluable para el intercambio entre dos sectores con historias y culturas bien diferenciadas, pese a formar parte de un mismo sistema. No obstante estas diferencias, y a partir del trabajo sobre un diagnóstico de problemas comunes, se establecieron algunas líneas de trabajo conjunto, entre las cuales se destaca el estudio de criterios generales para la articulación entre los dos sectores.

Producto de ese trabajo ha sido la elaboración de un documento que luego se constituyó en una propuesta del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecno-

logía al Consejo Federal de Cultura y Educación y al Consejo de Universidades, para alcanzar criterios y requisitos nacionales referidos a los procesos de articulación de la Educación Superior en la Argentina. Dicho documento, al cierre de la edición de esta publicación, había entrado en la agenda de trabajo de ambos órganos de coordinación del sistema. A continuación se transcriben dichos criterios y requisitos:

a) Se considera articulación a los procesos que se desarrollan entre distintas instituciones de Educación Superior y que tienen por fin facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos. (Art.8, Ley de Educación Superior N° 24.521)

b) Estas acciones de articulación deberán estar garantizadas mediante Convenio.

c) Los Convenios de Articulación serán firmados por las máximas autoridades educativas de la Jurisdicción y la Universidad intervinientes o en quienes ellos deleguen, según la legislación vigente en la Jurisdicción y la normativa universitaria.

d) Las jurisdicciones habilitarán un Registro de Convenios de Articulación y la información será remitida al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación a los fines de conformar una base de datos nacional.

e) Los Convenios de Articulación se efectuarán entre instituciones evaluadas y/o acreditadas o en proceso de evaluación y/o acreditación, según corresponda.

f) Las Universidades que realicen Convenios de Articulación deberán disponer de carrera de grado o área disciplinar o haber desarrollado trayectoria académica o de investigación en la disciplina que motiva el Convenio.

g) Se adoptará el mecanismo de consulta establecido en el Decreto 1047/99 en los casos en que los procesos de articulación involucren a instituciones o sedes pertenecientes a distintas regiones educativas del país.

h) El Convenio de Articulación deberá consignar su justificación, acciones, metas, cronograma, recursos comprometidos para su ejecución, así como la explicitación *ex ante* de los tramos, trayectos y títulos reconocidos para la prosecución de los estudios y la/s sede/s donde se realizarán las actividades.

i) Los alumnos que por Convenio de Articulación realizaran tramos de formación, deberán ser incorporados en la Institución como estudiantes de pleno derecho.

Articulación vertical: el mapa nacional de experiencias de articulación

Otra de las líneas de trabajo del área de articulación de la SPU fue trabajar en

la construcción de un mapa nacional de experiencias de articulación en marcha. Esta tarea había sido en varias oportunidades planteada como relevante, y en algunos casos iniciada, a nivel regional en el marco de los distintos CPRES. Con esta iniciativa, la SPU se propuso retomar ese trabajo teniendo como meta la construcción de una base de datos a ser actualizada permanentemente, que permita definir una tipología de articulaciones y que brinde elementos útiles para la toma de decisiones en los ámbitos correspondientes, tales como el Consejo de Universidades, CPRES, CIN y CRUP.

A partir de la definición de una matriz de clasificación de experiencias de articulación, y sobre una concepción amplia que incluyó a los casos de postítulos a fin de contar con un panorama completo, se inició un relevamiento a las universidades nacionales y privadas de información actualizada en materia de articulación con el sector no universitario. Al momento del cierre de esta publicación se habían relevado 150 experiencias⁷⁷, que permiten esbozar, de manera muy preliminar, algunas características: las experiencias se concentran básicamente en el área de la educación y de las ciencias sociales, bajo el formato de ofertas de postítulos o ciclos de licenciatura. En su mayor parte estas experiencias se autofinancian, ya sea a través del cobro de aranceles a los estudiantes o por el aporte de los gobiernos locales. Asimismo, las ofertas universitarias están armadas en base a un curriculum que prácticamente no comparte tramos o cursos con sus carreras originarias.

Dada la importancia de este relevamiento, el cual resulta complejo en virtud de que la información tampoco está sistematizada en las instituciones, el tema fue colocado en la agenda de la Comisión de Enlace y a la fecha un trabajo similar ha sido puesto en marcha por la Secretaría de Educación en las jurisdicciones, con el fin de compatibilizar toda la información recabada y producir un informe integrado entre ambas Secretarías.

Articulación horizontal: los ciclos generales de conocimientos básicos

La Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior, creada a nivel ministerial en el año 2001, aconsejó entre sus recomendaciones el diseño de un ciclo básico general "...transversal a todas las carreras de grado y también al sector de institutos superiores y colegios (...) que pudiese servir de nexo entre sectores de la educación superior y de referencia para la educación básica y media (...) que contenga formación básica y general, con algún componente orientado, susceptible de impartirse en las universidades pero tam-

⁷⁷ Correspondientes a la información preliminar brindada por 16 universidades nacionales y 17 universidades privadas, e involucrando a institutos no universitarios de 11 jurisdiccio-

bién en instituciones terciarias debidamente acreditadas, y que se traduzca en una titulación respaldada, con validez nacional apta para proseguir el segmento especializado de las carreras profesionales y licenciaturas reservadas a las universidades”⁷⁸.

Al asumir en febrero de 2002 y tomando como referencia dicha recomendación, el Secretario de Políticas Universitarias plantea a los ciclos generales como las estrategias curriculares para la articulación horizontal que la SPU privilegiará desde sus iniciativas. El tema es encomendado al área de articulación, desde donde se trabajó en la recopilación de antecedentes de reformas curriculares en universidades en base a ciclos, en la búsqueda de antecedentes internacionales, y en el diseño e implementación de mecanismos de asistencia técnica y financiera a proyectos experimentales que tengan como fin la reflexión, discusión y planificación interinstitucional de articulaciones de carreras en base a curricula organizada en ciclos.

Se tomó como diagnóstico la rigidez y orientación de la curricula desde el inicio de la carrera universitaria que enfrenta a los estudiantes a tomar una decisión trascendental en el momento del ingreso sobre un lejano futuro profesional. También se consideró cómo la cristalización de la curricula suele generar un desfase entre la formación recibida y la requerida por un contexto de rápidos cambios socioeconómicos, en los cuales la generación, transferencia y distribución del conocimiento se han convertido en un eje central en relación a las demandas del sector productivo. Otro elemento que se tuvo en cuenta fue el contexto de producción acelerada de conocimientos científicos y tecnológicos en el marco de los procesos de regionalización y globalización económica, política y cultural. Todos hechos que enfrentan y exigen a la educación superior rápidas respuestas y cambios acordes con estos procesos.

En el plano internacional se analizaron las tendencias del acortamiento de las carreras de grado a una duración común de tres o cuatro años para estudiantes con dedicación completa, en base a una curricula organizada en ciclos. Particularmente se tomó como referencia el proceso europeo iniciado en Bologna en junio de 1999, en el cual los Ministros de Educación europeos se comprometieron a coordinar sus políticas de titulación en este sentido.

Otra fuente de información que sirvió de base para el trabajo fueron algunos informes finales de las evaluaciones externas de las Universidades Nacionales realizados por la CONEAU⁷⁹, en los que se recomienda reconsiderar la insufi-

⁷⁸ Informe Final de la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior. Comisión No 3.

⁷⁹ Los Informes citados corresponden a las evaluaciones externas de las Universidades Nacionales de San Juan, Luján, Santiago del Estero, Litoral, Salta y Nordeste. Año 2002.

ciente articulación de los componentes básicos y especializados de cada ámbito disciplinar con los componentes más relevantes de la formación general. En esos informes se afirma que «al no existir una clara diferenciación entre ciclos se confunde, en el transcurso curricular, los aspectos relativos a la formación general, la formación básica y la especialización académica y profesional». Por otra parte, se destaca la «insuficiente articulación académica entre las facultades con contenidos equivalentes en las disciplinas básicas que permita transferencias de los alumnos entre carreras, de modo tal que éstas pierdan el carácter cerrado y de compartimentos estancos». En síntesis, en estos informes se recomienda «extender y profundizar las iniciativas de articulación transversal de los componentes básicos comunes a muchas carreras puesto que, además de fomentar el aprovechamiento de recursos humanos y materiales, favorece la coherencia interna del curriculum así como la colaboración interdisciplinar y facilita la transferencia y permeabilidad curricular».

Por último, se evaluó que cualquier iniciativa que tienda a articular y flexibilizar la curricula exigiría el trabajo cooperativo de las comunidades académicas en torno a reformas de los planes de estudio que privilegien por sobre todo tipo de interés sectorial la comprensión del estudiante como principal beneficiario de una oferta educativa variada, flexible y de calidad. Dada la escasa tradición de trabajo conjunto se consideró un trabajo en esa línea como parte de una política pública gradual, progresiva y sostenida.

En base a este diagnóstico la SPU se propuso la promoción de ámbitos de reflexión y planificación en las universidades y con el sector no universitario sobre el diseño de iniciativas de articulación en base a Ciclos Generales de Conocimientos Básicos, que tuvieran por características ofrecer una sólida formación en un núcleo de conocimientos básicos y con unidad propia; ser común a familias de carreras universitarias y equivalentes al primer trayecto de una carrera universitaria; ser impartido en las universidades que opten por organizar su curricula en base a ciclos y en instituciones terciarias no universitarias acreditadas; y ofrecer una certificación académica que permita la continuación de estudios en ciclos especializados de carreras universitarias de grado, en la misma o diferente institución.

Cabe aclarar que se avanzó en la idea original de la Comisión de Mejoramiento concibiendo a los ciclos de formación general en base a familias de carreras o carreras afines, y no en base a áreas disciplinares amplias. Asimismo, se intentó dejar bien en claro que la idea de que exista una certificación al finalizar el ciclo no tiene por objetivo «habilitar» o «certificar» alguna competencia, sino que al acreditar conocimientos básicos, se permita al estudiante proseguir

estudios en una misma o en diferente institución. En este sentido, se diferenció a estos ciclos de un título intermedio, el cual sí tiene por fin el reconocimiento de ciertas competencias profesionales específicas.

Respecto a la posibilidad de ser ofrecidos por instituciones terciarias no universitarias, los ciclos generales de conocimientos básicos no están concebidos como parte de las carreras tradicionales ofrecidas por los institutos, sino como un nuevo tipo de oferta posible, diferente de la formación docente y de las tecnicaturas. Estas ofertas diferenciadas estarían ofrecidas por docentes de la institución calificados y tendrían un fin bien específico: el de articular con la universidad. No obstante, y según el proyecto institucional y la flexibilidad de la oferta del instituto, podrían existir módulos comunes a los distintos tipos de oferta, o mecanismos de articulación horizontal entre ellas.

La primera pregunta que surge es por qué un estudiante optaría por cursar el primer ciclo de una carrera universitaria en un instituto terciario y aquí cabe una explicación de tipo territorial. La mayoría de los estudiantes optaría por proseguir sus estudios superiores en su lugar de origen y las instituciones no universitarias tienen una mejor cobertura geográfica. De hecho, la exigencia de desplazamiento geográfico contiene un dispositivo de selección, que facilita o dificulta la distribución de estudiantes hacia el circuito universitario o al de los institutos terciarios. La migración es mayor en el caso de los estudiantes universitarios que en el de los no universitarios: las estadísticas indican que, en las universidades, el 25% de los alumnos terminó la secundaria en una ciudad o provincia diferente de donde luego encaró los estudios superiores, mientras sólo el 10% de los alumnos de profesorado estudia en un lugar distinto de donde finalizó la escuela secundaria⁸⁰. A la vez, es considerable la demanda local por que se creen sedes universitarias o colegios universitarios en los pueblos o ciudades pequeñas, aún cuando en ellas existen instituciones terciarias las cuales no están respondiendo a esas demandas. De esta forma, lejos de fomentar la competencia entre instituciones, se promueve la ampliación del abanico de posibilidades de oferta por parte de los institutos. Y en este sentido, la oferta de ciclos iniciales de carreras universitarias en los institutos ciclos facilitaría el acceso y la movilidad de aquellos estudiantes que aspiran a formarse en el nivel universitario, sin alejarse en los primeros años de su ciudad de origen.

Una vez definidas estas cuestiones conceptuales respecto de los ciclos, el desafío consistió en transformar estas ideas en una política pública que tuviera como eje el respeto de las autonomías provinciales y universitarias. Desde el

⁸⁰ Dirié, C. Op. Cit.

comienzo se tuvo en claro que los ámbitos específicos para la discusión acerca de reformas curriculares y de articulación con otras instituciones universitarias y no universitarias son las propias instituciones. Entendiendo que el conocimiento y experiencia para este cometido está allí la SPU, desde el área de articulación, diseño y puso en marcha en noviembre de 2002 el proyecto “Apoyo a la Articulación de la Educación Superior”, el cual proveyó de asistencia financiera y técnica a proyectos interinstitucionales orientados a la articulación en base a ciclos de familias de carreras. Como resultado, es posible afirmar que la iniciativa –la cual inicia su segunda etapa al momento de cierre de este artículo– marcó un punto de inflexión importante en materia de trabajo conjunto de universidades. Pero por sobre todas las cosas, el valor de dicha experiencia radicó en que puede ser considerada como un ejemplo de que es posible el diseño desde los niveles centrales de políticas públicas de educación superior que tengan como eje el respeto de las autonomías institucionales y académicas⁸¹.

Articulación Universidad – Escuela Media

Una última línea de trabajo del área de articulación consistió en el diseño y lanzamiento del proyecto “Apoyo a la Articulación Universidad – Escuela Media” en abril de 2003, por el cual la SPU promueve entre las universidades y las escuelas de educación media acciones para la articulación, estimulando el trabajo cooperativo entre diferentes instituciones así como el apoyo a muchas experiencias ya en marcha en busca de resolver el problema de la deserción en el primer año de la universidad. El objetivo principal de esta iniciativa es el fomento de acciones desde las universidades nacionales tendientes a elevar las expectativas de los estudiantes de la escuela media y asegurar su preparación para su inserción en el nivel superior, facilitando el acceso y permanencia de los estudiantes en los primeros años de la universidad, cualquiera sea el mecanismo de ingreso llevado a cabo por las instituciones.

El proyecto tiene como prioridad el trabajo sobre los estudiantes provenientes de sectores en desventaja comparativa social, cultural y económica. Como fines específicos, se plantea a) posibilitar a las universidades nacionales la constitución de ámbitos de reflexión y planificación sobre la necesidad de articulación con la escuela media; b) promover ámbitos de reflexión y acción entre las universidades nacionales y las escuelas medias en vistas a identificar las dificultades de los alumnos en la transición del nivel medio a la universidad y planificar estrategias que permitan la superación de las mismas; y c) promo-

⁸¹ Una descripción completa del Proyecto y de sus resultados puede encontrarse en un artículo de este mismo capítulo escrito por Finkelberg, L. y Zubigaray, M.

ver el diálogo entre docentes y estudiantes de ambos niveles como estrategia para mejorar la calidad de la enseñanza y los aprendizajes.

El proyecto adquiere la forma de convocatoria a propuestas integrales de trabajo por parte de las universidades para desarrollar en el o los últimos años de la escuela media. Las propuestas pueden incluir acciones tales como de reconocimiento de áreas de conocimiento con dificultades de aprendizaje en la escuela media y/o áreas clave en la posterior formación universitaria; trabajo conjunto entre docentes y directivos de escuelas medias y universitarios de esas áreas; trabajo conjunto entre estudiantes de escuela media y universitarios; elaboración de material didáctico de apoyo; difusión de oferta universitaria en las escuelas medias, de la vida universitaria y de sus mecanismos de acceso; visitas de estudiantes a las universidades y conocimiento de la vida institucional; capacitación de docentes, intercambios; etc.

Con esta iniciativa se promueve que el sistema universitario no sólo intente resolver un problema que le es propio, sino que también colabore con el sistema en su conjunto y con un deber social: el de educar a mayor cantidad de jóvenes en niveles crecientes de calidad.

III: Conclusiones y perspectivas

Como se ha visto, las acciones descriptas constituyen un tramo de una tarea lenta y duradera tendiente a colaborar en un ordenamiento gradual de las acciones de articulación en marcha y a promover acciones de articulación horizontal y vertical que tengan por fin excluyente el beneficio del estudiante en su tránsito fluido por el sistema de educación superior.

Este proceso se inició de manera incipiente a mediados de la década del '90, y podría decirse que, con avances y retrocesos, continuó desarrollándose hasta la actualidad. En este sentido, lo realizado en materia de articulación por esta gestión que culmina sólo fue posible porque existía una base de trabajo previa.

Este proceso ha dejado varias enseñanzas que debieran constituirse en ejes del futuro trabajo en la materia. En primer lugar, una política pública de articulación de la educación superior debe tener un correlato en la estructura organizativa de la administración central y en el diseño de la coordinación de las diferentes instancias de decisión del sistema. Sólo de esta manera será posible acordar pautas comunes y básicas que den sentido a las distintas experiencias de articulación en marcha.

En segundo lugar, una política pública de articulación –aún cumpliendo con la anterior condición- sólo tendrá arraigo si son los propios actores institucionales e individuales quienes llenan de contenido al diseño elaborado a nivel central. En este sentido ambas partes son fundamentales: la instancia

nacional es garante de otorgar coherencia al sistema, mientras que los actores como protagonistas son los que garantizan que las acciones se involucren en las propias culturas institucionales y perduren más allá de los cambios acontecidos en el nivel central.

Finalmente, y no por ello menos importante, el camino a seguir en materia de políticas de articulación de la educación superior deberá priorizar, entre todos los intereses en juego, el de los estudiantes como principales beneficiarios de dichas políticas en la medida que las mismas estén orientadas a favorecer el tránsito fluido, sin obstáculos ni caminos terminales, por las diferentes instancias del sistema.

La Articulación en los CPRES

*Gustavo Crisafulli*⁸²

La Ley Federal de Educación (N° 24.195) establece en el artículo 9°, que el sistema educativo debe ser flexible, articulado, equitativo, abierto, prospectivo y orientado a satisfacer las necesidades nacionales y la diversidad regional.

Con ello promueve una amplia redefinición de la organización del sistema, de sus fines y sus metas.

En el artículo 12° enfatiza que los niveles, ciclos y regímenes especiales que conforman el sistema deben ser articulados con el fin de: profundizar los objetivos, facilitar el pasaje y la continuidad y asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos.

Por otra parte, la Ley de Educación Superior N° 24.521 estableció el marco básico para las instituciones de Educación Superior, otorgando importancia sustantiva a la articulación. En el artículo 8° afirma que la misma tiene por fin “facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos». En el 10°, establece que, “la articulación en el nivel regional estará a cargo de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región”. Finalmente, en el 22°, la Ley inaugura un mecanismo especial de articulación, a través de la figura del Colegio Universitario, cuya constitución y funcionamiento se encuentran reglamentados por Decreto N° 1232/01.

Ambas leyes abrieron un proceso de transformación del sistema educativo de vasto alcance y fuertes innovaciones.

El Estado Nacional propició tempranamente el desarrollo de políticas de articulación de la Educación Superior en el plano regional, primero en los CPUR y luego en los CPRES. En estos órganos, entre 1995 y 1999, se trató intensamente el tema pero no se lograron importantes avances, lo que puso en evidencia las enormes dificultades que presenta la vinculación de los distintos sectores del sistema.

Efectivamente, la articulación implica relacionar culturas académicas, tradiciones administrativas y estilos de gestión muy disímiles, con una historia

⁸² Coordinador de Apoyo Técnico a los CPRES. Secretaría de Políticas Universitarias.

de ignorancia mutua (y en algunos casos de fricciones mutuas) y con una creciente diversidad.

Por eso, si bien con pocas acciones, este período resultó crucial para crear los mínimos “umbrales de confianza” entre las instituciones. En algunas regiones, impulsadas por los cambios introducidos por los Acuerdos del CFCyE en la formación docente, las universidades implementaron “ciclos de complementación curricular” o “ciclos de licenciatura” que favorecían la continuación de estudios de grado universitario a los docentes de los IESNU. En la región NOA estas primeras iniciativas permitieron al CPRES configurar a partir de 1998 un programa regional de articulación entre universidades e institutos superiores que propició una variedad de experiencias recogidas en las sucesivas Jornadas Regionales de Articulación organizadas anualmente por la UNSA. En otras regiones se multiplicaron también estas experiencias, apoyadas en Acuerdos y Documentos de Trabajos de los distintos Consejos de Planificación Regional.

En el año 2000, la entonces Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación llevó el tema de la articulación al primer plano, al plantear como objetivo estratégico la integración del sistema de educación superior y proponer a los CPRES avanzar en políticas regionales de articulación entre universidades e institutos superiores y en el desarrollo de los colegios universitarios.

Ese mismo año, el CPRES Centro Oeste inició un cuidadoso análisis del tema que en 2001, luego de un Seminario Taller realizado en la UNVM, plasmó sus conclusiones en el Documento “Primer Aporte para la Integración de la Educación Superior”. Allí se pasaba revista a las distintas experiencias y se recomendaba una serie de criterios e instrumentos para una política de integración del sistema. El Documento destacaba la figura del “convenio de articulación” como un instrumento adecuado para avanzar hacia una fase de mayor profundidad en las relaciones interinstitucionales que las plasmadas en los “ciclos de complementación curricular” existentes.

También en el 2001, el CPRES Metropolitano realizó un seminario taller sobre la articulación entre universidades e institutos superiores de perfil técnico y profesional. Allí se abordaron las problemáticas y dificultades que presenta este sector en el marco de la articulación, marcadamente diferentes de las de la formación docente donde se habían dado las experiencias de articulación más numerosas. Asimismo se señalaba la necesidad de un trabajo conjunto de los dos subsistemas en una reorganización completa de la educación superior tecnológica y profesional.

De este modo, se ingresó al siglo XXI con una creciente conciencia de las reformas necesarias para integrar un sistema de educación superior acorde con

las transformaciones de la sociedad, la economía y el desarrollo científico y tecnológico.

Bajo la conducción del Dr. Pugliese, la SPU redobló los esfuerzos por consolidar las políticas de integración del sistema a partir de los consensos emergentes en los distintos Consejos Regionales. Como surgió con claridad de los trabajos de sus Comisiones Técnicas, resulta necesario avanzar en dirección de una intensa labor de articulación horizontal del sistema universitario, orientada a una creciente flexibilización curricular y al rediseño de las carreras a partir de la redefinición de la formación general y básica en los distintos campos.

Estas iniciativas fueron acogidas por los CPRES en el marco de las *1eras. Jornadas Inter-Cpres* realizadas en julio de 2002 en la UNRC. En el Documento final de dicho evento se señala que “Tradicionalmente en los CPRES la articulación fue trabajada en términos de vinculación entre universidades y IESNUs, sin embargo la integración del sistema requiere que dicha discusión se ligue indisolublemente con el tópico de la articulación horizontal como condición necesaria para generar las estructuras de flexibilidad que articulen al sistema en su integralidad”. Recomendaba entonces incluir en la agenda el estudio de la flexibilización curricular a la luz de la experiencia internacional y enfocando centralmente el análisis de los mecanismos de reconocimiento de estudios parciales, de la acreditación de competencias y de los sistemas de créditos académicos.

En noviembre de 2003 se cumplirán diez años desde la creación de los CPUR. En una década, los Consejos Regionales se han consolidado como ámbitos de reflexión y propuesta de políticas para el desarrollo de la educación superior, y como decididos impulsores del trabajo asociado de las instituciones. Producto de su labor, la articulación entre universidades e institutos superiores está conceptualmente resuelta y con horizontes claros de desarrollo, lo que permitió al Ministerio de Educación proponer en noviembre de 2002 una serie de criterios y requisitos comunes para los convenios de articulación.

Actualmente los Consejos tienen en agenda el desafío de la articulación horizontal y la coordinación de las acciones que permitan una gradual y creciente integración de las instituciones de educación superior. Casi dos millones de estudiantes y otros tantos potenciales alumnos esperan que políticas de articulación estables y eficaces les permitan acceder a una educación de calidad y pertinencia, con condiciones de ingreso y movilidad acordes con las cambiantes necesidades sociales.

Convocatoria de Apoyo a la Articulación

Hacia la constitución de equipos interinstitucionales para el cambio curricular en base a ciclos

*Laura Finkelberg*⁸³

*María Laura Zubigaray*⁸⁴

Introducción

En el mes de agosto del año 2002 se crea el “Proyecto de Apoyo a la Articulación de la Educación Superior en las Universidades Nacionales”. Su objetivo principal fue facilitar a las Universidades Nacionales la constitución de ámbitos de reflexión y la exploración de iniciativas de articulación de la educación superior a partir de reformulaciones de tipo curricular en base a ciclos.

La función principal de la Secretaría fue estimular y orientar el proceso bajo la premisa de que ninguna iniciativa seria y perdurable puede ser llevada a cabo sólo desde la administración central. En este sentido, un elemento clave del éxito del proyecto fue encontrar correspondencia en el interior de las universidades participantes a partir de la conformación y consolidación de equipos de trabajo interinstitucionales cuyos miembros tienen conocimientos acabados de las problemáticas curriculares.

Esta premisa ha marcado las acciones emprendidas desde septiembre pasado. De este modo, el valor de esta experiencia radica en la demostración de que es posible conjugar la agenda de política de nivel central y la autonomía de las instituciones.

La convocatoria

Antecedentes:

La cuestión de la articulación aparece en la agenda de problemas y tendencias de la educación superior en el nuevo milenio tanto a nivel nacional como internacional.

La Comisión para el Mejoramiento de la Educación Superior que se conformó en el año 2001 en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación elaboró un informe en donde se realizaban diagnósticos con sus respectivas propuestas. Una de las cuestiones fue la de la “diversificación institucional y

⁸³ Miembro del equipo técnico del Área de Articulación, Secretaría de Políticas Universitarias.

curricular”. Para esto se propone la creación de un ciclo básico general, con amplias orientaciones, transversal a las carreras de grado. De acuerdo con el informe este primer ciclo podría dictarse tanto en el sector universitario como en el sector terciario. Debería impulsarse la reforma curricular de los dos primeros años de los estudios universitarios conformando un primer ciclo, que sea a la vez una verdadera carrera de dos años con sólida formación en un núcleo de conocimientos básicos.

Asimismo, la propia CONEAU, tal como surge de algunos informes finales de Evaluaciones Externas de las Universidades Nacionales (San Juan, Luján, Santiago del Estero, Litoral, Salta y Nordeste) recomienda reconsiderar la “insuficiente articulación de los componentes básicos y especializados de cada ámbito disciplinar con los componentes más relevantes de la formación general”. Por otra parte, destaca que “la insuficiente articulación académica entre las facultades con contenidos equivalentes en las disciplinas básicas que permitan transferencias de los alumnos entre carreras, de modo tal que éstas pierdan el carácter cerrado y de compartimentos estancos”. En síntesis, recomienda “extender y profundizar las iniciativas de articulación transversal de los componentes básicos comunes a muchas carreras puesto que, además de fomentar el aprovechamiento de recursos humanos y materiales, favorece la coherencia interna del currículum así como la colaboración interdisciplinar y facilita la transferencia y permeabilidad curricular”.

Características

En el mes de septiembre la SPU lanzó una convocatoria para la presentación de proyectos por parte de consorcios de universidades para el apoyo a la articulación de la Educación Superior, por Resolución Ministerial N° 744 del 29/9/02.

A través de esta iniciativa, la SPU prestó asistencia financiera y técnica a proyectos presentados por al menos dos universidades nacionales que tuvieran por fin el diseño y la planificación de la ejecución de mecanismos de articulación de una o más familias de carreras en base a una currícula organizada en ciclos.

Las bases de la convocatoria establecieron que se daría preferencia a aquellos proyectos en donde las partes pertenecieran al mismo CPRES o a CPRES cercanos, y que incluyeran la participación de instituciones terciarias y/o jurisdicciones, aunque esta última condición no fue excluyente para la presentación de proyectos. Asimismo, podían intervenir en los mismos las universidades privadas.

A través de la conformación de un comité evaluador se aprobaron siete

proyectos en los que participaron veinte universidades nacionales, una universidad privada y siete instituciones terciarias. Los proyectos aprobados tendrían hasta cuatro meses para su ejecución, y serían financiados por la SPU con recursos externos provenientes del PRES y con fondos de contraparte por parte de los proponentes.

Proyectos aprobados

Proyectos aprobados				
Proyecto	Universidades	Inclusión de terciarios	Familias de carreras a articular	Costo del proyecto en \$
1	U. N. Córdoba U. N. San Luis U. N. Litoral	No	Ciencias Químicas y Biológicas	45.000
2	U. N. Misiones U. N. Formosa U. N. Nordeste	Sí	Ciencias Económicas	44.200
3	U. N. Cuyo, U. N. San Juan U. N. La Rioja	Sí	Ingenierías	45.000
4	U. N. Tucumán U. N. Catamarca U. N. Sgo. del Estero U. N. Jujuy U. N. Salta	No	Ingenierías	75.000
5	U. N. San Martín, U. N. Quilmes	No	Ciencias y Tecnología	9.600
6	U. N. Lanús Universidad de Morón U. N. La Matanza	No	Ciencias Sociales	28.300
7	U. N. La Plata U. N. del Centro de la Pcia. de Bs. As.	Sí	Producción Agroalimentaria	30.000
Total				277.100

La función principal de la Secretaría de Políticas Universitarias fue orientar y asesorar en forma académica, administrativa y contable la ejecución de los proyectos para que los mismos cumplieren con los requisitos planteados en las bases de la convocatoria. No obstante, y como se mencionara anteriormen-

te, cada consorcio de universidades trabajó autónomamente proponiendo las diferentes líneas para sus actividades y seleccionando a los consultores responsables de la asistencia técnica de los proyectos. Asimismo, cada uno de los proyectos nombró un director quien fue el interlocutor directo con el área de articulación de la SPU y con quien se estableció una comunicación fluida en el seguimiento y concreción de las actividades.

Resultados

Cada consorcio de Universidades tuvo sus propias características. Las mismas estuvieron dadas por las particularidades de cada institución que lo conformaba (aspectos culturales, aspectos financieros, aspectos organizativos, etc) y por las fortalezas y debilidades de las mismas. No obstante, los resultados y productos alcanzados fueron similares en todos los proyectos y superaron ampliamente las expectativas de los comienzos de la convocatoria.

Cada subproyecto planificó para el logro de sus objetivos una serie de actividades a desarrollar durante los cuatro meses de la convocatoria. En general, las actividades planificadas se pueden categorizar en a) Asesorías pedagógicas, disciplinares y/o sobre cuestiones administrativas y organizacionales; b) Consultorías para el diagnóstico, análisis y/o propuestas de aspectos curriculares para el diseño de mecanismos de articulación y c) Coordinación y participación en talleres, jornadas y otros eventos relacionados con el diagnóstico, análisis y propuesta de reforma curricular necesaria para el diseño de mecanismos de articulación. Además de las contrataciones, se financió el traslado de los equipos para llevar a cabo las actividades.

A continuación se describe brevemente cada uno de los subproyectos, los objetivos propuestos y algunos de los resultados alcanzados, los cuales no se enunciarán en su totalidad debido hasta el momento de la redacción de este artículo algunos proyectos estaban aún en marcha.

Subproyecto AAI (Córdoba- San Luis-Litoral)

Este subproyecto propone la articulación entre los ciclos iniciales de familias de carreras relacionadas con la química y la biología (Profesorados de Biología y Química, Licenciaturas en Biodiversidad, Química, Ciencias Biológicas y Biotecnología, Farmacia y Bioquímica). El subproyecto cuenta con un director, un codirector, un equipo responsable de doce integrantes. En este proyecto además colaboran tres consultores externos (un disciplinar por el área de Biología, un disciplinar por el área de Química y un experto curricular) y consultores internos que son docentes de las Facultades involucradas.

Como logro de este proyecto se ha dispuesto la creación de un “Programa

de Articulación de Ciclos Iniciales Universitarios” (ProArCIU) para lo cual se firmará un convenio entre las tres Universidades. En dicho convenio se establece la creación de dos «Ciclos Comunes Iniciales en Ciencias Básicas» uno para la familia de carreras relacionadas con la Química y otro para la familia de carreras relacionadas con la Biología. Se prevé que se entregarán certificados de aprobación de estos ciclos expedidos por cada una de las Universidades. Este programa posibilita la movilidad de los estudiantes entre las carreras que conforman una subfamilia independientemente de la Universidad y/o Facultad donde se matricule, reconociendo la equivalencia automática del ciclo en cualquiera de ellas

Subproyecto AA2 (Misiones-Nordeste-Formosa)

Este subproyecto se propone la articulación de los ciclos de nivelación, introducción y del ciclo general común de las carreras pertenecientes a las Ciencias Económicas de las Universidades Nacionales de Misiones, Nordeste y Formosa y los Institutos de Educación Superior No Universitaria: Escuela Superior de Comercio N° 2 de Misiones, Instituto Superior de Tecnologías para la Administración, la Industria y el Comercio de Corrientes y el Instituto Tecnológico Leandro N. Alem de Misiones.

Cuenta con un director y nueve miembros en el equipo responsable.

Las universidades realizaron distintas actividades que tuvieron como principal objetivo el análisis grupal de tipo descriptivo explicitando los modelos curriculares en vigencia en cada una de las unidades educativas involucradas en el proyecto y acuerdos sobre líneas de consultoría y organizativas en torno de la problemática administrativa. Se comprometieron a ofrecer una mutua cooperación en la resolución de las dificultades y requisitos que surjan como demanda en la evolución del trabajo.

Como resultado de estos encuentros se elaboraron distintas propuestas en términos de lineamientos básicos sobre formas más eficaces de programar un proceso de articulación entre Instituciones terciarias (IESNU) y Universitarias. Surgieron alternativas que resultan una doble opción para los institutos terciarios: el dictado de una tecnicatura de nivel terciario no universitario y el dictado del ciclo básico de la facultad en forma paralela a la tecnicatura, formas de complementación de los contenidos programáticos, que posibilitan un mayor acercamiento a los planes y programas de las facultades. Asimismo se debatió sobre la posibilidad de otorgar títulos intermedios.

Subproyecto AA3 (Cuyo-San Juan- La Rioja)

Este subproyecto propone lograr la articulación y flexibilización para la fami-

lia de carreras de Ingeniería. El subproyecto cuenta con un director y un equipo responsable de diez miembros.

Las actividades realizadas se han desarrollado en tres reuniones de trabajo, con metodología de taller, para la determinación y diagnóstico de las necesidades de las instituciones y la planificación del desarrollo del perfil de competencias, -carta DACUM (Developing A CURriculum)-, llevadas a cabo en las ciudades de Mendoza, La Rioja y San Juan. Una cuarta reunión de trabajo se realizó en Mendoza para completar la planificación de las actividades pendientes, las que incluyeron el desarrollo del perfil DACUM, su validación y publicación.

Entre los logros obtenidos se pueden destacar: a) conformación de un equipo de trabajo interdisciplinario con predisposición y apertura para la integración de las tres Universidades y el ITU (Instituto Tecnológico Universitario de Mendoza); b) relevancia a la formación académica basada en competencias como alternativa válida para acortar la distancia entre la formación profesional y el desempeño competente; c) consideración de una “acreditación de competencias básicas” al término del primer ciclo que se propone para las carreras de Ingeniería; d) propuesta de un mecanismo de articulación basado en un bloque de contenidos básicos y competencias que en principio podrían establecerse a través del DACUM y otras técnicas alternativas. Las universidades que acrediten en su estructura curricular este bloque estarán en condiciones de articular en forma directa; e) propuesta de un perfil a obtener con el taller DACUM que consiste en que el alumno que haya concluido una fase básica de sus estudios, un primer ciclo de Ingeniería, pueda articular con carreras de Ingeniería de otras Universidades que hayan adoptado este ciclo o bien garantizar las competencias en él establecidas, como así también con otras especialidades de Ingeniería dentro de la misma institución a la que asiste.

Subproyecto AA5 (Tucumán-Catamarca-Sgo. del Estero-Jujuy-Salta)

Este Subproyecto propone la articulación horizontal y vertical de la familia de carreras de Ingenierías de las universidades participantes. Cuenta con un director y diez miembros.

En el marco del Subproyecto «Familia de Carreras de Ingeniería: Propuesta de Articulación Horizontal y Vertical en el NOA» se formó una red de trabajo con el objeto de establecer una propuesta de Ciclo General Básico para la oferta educativa mencionada. La red se conformó con la integración de grupos de trabajo locales de cada universidad. La realización de las actividades previstas favoreció la reflexión sobre fortalezas y debilidades en cada Facultad.

Las actividades que se llevaron a cabo fueron: reuniones de trabajo de cada

equipo responsable, talleres locales con la participación de docentes de cada Universidad y un taller regional, realizado en Tucumán, con representantes de todas las Universidades participantes.

Este proyecto no sólo ha permitido estrechar vínculos con las universidades del NOA y consolidar las relaciones de colaboración e integración de docentes, sino que además ha generado un espacio para el análisis y la discusión fructífera de diferentes opciones para avanzar con la conformación de un Ciclo Básico y plantear opciones de movilidad estudiantil. Consideramos que los avances y los logros son sumamente productivos, valiosos y alentadores.

Subproyecto AA6 (San Martín-Quilmes)

Este proyecto aspira a elaborar la articulación total de la Diplomatura en Ciencia y Tecnología de la UNQ y la Diplomatura en Ciencias Exactas y Naturales de la UNSAM. Está conformado por un director y tres miembros integrantes.

En una primera etapa trabajaron consultores internos en cada Universidad quienes analizaron los planes de estudios y programas analíticos de ambos diplomas y elaboraron un informe para las áreas de Química, Física, Matemática y Biología. En una segunda instancia los consultores externos trabajaron sobre los documentos elaborados en la primera fase. El resultado esperado es la elaboración de una propuesta de articulación sobre la base de las consideraciones emergentes de la discusión conjunta de los documentos surgidos en las diferentes etapas del proyecto.

La propuesta buscó establecer una articulación basada en el concepto de formación del alumno diplomado y no de la información que ha adquirido éste último en una u otra institución.

Subproyecto AA7 (Lanús-Morón-La Matanza)

Este subproyecto propone la elaboración de un Ciclo de Formación Básica en Ciencias Sociales común a las carreras de las universidades participantes, que incluya fundamentación, perfil de formación, nomina de asignaturas, carga horaria, contenidos mínimos y acreditación a otorgar. El subproyecto cuenta con un director y siete miembros del equipo responsable.

De acuerdo con los objetivos y estrategias previstas para el desarrollo del trabajo, se realizaron en primera instancia reuniones con los representantes de las Universidades intervinientes a fin de convalidar criterios y perspectivas de intervención. En función de las conclusiones a las que se arribara en dichas reuniones, se evaluaron los proyectos de las carreras de las distintas Universi-

dades participantes en el Programa.

Asimismo se realizó un análisis de los contenidos temáticos de las asignaturas que se consideraron significativas para la toma de decisiones, a fin de apropiarse de los conocimientos previstos en cada caso y definir el enfoque con que se abordó el estudio de las distintas disciplinas.

Subproyecto AA8: La Plata-Centro

Este subproyecto, compuesto por un director y nueve miembros, plantea desarrollar una estrategia para la articulación interinstitucional del sistema de producción agroalimentaria entre la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional del Centro. Este subproyecto involucra, también, a tres instituciones de educación superior no universitaria: Instituto Superior Técnico de Tres Arroyos, el Instituto Superior Agrotecnológico de Tandil y el Instituto Superior Experimental de Tecnología.

Para el logro de los objetivos propuestos en este subproyecto se realizó un trabajo conjunto entre las Facultades de Agronomía de ambas Universidades con el propósito de definir algunos criterios que faciliten la complementación curricular de tramos formativos entre las tecnicaturas del Instituto Agrotecnológico de Tandil y las carreras de Ingeniería Agronómica de las Universidades participantes. Se establecieron tramos compensatorios para la articulación entre las carreras de Analista en Calidad de los Alimentos y Técnico Superior en Ciencia y Tecnología de los Alimentos del Instituto Superior Experimental de Tecnología Alimentaria (ISETA) con la Tecnicatura y Licenciatura en Tecnología de los Alimentos de la Universidad Nacional del Centro.

El Instituto Superior Técnico de Tres Arroyos - EATA buscó con esta articulación romper la limitación que representa el carácter cerrado de la propuesta curricular de la Provincia. En este sentido comenzó la ejecución de la carrera de Analista en Administración Agraria realizando modificaciones en los contenidos de las asignaturas del primer año. No obstante, consideraron necesario elaborar estrategias que profundicen la reforma del diseño a fin de generar una mayor flexibilidad tendiente a la articulación.

Con relación a la Tecnicatura en Mecanización Agraria se definió el perfil del egresado como así también la enunciación de los contenidos mínimos y diseño de la currícula y se especificó el tramo de las carreras de Ingeniería Agronómica en que podrán insertarse los egresados de esta. Se establecieron equivalencias automáticas entre las materias del área de Mecanización Agraria de las carreras de Ingeniería Agronómica de las Universidades participantes en el proyecto, a fin de promover mecanismos que faciliten la movilidad de los estudiantes de ambas Facultades.

Conclusión

El Proyecto de Apoyo a la Articulación de la Educación Superior ha sido, en suma, una iniciativa que marcó un importante antecedente en materia de integración del sistema, aunque sin duda queda mucho trabajo por hacer en el sentido de profundizar los ejes iniciados y plantear nuevos.

Destacamos la enorme importancia que significa para la SPU haber podido ayudar a reunir y consolidar equipos de trabajo interinstitucionales como así también fomentar el trabajo conjunto de las instituciones en un sistema de educación superior como el nuestro, caracterizado muchas veces como un conglomerado de instituciones sin ningún tipo de articulación, en donde sus partes no poseen conexión.

En este sentido es necesario subrayar que esta propuesta marcó un punto de inflexión importante en materia de trabajo conjunto de universidades. Muy pocas veces las instituciones de educación superior habían aunado esfuerzos conjuntos para la mejora de su oferta curricular. La importancia que significó que dos o más instituciones trabajaran conjuntamente es uno de los resultados más relevantes de la convocatoria realizada, sobre todo si tenemos en cuenta un contexto donde lo urgente no deja espacio para lo importante.

Por otra parte, desde la SPU evaluamos estos resultados como un gran avance frente a la tendencia de crecimiento de la matrícula y la diversificación de instituciones y trayectos profesionales. Haber logrado, como se expresara mas arriba, incentivar actividades que de otra forma no se hubiesen llevado a cabo en un contexto de escasez de recursos es, a nuestro entender, un importante impulso en pos de la mejora de la calidad de las ofertas de las universidades.

Estas actividades han permitido proyectar políticas institucionales e instancias organizativas que hagan posible la ejecución del diseño. El desafío consiste, ahora, en poder implementar y ejecutar lo diseñado hasta el momento y poder lograr un efecto multiplicador de los ciclos articulados en otras áreas y carreras de las mismas universidades y de aquellas que no estuvieron involucradas en esta convocatoria. Esta segunda etapa está siendo diseñada desde la SPU y será puesta en marcha a mediados de marzo de 2003.

En síntesis, sin intervenir directamente en las instituciones se proveyeron incentivos para producir los cambios buscados desde las necesidades y diagnósticos que realizaron las universidades. Consideramos esta experiencia como un ejemplo de que es posible el diseño desde los niveles centrales de políticas públicas de educación superior que tengan como eje el respeto de las autonomías institucionales y académicas.

6) FINANCIAMIENTO Y GESTION DE RECURSOS

La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual

Carlos Abeledo⁸⁵

Sergio Obeide⁸⁶

Introducción

Este documento tiene como finalidad presentar el marco conceptual asumido por la Secretaría de Políticas Universitarias para diferenciar los objetivos generales y los modos de financiamiento público a las universidades nacionales.

Son muchos e importantes los esfuerzos teóricos y metodológicos desarrollados en diferentes ámbitos académicos e institucionales en los últimos años; sin embargo, no ha sido posible aún construir el consenso necesario para generar una política sólida y perdurable de financiamiento de la educación superior.

Esta discusión resulta urgente en un entorno socio-económico crítico que demanda, más que nunca, el mejor uso posible de los escasos recursos públicos.

Una taxonomía de los mecanismos para la asignación de recursos públicos a las universidades nacionales

Las categorías de la clasificación que se propone, se basan en los objetivos generales que usualmente conforman una política pública de financiamiento para la educación superior. En todos los casos, se considerará el financiamiento de la oferta; esto es, la asignación de recursos a las instituciones universitarias.

De esta manera, distinguimos:

Funcionamiento

Entendemos por *funcionamiento* al conjunto de actividades administrativas y académico-científicas que se están desarrollando en la institución. El financiamiento en este caso, apunta a cubrir los gastos corrientes relaciona-

⁸⁵ Coordinador General de la Unidad Ejecutora del Programa de Reforma de la Educación Superior (UEP/ PRES), Secretaría de Políticas Universitarias.

⁸⁶ Coordinador de Asignación de Recursos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

dos: remuneraciones, insumos, gastos de mantenimiento y otros.

Los mecanismos de asignación presupuestaria orientados a cubrir estas necesidades, siempre suponen alguna forma de medición del volumen y complejidad de la actividad que permita cuantificar los recursos requeridos en cada caso.

Esta imprescindible cuantificación previa se resuelve en la práctica por diversos caminos: cristalización de la distribución histórica, mediciones basadas en estándares generales, o mediciones *ad-hoc* efectuadas para cada institución en particular.

Ante la ausencia de métodos objetivos, la pauta histórica suele ser la única legitimada, al ser considerada un derecho adquirido. Aquí impera la negociación y el *lobby* sobre los incrementos presupuestarios del ejercicio fiscal. Por su parte, los estándares pueden ser generales o específicos para cada institución. Quienes abogan por esta última alternativa, destacan el carácter homogeneizante de los estándares generales, en un sistema que se caracteriza por la diversidad de sus instituciones y de sus proyectos institucionales.

La idea de estándares generales se apoya en el convencimiento de que es necesario generar criterios comunes de medición a fin de evitar inequidades interinstitucionales. De este modo, se trata de eludir, por ejemplo, la reproducción de fuertes diferencias salariales para las mismas funciones en distintas universidades, o el financiamiento ilimitado de los más diversos diseños curriculares. Un criterio común de medición para el financiamiento público, no implica, en esta posición, desconocer el legítimo derecho de las universidades a la autonomía, ni la descentralización salarial vigente en nuestro país.

Independientemente del enfoque metodológico adoptado, se requiere la definición de los objetivos específicos que guíen la elaboración de los estándares. Éstos, generalmente, apuntan a la *eficiencia*; esto es, el mejor uso posible de los recursos que garanticen el *volumen* y la *calidad* de los procesos y resultados de la institución. Por otra parte, el proveedor de los fondos podría propiciar o desanimar determinados comportamientos institucionales a partir de la definición de los estándares (por ejemplo, carreras específicas o aumento de las dedicaciones docentes).

Una última distinción que conviene ser destacada, es que la elaboración de los estándares para financiar el funcionamiento y de las metodologías consecuentes de asignación de recursos, pueden tomar como referencia los *procesos* (esto supone para las universidades, por ejemplo, basarse en los alumnos y en las actividades con ellos relacionadas, así como en la cantidad de investigadores activos) o los *resultados* (por ejemplo, la cantidad de egresados, las patentes, las publicaciones, etc.). Obviamente, más allá de las particularidades técni-

cas relacionadas con una u otra alternativa, se trata de dos modos diferentes de entender la eficiencia y la eficacia en el sistema de educación superior.

Desarrollo

Esta categoría agrupa aquellos mecanismos de financiamiento público orientados al cumplimiento de objetivos que suponen un cambio institucional acordado previamente. Las universidades que resultan acreedoras de los fondos, establecen una relación contractual con el proveedor de los recursos, quien, usualmente, verifica el cumplimiento de los resultados específicos logrados. En general, el acceso a los fondos es el resultado de un proceso competitivo entre las instituciones de educación superior. No obstante, puede darse el caso del establecimiento previo de “techos” (límites máximos) que son pre-asignados a cada institución con criterios diversos.

Este tipo de mecanismos fue tradicionalmente utilizado para la financiación de proyectos de investigación por parte de agencias gubernamentales o instituciones privadas. De este modo, se trataba de una forma de financiamiento «marginal» con respecto del financiamiento del conjunto de actividades académicas, realizado generalmente por el Estado. En los años ochenta, varios de los países de la OCDE comenzaron a utilizar estas formas de asignación de recursos para las actividades de enseñanza.

Premios

En este caso el financiamiento apunta al reconocimiento *ex post* de resultados o actividades considerados ejemplares por el proveedor de los fondos. Generalmente, se premia de diversas maneras la calidad y excelencia de la enseñanza y/o la investigación. De este modo, el premio obra como incentivo para la reproducción de tales resultados.

Metodológicamente, se requiere la definición de indicadores de la actividad o resultados que se pretende premiar (por ejemplo, indicadores de la calidad de la enseñanza o la investigación), lo cual deriva, necesariamente, en una puntuación y el consecuente *ranking* institucional.

Estímulos

Dentro de esta clasificación se encuentran las asignaciones adicionales que efectúa el gobierno para fomentar determinadas actividades. La característica principal de este tipo de financiamiento estriba en que se trata de cantidades limitadas de fondos que inciden sobre áreas priorizadas por el Estado.

Equidad social

El financiamiento tiene por objetivo generar igualdad de oportunidades de acceso y continuidad en los estudios, a los aspirantes provenientes de sectores socio-económicos desfavorecidos. El instrumento típico con este fin, está

constituido por los diferentes tipos de becas estudiantiles⁸⁷.

La experiencia internacional

La casuística internacional muestra de qué manera los diferentes instrumentos para la asignación de los recursos públicos, resultan asimilados a la taxonomía presentada. Así, por ejemplo, el modelo francés contempla un doble reparto (Haugades, 1996): a) una distribución anual para funcionamiento, basada en estándares generales referidos a los procesos (cantidad de estudiantes discriminados por familia de carreras, costo medio por estudiante, plantas normativas docentes y no docentes, otros); y b) una distribución negociada que da origen a un contrato plurianual entre la universidad y el gobierno, en el que se definen las estrategias y los objetivos a alcanzar.

En España puede distinguirse una financiación básica orientada al sostenimiento de los gastos corrientes (sueldos de docentes e investigadores y de personal administrativo, bienes y servicios), y una financiación ligada al establecimiento de objetivos que puede asumir la forma de contratos-programa plurianuales (Montserrat, 1996).

En Inglaterra los recursos públicos son asignados por el *Higher Education Funding Council for England (HEFCE)* -organismo público descentralizado-. Los mecanismos fundamentales de financiamiento son: a) por fórmula basada en estándares generales se financian los gastos operativos de la enseñanza (aproximadamente el 70% de los fondos del HEFCE). Los fondos se asignan a cada institución como un subsidio sin finalidad específica (*block grant*) para ser aplicado de acuerdo con sus prioridades internas, en el marco de los objetivos generales definidos por el HEFCE. El modelo aplicado considera el volumen (número de alumnos) y la diferente complejidad de las actividades de enseñanza en cada caso (base en los procesos o insumos); b) financiamiento de programas especiales: proyectos de investigación, construcciones y equipamientos, relaciones con las empresas y la comunidad, otros (HEFCE, 2002; Lewis, 2002).

En Australia se asignan los recursos públicos para funcionamiento como un subsidio en bloque, que se calcula para un cupo de alumnos predeterminado en el marco de cada *perfil institucional* (plan trianual que se revisa anualmente). Este aporte se complementa con subsidios especiales destinados a fines específicos, tales como equidad, reformas edilicias, hospitales-escuela, gastos de capital. Los fondos para la investigación son competitivos, o asumen la forma de subsidios calculados sobre la base de estándares de

⁸⁷ Ver «Programa de Becas», en esta misma publicación.

desempeño (DETYA, 2000; DEST, 2002).

Finalmente, en Brasil se aplica un modelo de asignación de recursos basado en el modelo holandés (Cardoso Amaral, 1996). Así, el método brasileño contempla tres componentes: necesidades, desempeño y asignación histórica. El primer componente apunta a calcular los recursos necesarios para el funcionamiento sin alterar los niveles actuales de calidad (se basa en la cantidad de alumnos de pregrado y posgrado, metros construidos, gastos de capital de los últimos cinco años). El componente de desempeño, premia la calidad, la productividad y la eficiencia (entre las variables consideradas: ingresantes, egresados, tesis defendidas y aprobadas, acreditaciones, títulos del cuerpo docente, relación alumno/docente ideal, relación docente/personal administrativo y otros). El componente histórico calcula la media de los fondos recibidos en los últimos cinco años, y está destinado a perder paulatinamente su peso relativo frente a los otros dos componentes.

El caso argentino

El Presupuesto de la Administración Nacional del ejercicio 1992, marca un punto de inflexión en los modos de financiamiento del Estado a las Universidades Nacionales, al aprobarse por primera vez una transferencia global sin afectación específica (*block grant*). Con anterioridad el presupuesto se aprobaba por objeto del gasto: Personal (inciso 1), Bienes de Consumo (inciso 2), Servicios No Personales (inciso 3), Bienes de Uso (inciso 4). De este modo, las universidades públicas resultaban asimiladas, en su manejo económico-financiero, a los organismos de la administración central.

A partir de 1992, se inicia una política orientada a conceder a la institución universitaria mayor autonomía y autarquía en la administración de su patrimonio y de su presupuesto. Continuarían esta línea las siguientes leyes de presupuesto, tres resoluciones ministeriales sobre el régimen administrativo-financiero de las Universidades (años 1992/93/94) y la Ley de Educación Superior Nro. 24.521.

Una consecuencia directa de este cambio, fue la necesidad de asumir nuevos criterios para la asignación de los fondos a las universidades nacionales, en un marco de fuerte crecimiento presupuestario y permanente aumento de la matrícula. Este proceso no fue ajeno a las tensiones producidas entre los principales actores involucrados: las universidades nacionales, agrupadas en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y el Estado, representado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) creada en el año 1993.

No es el fin de este trabajo elaborar un análisis de las relaciones entre el Estado y las universidades nacionales. Nos limitaremos a enunciar los progra-

mas de financiamiento creados por la SPU desde su creación, identificándolos con la categoría que corresponda en la taxonomía ya presentada.

Funcionamiento

La principal fuente de financiamiento continúa siendo el presupuesto histórico, considerado por cada universidad como un derecho adquirido, al menos como piso presupuestario. Con el fin de evolucionar hacia una distribución de los recursos económicos en función de pautas objetivas, la SPU desarrolló, en consulta con las universidades nacionales, un modelo de asignación basado en estándares generales relativos a los procesos institucionales. El objetivo del modelo es calcular el presupuesto *normativo* de cada universidad; esto es, los recursos mínimos necesarios para el financiamiento de las actividades científicas, académicas y administrativas vigentes, en condiciones de calidad y eficiencia.⁸⁸ Por lo tanto, este modelo no tiene la finalidad de premiar la calidad, o de financiar proyectos para el desarrollo institucional.

El objetivo de calcular el presupuesto normativo de cada universidad, surge a partir de la constatación de que existen fuertes diferencias en las condiciones del financiamiento histórico de las universidades nacionales.

Un indicador de lo afirmado, lo constituye el actual gasto por alumno. Esta relación muestra un importante grado de dispersión entre las universidades nacionales con respecto a la media del sistema (\$ 1.470 para el año 2000). Así, el gasto por alumno más alto fue de \$ 3.750, y el más bajo de \$870.⁸⁹ Por otro lado, si se calcula la relación de alumnos por profesor (equivalente dedicación exclusiva), los extremos resultan dieciocho y ciento nueve con un promedio ponderado de cincuenta y tres; en el caso de los auxiliares docentes, las cifras se ubican entre veintidós y ciento sesenta y uno y con un promedio ponderado de cuarenta y siete⁹⁰.

Más allá de su alto grado de agregación, los indicadores presentados muestran que existe una distribución de recursos irregular entre las distintas universidades. En parte, estas diferencias se podrían explicar por diversos factores, tales como las economías de escala que producen las instituciones de mayor

⁸⁸ Cf. *Metodología para la Asignación de Recursos a las Universidades Nacionales*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, SPU, mayo 2002.

⁸⁹ Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la *Coordinación General Económico-Financiera* y por el *Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria* (PMSIU), ambos pertenecientes a la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. No fueron incluidas las nuevas.

⁹⁰ Elaboración propia en base a datos suministrados por el PMSIU, Secretaría de Políticas Universitarias.

tamaño, los diferentes grados de dispersión geográfica de cada universidad, las condiciones socio-económicas regionales, las actividades específicas de algunas universidades (hospitales-escuela, instituciones de nivel pre-universitario), distintos grados de desarrollo de la investigación y la extensión, ofertas curriculares diferenciadas, entre otros. Sin embargo, estas razones no llegan a justificar los altos grados de dispersión de los valores presentados en el párrafo anterior.

Esta situación de histórica anomia y de consecuente desigualdad en la distribución presupuestaria, incide negativamente en algunas universidades, al restringir sus posibilidades de desarrollo de la calidad. Por tal motivo, si se quisiera aplicar un modelo de asignación de recursos basado en el premio a la calidad, se generaría un potencial círculo vicioso.

La metodología diseñada por la SPU apunta a calcular el presupuesto *normativo* total de cada universidad, con el objetivo de compararlo en cada caso con el presupuesto *real* y determinar así las brechas de financiamiento existentes.

Por otra parte, en el ámbito del CIN se ha trabajado con un enfoque metodológico alternativo, con el fin de distribuir eventuales incrementos presupuestarios, independientemente de la situación de sobre o sub financiamiento relativo de cada universidad. Esta metodología está basada en el cálculo del número de alumnos equivalentes a partir de diversos criterios (economía de escala, rendimiento académico, complejidad disciplinaria). Sin embargo, el CIN no ha dado una sanción definitiva a estos trabajos, de manera que no puede afirmarse que exista un “modelo del CIN”.

También se incluyen dentro de la categoría de funcionamiento los fondos incrementales que anualmente se asignan a las *universidades nuevas* del Programa de Apoyo y Desarrollo de las Universidades Nuevas (PROUN), para el financiamiento del crecimiento institucional.

Desarrollo

En distintas gestiones, la SPU ha creado un conjunto de programas a fin de articular diversos instrumentos o medios para la consecución de objetivos de desarrollo. Así, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECE); el Programa de Financiamiento de Inversiones en Infraestructura (PROIN); el Programa de Crecimiento Institucional (PROCRE); el Programa de Mejoramiento de la Calidad (PROCAL), destinado a proyectos de mejoramiento institucional; el Programa de Asistencia Especial (PROAE), con el fin de atender situaciones particulares de las instituciones universitarias que requiriesen financiamiento; el Programa de Capacitación para el Personal No Docente (PROCAP); el Programa de Articulación del Sistema de Educación Superior; el Programa de De-

sarrollo del Sistema de Información Universitaria (SIU); el Programa de Mejoramiento para las Facultades de Medicina (fondos distribuidos en función de los proyectos presentados por las respectivas instituciones, destinados a cumplir con las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria); el Programa de Financiamiento de Proyectos especiales (fondos destinados al desarrollo de políticas institucionales que atiendan al mejoramiento de la gestión de las universidades nacionales); el Programa de asignación de recursos para Ciencia y Técnica (distribución de recursos presupuestarios sobre la base de una ponderación de las categorías I y II de los docentes investigadores que dependen de cada universidad y que se encuentran reconocidos por el Programa de Incentivos).

Premios

No existen programas con este fin específico.

Estímulos

El Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores de las Universidades Nacionales, fue creado para promover la investigación. Con este fin, aquellos docentes-investigadores, previamente categorizados, que acrediten actividades de docencia e investigación, tienen derecho a un beneficio económico adicional al salario ordinario.

Equidad social

El Programa de Becas Estudiantiles tiene la finalidad de facilitar el ingreso y/o la permanencia en el sistema universitario, a alumnos de escasos recursos económicos, promoviendo la calidad al exigir un buen desempeño académico y la regularidad de los estudios.

La tabla siguiente resume los recursos asignados en el periodo 1995 a 2002 en el marco de los programas enunciados:

Asignación de recursos a las Universidades Nacionales por programas especiales -En millones de pesos (1995 - 2002)-								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Compensación por Modelo Normativo	-	-	20	7	-	-	-	24
PROIN	-	-	10	15	-	-	-	-
PROUN	-	-	9	5	9	4	3,7	3
PROCRE	-	-	-	14	-	-	-	-
PROCAL	-	-	-	6	-	-	-	-
PROAE	-	-	-	-	3,3	-	-	-
FOMECE	-	1,41	14,65	22,88	23,56	12,56	11,65	5,53*
Incentivo Docente	70	70	70	70	70	70	65	65
Programa C. y T.	-	-	-	-	-	-	-	1,1
Prog. Fac. Medicina	-	-	-	-	-	-	-	1,6
Proyectos Especiales	-	-	-	-	-	-	-	2,2
Becas Estudiantiles	-	4,5	6,82	7,43	7,41	4,95	7,4	7

Período enero a setiembre.

Fuente: Coordinación General Económico-Financiera de la SPU. Los datos del FOMECE corresponden a los montos ejecutados y fueron suministrados por la Unidad Ejecutora del PRES-SPU. Los datos de becas estudiantiles corresponden a los montos ejecutados (excepto el año 2002 en el que se consignan los créditos presupuestarios aprobados), y fueron suministrados por la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria de la SPU.

Conclusión

Resulta evidente que el financiamiento de la educación superior no admite ser analizado exclusivamente como un problema técnico; es, antes que nada, una decisión de política universitaria. En este sentido, debe destacarse que ningún modelo o fórmula podría considerarse la síntesis total de la política educativa. Es imprescindible desarrollar diversos instrumentos específicos que atiendan a objetivos diferentes, aunque complementarios.

De esta manera, deben distinguirse los objetivos generales del financiamiento público relativos a funcionamiento, desarrollo, premios, estímulos y equidad social. El debate será racional si se abordan en primer término los objetivos del financiamiento y, sólo en segundo lugar, el instrumento de asignación de

recursos diseñado, la pertinencia de las variables involucradas y los valores asignados.

Bibliografía

Cardoso Amaral, Nelson, “El sistema de enseñanza superior brasileño. En José A. Delfino y Héctor R. Gertel (editores), *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación Superior – Modelos de asignación del aporte público*, Ministerio de Cultura y Educación, Serie Nuevas Tendencias, Buenos Aires, 1996.

DEST (Department of Education, Science and Technology), *Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium*, Australia, 2002.

DETYA (Department of Education, Training and Youth Affairs), *The Australian Higher Education Quality Assurance Framework*, Occasional Papers Series 2000-H, Australia, 2000.

Haugades, Huguette, “Método de reparto de los aportes del Estado destinados a las universidades en Francia”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

HEFCE (Higher Education Funding Council for England), *About the HEFCE. An Introduction to the Higher Education Funding Council for England*, April 02/17, www.hefce.ac.uk, 2002.

Lewis, Ben, “Widening Participation in Higher Education: The HEFCE Perspective on Policy and Progress”. En *Higher Education Quarterly*, volumen 56, nro. 2, abril 2002, pp. 204-219.

Monserrat, Jordi, “Financiación de la enseñanza en España”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

SPU (Secretaría de Políticas Universitarias), *Anuario 1999-2000 de Estadísticas Universitarias*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, SPU, Buenos Aires, 2002. Publicado en www.ses.me.gov.ar.

SPU (Secretaría de Políticas Universitarias), *Metodología para la Asignación de Recursos a las Universidades Nacionales*, mayo de 2002, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, SPU, Buenos Aires, 2002.

El Financiamiento Universitario 2002-2003

Adriana Broto⁹¹

Javier Macchi⁹²

Antecedentes

Durante los últimos años se han producido importantes cambios en la asignación, distribución y uso de los recursos destinados a las universidades nacionales anualmente por las Leyes de Presupuesto.

La Ley de Presupuesto del ejercicio 1992 marca un punto de inflexión en el modo en que el Estado financia a las Universidades Nacionales, al dejarse de lado la distribución del presupuesto por objeto del gasto y aprobarse por primera vez una transferencia global sin afectación específica (*block grant*). A partir de ese año se inicia, además, una política orientada a conceder a la institución universitaria mayor autonomía y autarquía en la administración de su patrimonio y de su presupuesto. Dicha política se concretó a través del dictado de tres resoluciones ministeriales sobre el régimen administrativo-financiero de las Universidades (años 1992/93/94) y de la Ley de Educación Superior Nro. 24.521.

Estos cambios fueron acompañados de nuevas acciones dirigidas a revertir los mecanismos históricos de distribución del presupuesto universitario, en los que primaba una negociación independiente con cada universidad.

Desde 1993, la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional comienzan a trabajar en el diseño de un modelo objetivo de asignación de recursos.

Se inicia un nuevo sistema de asignación de recursos, que distribuye fondos, de manera muy marginal, a las universidades nacionales en diferentes líneas de financiamiento. Por un lado, se asignaron recursos para el desarrollo de la enseñanza mediante la aplicación de un modelo objetivo que determina las diferencias observadas en los presupuestos de funcionamiento de las universidades y por el otro, se otorgaron fondos con destinos específicos para financiar proyectos de desarrollo institucional

A partir de esta nueva política de asignación de recursos se ponen en marcha diferentes programas que otorgaron fondos incrementales a las universidades nacionales, en distintos años. Algunos de ellos perduraron hasta la

⁹¹ Coordinadora General Económica Financiera de la Secretaría de Políticas Universitarias.

⁹² Asesor de la Secretaría de Políticas Universitarias.

actualidad y otros fueron implementados para un año determinado. Entre los Programas podemos citar, los fondos para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA); de Financiamiento de Inversiones en Infraestructura (PROIN); de Crecimiento Institucional (PROCRE); de Mejoramiento de la Calidad (PROCAL), destinado a proyectos de mejoramiento institucional; de Asistencia Especial (PROAE), con el fin de atender situaciones particulares de las instituciones universitarias que requiriesen financiamiento; de Capacitación para el Personal No Docente (PROCAP); de Articulación del Sistema de Educación Superior; de Desarrollo del Sistema de Información Universitaria (SIU); de Mejoramiento para las Facultades de Medicina (fondos distribuidos en función de los proyectos presentados por las respectivas instituciones, destinados a cumplir con las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria); de Financiamiento de Proyectos Especiales (fondos destinados al desarrollo de políticas institucionales que atiendan al mejoramiento de la gestión de las universidades nacionales).

Presupuesto 2002 – Modo de distribución entre las universidades nacionales

La Ley de Presupuesto del año 2001, dispuso que el Poder Ejecutivo Nacional adoptara criterios objetivos para la distribución de los recursos destinados a las universidades nacionales para el ejercicio 2002 .

Los cambios introducidos en el modo de distribución de los recursos aplicados en el año 2002, fueron acordados con el Congreso de la Nación.

Así quedó manifestado en el artículo 25 de la Ley de Presupuesto del 2002 que asignó recursos a las universidades a través de diferentes programas cuyos créditos debían ser distribuidos por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, facultado también para establecer los conceptos que componen los mismos y los requisitos destinados a mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad de las asignaciones de recursos.

En función de los lineamientos fijados, el Presupuesto 2002 estuvo conformado por dos bloques:

- El primer bloque, que representaba el 93% del presupuesto total, correspondía al *crédito distribuido* para cada universidad nacional, destinado a financiar los gastos de funcionamiento. Para su distribución se continuó con el porcentaje histórico que tenía cada universidad.
- El segundo bloque, que representaba el 7% del presupuesto total, comprendía los *créditos a distribuir* por la Secretaría de Políticas Universitarias.

Como puede apreciarse, los créditos asignados a las universidades en función de porcentajes históricos siguen siendo preponderantes respecto de los

asignados bajo otros mecanismos.

La asignación de los *créditos a distribuir* fue implementado por el Programa de Asignación de Recursos y otros Programas existentes en ejercicios anteriores.

El Programa de Asignación de Recursos los otorgó a las universidades nacionales por primera vez en el ejercicio 2002, para financiar las siguientes acciones:

Modelo Objetivo para Compensar Gastos de Funcionamiento

Se asignó a las universidades nacionales la suma de \$ 23.755.000.- para financiar los gastos de funcionamiento. Se tendió a equiparar las diferencias entre los presupuestos normativos, calculados por el modelo y el presupuesto observado.

La metodología aplicada tiene sus bases en los aportes que, desde el año 1994, realizaron las universidades nacionales en distintos ámbitos, particularmente en el Consejo Interuniversitario Nacional y en el hoy Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, así como en la experiencia internacional en la materia.

Se calculó el presupuesto necesario para cada Universidad a fin de atender, en condiciones ideales de calidad y eficiencia, sus actividades académico-científicas en marcha. Este presupuesto normativo permite detectar las brechas existentes entre la situación presupuestaria ideal y la vigente en cada Universidad. A partir de este análisis de situación, se han efectuado las asignaciones presupuestarias orientadas a satisfacer el objetivo estipulado.

En este sentido, la Secretaría de Políticas Universitarias optó por asignar los recursos entre aquellas Universidades Nacionales que poseían un presupuesto real menor a su presupuesto normativo. Esta asignación fue realizada en forma proporcional a las diferencias negativas detectadas, con un tope de cuatro millones por Universidad. Además se estableció que dichos recursos no debían ser utilizados para financiar gastos en personal, cuando la universidad tenía un nivel de ejecución en dicho rubro superior al 85% de su presupuesto.

Proyectos Especiales

Se otorgó un monto de \$ 2.225.735 para financiar proyectos elaborados por las universidades nacionales, dirigidos al desarrollo de políticas institucionales para el mejoramiento de la gestión de las universidades nacionales

Universidades Nuevas

No fueron incluidas en el Modelo de asignación (punto 1) las Universidades Nacionales de General Sarmiento, General San Martín, Patagonia Austral, Villa María, Tres de Febrero y Lanús y el Instituto Universitario Nacional del Arte, por ser universidades de reciente creación que poseen características diferen-

tes del resto de las instituciones y deben ser tratadas en forma independiente.

Por ello, se asignó la suma de \$ 3.000.000 para continuar financiando el Programa de Apoyo al Desarrollo de las Universidades Nuevas (PROUN), el que es ejecutado a través de la celebración de Convenios Programa entre la Secretaría de Políticas Universitarias y las Universidades Nacionales involucradas.

Programa de Mejoramiento para las Facultades de Medicina

Se distribuyó entre algunas universidades nacionales la suma de \$847.000 para financiar proyectos basados en las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (C.O.N.E.A.U.) en las evaluaciones efectuadas a las Facultades de Medicina.

Reforma para Ciencia y Técnica

Fue asignado el crédito de \$1.078.000 entre las universidades nacionales en función de la participación porcentual de los docentes investigadores, con categorías 1 y 2, reconocidos por el Programa de Incentivos -Decreto N° 2427/93- que dependen de cada una de ellas en el total nacional.

Además se continuó financiando Programas ya existentes en ejercicios anteriores, tales como: 1) *de Reforma y Reestructuración Laboral y Programa de Capacitación No Docente (PROCAP)* –destinado a cumplir con los compromisos asumidos por el Acuerdo Paritario celebrado entre las universidades nacionales y el sector no docente, aprobado por el Decreto N° 1157/98, 2) *Programa de Reforma de la Educación Superior* -financiado con fondos provenientes del Préstamo PRES-BIRF N° 3921-AR, cuya fecha de finalización será el 30 de junio de 2003. Se destinaron recursos para financiar los proyectos que se encuentran actualmente en ejecución. (FOMEC, SIU, etc), 3) *de Incentivos a los Docentes Investigadores Decreto N° 2427/93* –destinado a promocionar las tareas de investigación en el ámbito académico, fomentando una mayor dedicación a la actividad universitaria, así como la creación de grupos de investigación.

El desafío de continuar con los nuevos sistemas de asignación

En el año 2003 los recursos incrementales asignados al Programa de Asignación de Recursos fueron distribuidos por la Secretaría de Políticas Universitarias continuando con la nueva política iniciada en el año 2002.

Esos recursos se asignaron a través de un mecanismo que combinó 1) La utilización de un modelo basado en criterios objetivos, que permite ir corrigiendo desequilibrios históricos en la asignación de los presupuestos, condicionando su uso al desarrollo de actividades específicas que se acuerden en un contrato entre las Universidades y la Secretaría; 2) Una asignación

específica destinada a financiar Proyectos de Desarrollo

Estos procesos de cambio requieren del consenso de todos los actores, es por ello, que la cuestión del Financiamiento Universitario ha formado parte de la agenda de las distintas gestiones de gobierno en los últimos años.

La importancia de este tema ha sido demostrada en la participación e intervenciones realizadas por los representantes de las universidades en los distintos encuentros - Seminario, Talleres, etc.- que se realizaron.

Durante el año 2002 se organizó conjuntamente con la Cátedra UNESCO en Gestión de la Educación Superior de la Universidad Nacional de Quilmes un Seminario Taller Internacional sobre “Políticas Públicas de Asignación Presupuestaria”. El objetivo de dicho encuentro fue ofrecer un espacio académico de reflexión y debate de las diferentes propuestas para la asignación de recursos públicos a las universidades nacionales. En dicho seminario, esta Secretaría presentó un documento referido a mecanismos de asignación de recursos que sirviera de marco conceptual para la discusión.

Las conclusiones del encuentro hicieron manifiesto un cambio actitud por parte de las instituciones universitarias en el tratamiento de estos temas. De ellas surge un consenso generalizado respecto de no volver a la aplicación de criterios históricos en la distribución de los presupuestos universitarios, que solo refuerzan las inequidades existentes.

Se han producido importantes avances en estos dos últimos años, por eso es necesario no retroceder y continuar trabajando en el desarrollo de estos nuevos sistemas de asignación de recursos a las universidades nacionales, los cuales permiten por un lado, garantizar el funcionamiento básico de las instituciones y por el otro, el diseño y puesta en marcha programas de desarrollo institucional acordes a las misiones y funciones de cada una de las universidades nacionales.

Dentro de las posibilidades de financiamiento, debe tenderse hacia una política basada en relaciones contractuales entre las instituciones universitarias y el Estado en el marco de un plan estratégico, pero deben priorizarse los financiamientos mínimos que garanticen el funcionamiento de las universidades.

El Financiamiento Internacional: Un Balance del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES)

*Carlos Abeledo*⁹³

*Javier Curcio*⁹⁴

Introducción

La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) propició la creación del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) en 1995, con el objeto de fortalecer el ordenamiento del marco legal de la educación superior y de introducir incentivos para la eficiencia, la equidad y el mejoramiento de la calidad de la educación superior. Para financiar este programa se negoció con el Banco Mundial una operación de préstamo que comenzó a ejecutarse a principios de 1996. El Programa incluía los siguientes componentes: “Red de Intercomunicación Universitaria” (RIU), “Fortalecimiento Institucional” (FOI), “Sistema de Información Universitaria” (SIU), “Asignación de Recursos” (AR), “Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria” (CONEAU) y “Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria” (FOMECA). A partir de ellos se programaron acciones tendientes a modificar la asignación de recursos públicos a universidades nacionales, a mejorar la calidad y transparencia de la información y a fortalecer la capacidad de conducción y programación de la Secretaría de Políticas Universitarias.

El programa contaba originalmente con un presupuesto total de doscientos setenta y tres (273) millones de dólares para su implementación, de los cuales ciento sesenta y cinco (165) millones de dólares provenían del préstamo otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a la República Argentina. Los ciento ocho (108) millones restantes, que conforman la contraparte nacional, serían aportados por el Tesoro Nacional (a través de la SPU y de la CONEAU), y por las Universidades Nacionales. En virtud de los sucesivos ajustes fiscales soportados por el país, el Gobierno Nacional dispuso una cancelación de 25,4 millones de dólares del préstamo y posteriormente una reasignación de 17,6 millones de dólares que fueron destinados al área de salud en el marco del Programa de Emergencia Social establecido durante el año

⁹³ Coordinador General de la Unidad Ejecutora del Programa de Reforma de la Educación Superior (UEP/ PRES), Secretaría de Políticas Universitarias.

⁹⁴ Responsable del Área de Monitoreo, Control y Análisis de Impacto de el UEP/ PRES, Secretaría de Políticas Universitarias.

2002. En consecuencia, el monto del préstamo vigente destinado a educación superior asciende a ciento veintidós (122) millones de dólares, que, sumado a la contraparte ejecutada más la prevista para los próximos meses de ejecución, determina un presupuesto total vigente para el Programa de poco más de 202 millones de pesos.

Acciones efectuadas

El plazo de ejecución del Programa fue previsto en cinco años. A partir de las dos prórrogas de doce meses autorizadas, como consecuencia de las dificultades iniciales y las complicaciones presupuestarias posteriores, su vencimiento se extendió hasta el treinta de junio de 2003. En el lapso de más de siete años de desarrollo de las actividades programadas, se llevaron a cabo diversas acciones, las principales de las cuales se detallan a continuación:

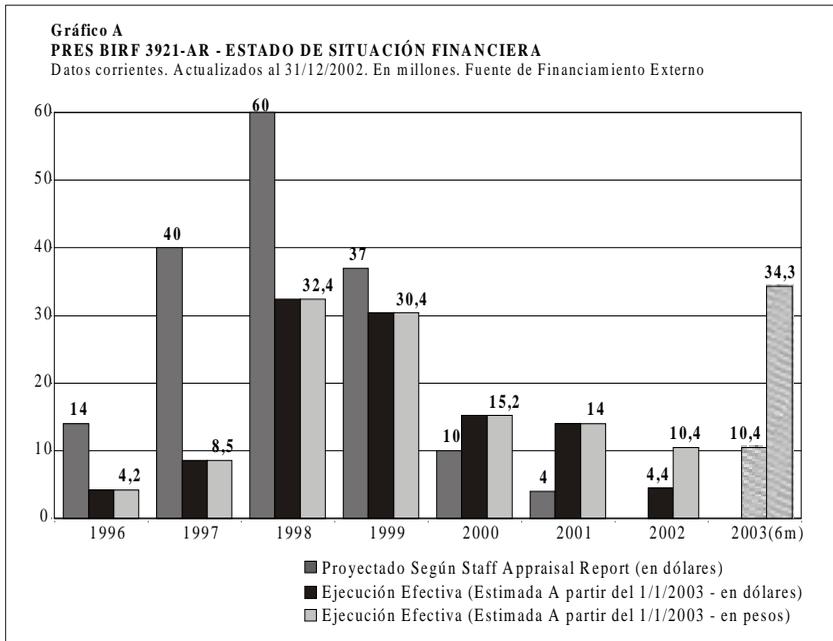
- FOMECA. A través de los quinientos proyectos aprobados en el marco del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), se financiaron actividades con el objeto de promover el mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria. Entre dichas actividades se destacan la formación de docentes mediante el otorgamiento de becas y pasantías, la modernización de laboratorios para la enseñanza con la adquisición de equipamiento informático y de laboratorio, y el mejoramiento de bibliotecas. Asimismo los mencionados proyectos posibilitaron el intercambio de docentes entre distintas instituciones del país y el exterior.
- CONEAU. El Programa ha apoyado las actividades de evaluación de instituciones y acreditación de carreras de grado y posgrado llevadas a cabo por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), mediante el financiamiento de evaluadores que participan en los distintos procesos.
- SIU. El SIU ha desarrollado sistemas de información que produjeron un fuerte impacto y contribuyeron a iniciar un proceso de transformación cultural en la gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias y de las universidades nacionales.
- AR. Mediante el AR se han desarrollado las herramientas técnicas que posibilitan la distribución de los fondos públicos a Universidades Nacionales mediante criterios objetivos. Dicha metodología está consensuada por los distintos actores del sistema y en el ejercicio 2002 fue aplicada a través de un primer fondo distribuido siguiendo dichos criterios.
- RIU. A través del Programa se propició la concreción del proyecto *Red de Interconexión Universitaria* (RIU), por medio de la cual quedaron conectadas entre sí las treinta y seis universidades nacionales y el Instituto Universitario

Nacional del Arte (IUNA) provistos de acceso nacional e internacional. La RIU estuvo planteada como una red integral, que ofreciera conexión nacional e internacional. Dentro del mismo esquema se brindó asimismo capacitación dirigida tanto a los administradores de la red como a los usuarios de la misma.

- FOI. A partir de las acciones llevadas a cabo en el marco del componente FOI, se fortaleció la reorganización institucional de la SPU -creada en 1993-, se llevó a cabo la reformulación de normas y procedimientos en sus dependencias, se propició la reasignación de personal, y se dotó de equipamiento Informático conjuntamente con la redefinición de los espacios físicos.

La ejecución financiera

En los gráficos expuestos a continuación se detalla el ritmo de ejecución de los desembolsos provenientes del préstamo BIRF programados y transferidos durante cada año desde su inicio.



Evaluación del Programa

Durante 2002, la SPU decidió poner en marcha la Evaluación Final del Programa, con el objeto de contar, hacia el final de su ejecución, con un detalle de sus fortalezas y debilidades desde una mirada prospectiva. En los últimos meses del año se desarrolló la etapa inicial de este proceso consistente en una Evaluación Preliminar Diagnóstica de los componentes FOMECE, SIU y CONEAU a fin de que sirviera de base para una evaluación externa que se prevé coincidente con la fecha de cierre del préstamo que aporta la mayor parte de su financiamiento.

La Evaluación Preliminar Diagnóstica efectuada a los principales componentes del PRES fue realizada con un criterio muy amplio y abarcativo. La incidencia de los casi quinientos proyectos del FOMECE fue evaluado mediante un proceso que comprendió la percepción de cada Director de Proyecto y la visión consolidada de cada una de las treinta y seis universidades participantes (a través de una Comisión Interna de Evaluación conformada en cada una de ellas a tal efecto). Asimismo se tuvo en cuenta la opinión de un grupo representativo de responsables de su diseño, ejecución y seguimiento. En los casos de SIU y CONEAU, además de contar con informes de evaluación interna de cada una de estas instituciones, se desarrolló una encuesta de opinión dirigida al conjunto de los actores intervinientes y una serie de entrevistas en profundidad a autoridades seleccionadas sobre la base de una muestra, con el objeto de contar con las opiniones de todos los actores involucrados.

El ejercicio mencionado en el párrafo precedente, correspondiente al FOMECE, fue coordinado por el Dr. Oscar Oszlak; en los casos de CONEAU y SIU los estudios fueron realizados por el Dr. Aldo Isuani. En los artículos realizados por estos expertos, que forman parte de la presente publicación, se sintetizan los resultados de los análisis en cuestión.

Estudio sobre el Impacto de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

*Ernesto Aldo Isuani*⁹⁵

Durante los meses de noviembre y diciembre del 2002 se llevó a cabo una evaluación de los resultados e impactos de las acciones desarrolladas por la CONEAU en el marco de la Evaluación Final del Programa de Reforma de la Educación Superior dispuesta por la Secretaría de Políticas Universitarias. Para desarrollar este ejercicio se recabó la opinión de autoridades de universidades públicas y privadas en relación con las evaluaciones institucionales y la acreditación de programas de grado y posgrado. En otros términos, se intentó profundizar el conocimiento sobre la percepción que principales actores del sistema universitario argentino poseían sobre los efectos provocados por la labor de la CONEAU en dicho sistema.

Los aspectos sobre los que se indagó referían al grado de utilidad que las evaluaciones y acreditaciones habían tenido para las universidades, las dificultades que existieron en ambos procesos, la apreciación sobre la labor de los pares evaluadores, los cambios ocasionados tanto por las evaluaciones institucionales como por la acreditaciones y categorización de grado y posgrado, etc.

Se entrevistó a miembros del directorio de la CONEAU y a un conjunto de rectores, responsables de proyectos institucionales, directores de carreras de grado, directores de carreras de posgrado y evaluadores que participaron en los procesos de evaluación y acreditación. Se trató aquí de un ejercicio de naturaleza básicamente cualitativa. Este trabajo fue complementado por una encuesta dirigida al universo de los usuarios mencionados. A continuación se presentan las conclusiones principales del trabajo.

Fueron frecuentes en un primer momento niveles de aprensión, crítica y resistencia de algunas instituciones universitarias al proceso evaluatorio tanto por razones vinculadas al temor sobre un probable control o injerencia en los asuntos propios que el ejercicio pudiera implicar como por desconfianzas sobre su utilidad. No obstante, dichas resistencias no fueron de significación y no llegaron a entorpecer la labor de los evaluadores.

En la actualidad puede encontrarse un consenso muy extendido sobre la

⁹⁵ Coordinador del Diagnóstico del Impacto de CONEAU y SIU en el marco de la Evaluación Final del PRES, Secretaría de Políticas Universitarias.

relevancia y utilidad de realizar procesos de autoevaluación y evaluación institucional por un lado y de acreditación de carreras de grado y posgrado, por el otro. Una expresión de ello es la virtual inexistencia de crítica a los resultados de las evaluaciones institucionales y al carácter positivo y constructivo que los usuarios asignan a los resultados de estas evaluaciones. En cuanto a la evaluación externa y autoevaluación, se expresa con mucha fuerza la noción de su importancia, por sobre todo, para conocer la propia situación y para definir fortalezas y debilidades; a su vez esto se considera como prerrequisito para mejorar la calidad de la gestión institucional y la calidad de la enseñanza.

No obstante, hay opiniones de evaluadores respecto a que existen autoevaluaciones que constituyen un proceso formal, ritualista y autocomplaciente, tendiente a la apología más que al aprendizaje.

También, la falta en general de recursos para implementar recomendaciones de la CONEAU, o de premios a la calidad de gestión y enseñanza ha sido señalada como importante limitación, lo que introdujo una cuota sustancial de escepticismo sobre las conveniencias de ingresar en procesos sistemáticos de evaluación. Por otra parte, los niveles de aceptación y participación de la comunidad académica en los procesos de evaluación y acreditación parecen haber sido bajos lo que indicaría la actitud de la comunidad académica ha sido de distancia; en otras palabras, los procesos no los han involucrado activamente.

La CONEAU como institución posee, entre los usuarios, un alto reconocimiento y una imagen de suficiente competencia y objetividad en sus juicios que le otorga legitimidad para realizar sus tareas, lo que puede verse inclusive entre quienes han recibido una denegación al proyecto institucional presentado o han obtenido una categoría baja como resultado de la acreditación y categorización de una carrera dada.

Hay también acuerdo amplio sobre la competencia e imparcialidad de los evaluadores que participaron en ambos tipos de evaluaciones más allá de expresiones de crítica en casos puntuales. La falta de capacidad o experiencia evaluatoria de pares muy competentes en sus disciplinas es también señalado como un obstáculo explicable por la escasa tradición existente en el país en el campo de la evaluación institucional y de la acreditación.

Existe conciencia tanto en los directores de la CONEAU como en los directores de carrera de posgrado que las acreditaciones de posgrado presentan una gran debilidad al no haberse contemplado encuentros y entrevistas con directivos, docentes, graduados y alumnos de las carreras sujetas a evaluación. Más allá de la explicable situación de la masividad de carreras que debieron evaluarse, el mecanismo de “evaluación por papeles” genera una alta insatisfacción. Pero, a diferencia de lo sucedido en el posgrado, los directores de

carrera de grado entrevistados, los evaluadores que participaron en el proceso y los propios directores de CONEAU, poseen una visión positiva y constructiva de los procesos y resultados de la acreditación de las carreras de grado. Se destaca la importancia de las visitas a las universidades y las entrevistas con autoridades, docentes, estudiantes y graduados.

Es perceptible la aceptación y el reconocimiento general por parte de los encuestados acerca de la utilidad y pertinencia de los lineamientos elaborados por la CONEAU para ambos tipos de evaluaciones (institucional y acreditación). Pero esta aceptación es menor cuando son indagados sobre los procedimientos utilizados. Es amplio el consenso en los usuarios sobre la necesidad de distinguir, respecto de los criterios de acreditación y de la constitución de comité de pares, las carreras académicas de las profesionales.

Se reconoce que el tipo de evaluación realizada se dirige fundamentalmente a recursos y procesos y no a resultados y esto es percibido como una limitación que debería ser resuelta en el futuro. En caso contrario se correría el peligro de no disponer de conocimiento sobre el desempeño de las universidades en relación con sus objetivos básicos.

Para los directores de la CONEAU el proceso de acreditación ha creado un piso mínimo de calidad en las carreras de grado y posgrado y de esta forma ha forzado la salida de la oferta académica de aquellas carreras de posgrado que no satisfacían requisitos mínimos. Esto es compartido por los entrevistados que plantean haberse exigido en una medida significativa para afrontar los procesos de evaluación y acreditación.

Pero hay diferencias de criterios entre los usuarios en cuanto a si la presencia de la CONEAU ha desestimulado o no la creación de nuevas instituciones. Mientras que unos piensan que ha existido una disminución importante del estímulo, otros sostienen lo contrario. De cualquier manera, la información utilizada indica que solo un pequeño número de los proyectos institucionales presentados fue aprobado, lo que avala la tesis de los primeros.

El estudio revela una cierta contradicción en las opiniones de los usuarios respecto de los cambios producidos a raíz de los procesos de evaluación institucional. Mientras que a través de la información proporcionada, para algunos parece haberse producido un nivel razonable de cambios, para otros no arroja ese resultado: aquí los cambios aparecen como escasos y en temas relativamente secundarios. También respecto de las carreras de posgrado las opiniones están divididas en cuanto a la dimensión de los cambios producidos antes o después de la acreditación: un porcentaje elevado de usuarios dice que no se produjeron cambios anteriores o posteriores a la acreditación y otro porcentaje similar sostiene lo contrario.

También surgen diferencias de opinión entre los evaluadores encuestados en cuanto a la disponibilidad y calidad de la información necesaria para su labor: algunos sostienen que la información proporcionada por las universidades para alimentar las evaluaciones fue suficiente y de buena calidad mientras que otros evaluadores dan testimonios de falta de información y desorganización de la misma.

Se ha señalado la existencia de algunas idas y vueltas, u oscilaciones bruscas en la categorización de algunas carreras. Esto es atribuido tanto a acciones de *lobby* como también a conflictos de perspectivas entre los evaluadores, o entre ellos y la CONEAU, especialmente en algunas disciplinas, como consecuencia de ciertos conflictos que existen en el interior de las mismas.

Existen críticas frecuentes a las dificultades que plantea el proceso de presentación de proyectos y de acreditaciones; se dice que es engorroso, que existen serias dificultades con el *software*, etc. Por otra parte, algunos entrevistados señalan que los informes de evaluación externa suelen ser muy descriptivos y poco propositivos, mientras que las recomendaciones son muy generales o ambiguas.

El estudio revela la importancia del tema de la sobrecarga de trabajo de la CONEAU y el impacto negativo sobre la calidad del mismo. Se sugiere racionalizar mejor la tarea y prolongar los periodos de vigencia de las acreditaciones y evaluaciones. Esta observación se torna especialmente relevante, cuando una vez finalizado el trabajo de campo de este estudio, el Consejo de Universidades aprobó la inclusión de doce carreras más en el artículo 43° de la LES, por lo que la CONEAU deberá asumir en los próximos años, la acreditación de carreras de grado que abarcan al 90% de la matrícula de grado tanto pública como privada.

Estudio sobre el Impacto del Programa SIU (Sistema de Información Universitaria)

*Ernesto Aldo Isuani*⁹⁶

Durante los meses de noviembre y diciembre del 2002 se llevó a cabo una evaluación de los resultados e impactos del Programa SIU en el marco de la Evaluación Final del Programa de Reforma de la Educación Superior dispuesta por la Secretaría de Políticas Universitarias.

El estudio sobre el SIU tuvo como objetivo conocer, por un lado, la visión que posee el SIU, a través de los responsables principales de su equipo técnico y documentos oficiales, sobre un conjunto de aspectos relacionados con su quehacer. Por el otro lado se deseaba indagar sobre estos mismos aspectos a quienes son usuarios o responsables de módulos del SIU en las universidades o unidades académicas donde se encuentran implementados. Estos aspectos referían a la apreciación sobre el grado de utilidad que la implementación de los productos del SIU habían tenido para las universidades, las dificultades que existieron para su puesta en marcha, la apreciación sobre la labor del equipo técnico central (asistencia técnica, capacitación, calidad de los productos, etc.), los cambios ocasionados a partir de la aplicación del software desarrollado, etc.

El estudio reveló que, de acuerdo a los entrevistados, la situación inicial en las universidades antes de la implementación del SIU era de gran precariedad o carencia de este tipo de sistemas. De los responsables y usuarios del SIU en las universidades surge además, que previamente a la implementación de los módulos SIU, los soportes informáticos con los que contaban eran limitados o a veces inexistentes (incluyendo actividades registradas o procesadas manualmente). En algunos casos habían desarrollado sus propios sistemas de calidad heterogénea.

De esta manera surge que a mayor precariedad del sistema original, existe una percepción positiva de la presencia del SIU como era esperable. La capacidad de las universidades para generar, almacenar y procesar información tiene un importantísimo aumento (según los responsables del SIU y los rectores encuestados) si se compara con la realidad previa a su adopción.

Una gran coincidencia existe entre los diferentes actores al señalar que la relación era escasa entre las universidades, y en el interior de ellas, entre las

⁹⁶ Coordinador del Diagnóstico del Impacto de CONEAU y SIU en el marco de la Evaluación Final del PRES, Secretaría de Políticas Universitarias.

diferentes unidades académicas, con falta de criterios unívocos para la generación, almacenamiento y procesamiento de la información. El SIU estaría, en gran medida, salvo contadas excepciones, actuando como un homogeneizador de criterios, de estándares de calidad y proveedor de respuestas que den cuenta de las diferentes necesidades de las universidades.

Una de las fuentes de resistencia originales para una adopción más rápida de los sistemas de SIU en las universidades habría estado originada en el temor de que este tipo de sistemas minara la autonomía de las mismas, por provenir de la iniciativa de un organismo central, como el Ministerio de Educación. Pero también fue un factor importante, el temor a la implementación de nueva tecnología y la pérdida de control sobre la información por parte de determinadas burocracias.

No obstante, los resultados positivos que se fueron obteniendo paulatinamente con los desarrollos realizados y la comunicación entre universidades sobre estos desarrollos y logros, habrían actuado fortaleciendo la solicitud de implementación de los productos SIU en el sistema universitario.

La calificación del personal encargado del manejo de la información en las universidades o en las unidades académicas, también fue percibido como un problema al que debió dar respuesta el SIU, ya que en muchos casos era escasa o nula. Para ello se implementaron una serie de acciones de capacitación del personal existente que ha sido juzgada como muy positiva por los usuarios. Por otra parte las universidades incluyeron en muchos casos, nuevo personal con perfiles específicos para poder afrontar los nuevos formatos para el manejo de información.

Una serie de reorganizaciones en el interior de las áreas que manejan los diferentes sistemas se fueron dando paulatinamente como consecuencia de la gestión con plataforma SIU; entre ellas la necesidad de una mejor planificación de las actividades. Existe consenso de que estas reorganizaciones, si bien fueron costosas en términos de esfuerzo y adaptación, han sido beneficiosas, según se desprende de la opinión de la mayoría de los usuarios del SIU entrevistados y de los responsables del equipo central del SIU.

Un problema central que definen los entrevistados, es la gran dificultad de continuar avanzando en el desarrollo de los sistemas de información, por escasez de presupuesto tanto en las universidades como en el SIU central. Dicha escasez estaría limitando las potencialidades de los diferentes módulos y las nuevas incorporaciones o proyectos a implementar.

El modelo utilizado para el desarrollo de los módulos: convocar, articular y hacer intervenir a las universidades, parecería tener efectos positivos en múltiples aspectos, especialmente en una visión más unívoca de la solución de

problemas, en un considerable nivel de aceptación y credibilidad en el SIU, y en lo que los entrevistados del equipo central del SIU denominan como una cierta filosofía de trabajo.

Los sistemas se habrían ido enriqueciendo, adaptando y desarrollando a partir de los requerimientos que las universidades hacen en diferentes instancias, como los foros, los comités de usuarios, las consultas y las asistencias requeridas. De tal manera que muchos de los usuarios consideran a estas instancias como especialmente valiosas. Un juicio particularmente positivo se dá en relación a la existencia y potencialidades de desarrollo que significan los comités de usuarios.

Ante la pregunta de la potencial discontinuidad del SIU como programa centralizado dentro del Ministerio, las respuestas apuntaron a diferentes cuestiones. En primer lugar, se manifiesta la incapacidad de reproducción de estrategias alternativas en el interior de muchas universidades haciendo referencia al estado original en materia de información y gestión en las universidades antes de la implementación del SIU. Todos consideran que sería una pérdida importante con consecuencias negativas, incluyendo la imposibilidad posterior de homogeneizar la información, de tratarla y de tener una herramienta que aporte al diseño de políticas universitarias.

Complementariamente al punto anterior, la visión de la pérdida de un proyecto que aporta al desarrollo, distribución e implementación de sistemas, que promueve un trabajo cooperativo, que ofrece soluciones inmediatas o rápidas, y que posee un equipo que capacita y mantiene permanente contacto con las universidades y unidades académicas en cada una de sus áreas de actuación, se vería como un peligro de potencial retroceso y privación de un capital importante.

Existe una continua referencia al concepto de trabajo en red y entre pares, lo cual queda explicitado como éxitos del SIU, y que implican la consolidación de equipos y la implementación de una estrategia de trabajo en red; esto aparece como una muy buena solución a la imposibilidad de gerenciar desde algún espacio oficial un esfuerzo de estas proporciones con grandes réditos en términos logísticos y de resultados.

Hay un reconocimiento generalizado por parte de los diferentes usuarios sobre la competencia y disposición a cooperar con ellos, por parte del equipo central del SIU y es especialmente valorada la asistencia técnica provista y en un grado menor, pero aun muy significativo, se pondera la capacitación brindada.

De acuerdo con los usuarios entrevistados, la utilización de la información generada por los Sistemas del SIU no es la misma en todas las universidades.

En algunas parecería que el uso es intenso, mientras que en otras muy escaso. Esto respondería a diferentes intereses e inquietudes o simplemente al conocimiento que tengan las autoridades de la disponibilidad de tal información para ser utilizada o para tomar decisiones. Esta perspectiva guarda diferencias con las respuestas al mismo tema que expresan los usuarios sujetos a la encuesta, los que sostienen que hay una utilización importante de la información para la toma de decisiones.

Estudio sobre el Impacto del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE)

Oscar Oszlak⁹⁷

Introducción

En el presente documento se presentan las principales conclusiones y recomendaciones contenidas en el estudio denominado “Evaluación del Programa Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria”, encargado por la Secretaría de Políticas Universitarias en el marco de la etapa diagnóstica de la Evaluación Final del Programa de Reforma de la Educación Superior.

Conclusiones

Existe un consenso muy difundido entre todos los observadores -incluyendo el equipo evaluador- de que el FOMECE ha probado ser un programa *sumamente exitoso*. Una pirámide de respondentes, constituida por cuatrocientos veintinueve directores de proyectos en su base, treinta comités internos de universidades en el escalón siguiente, diez entrevistados llegando a la cima y un equipo evaluador en el tope, coinciden en manifestar una opinión consistentemente favorable a los logros e impactos del programa. Ello no significa que se alcanzaron *todos* los objetivos o metas planteados. Pero al menos existe consenso en el sentido de que el programa fue *eficaz*, sin poder emitirse un juicio semejante con respecto a su *eficiencia*.

El Programa se desarrolló durante los años 1995/2000 con una prórroga de ejecución hasta junio de 2003. En términos cuantitativos, los resultados pueden sintetizarse en las siguientes cifras:

Descripción	Resultado
Total de desembolsos	\$ 140 millones (82,3, del presup. compr.)
Total de proyectos aprobados	500
Total de universidades beneficiadas	36 Universidades Nacionales
Total de proyectos efectivizados	473
Total de proyectos analizados	429
Total de becas otorgadas	1.400
Total de pasantías	2.600

⁹⁷ Coordinador del Diagnóstico del Impacto del FOMECE en el marco de la Evaluación Final del PRES, Secretaría de Políticas Universitarias.

Monto de adquisición de material bibliográfico	10 millones de pesos
Monto asignado a equipamiento	60 millones de pesos
Monto asignado a obras físicas	1,5 millones de pesos (18.000 m ²)
Monto asignado a consultoría	12 millones de pesos*

* Cubren honorarios por más de 40.000 días de consultores externos, más de 25.000 días de profesores visitantes nacionales y más de 21.000 días de profesores visitantes del extranjero.

Estimaciones realizadas permiten afirmar que el financiamiento FOMEC tuvo un impacto significativo sobre los niveles de las partidas de gasto de las universidades nacionales, asignadas a equipamiento y capacitación docente. Y que de no haber existido el programa, las universidades beneficiadas por el mismo hubieran mantenido una infraestructura altamente deficiente y obsoleta; carreras, investigaciones, métodos de enseñanza y actividades académicas mucho más precarios; un más limitado acceso a bibliografía e información y un menor nivel de desarrollo institucional.

Resumen de resultados

Fortalecimiento institucional

Estos componentes tuvieron un impacto muy bajo sobre reestructuraciones profundas. No obstante, se destaca el impacto en cuanto a informatización de la gestión (programas SIU) y una mayor calidad y cantidad de información académica producida.

Adquisición de equipamiento

Se registran importantes mejoras en las modalidades de enseñanza a partir del acceso a nuevas tecnologías, en especial, a raíz del equipamiento de laboratorio destinado a ciencias básicas. En general, el equipo es de acceso amplio tanto para los docentes como para los estudiantes y ha mejorado el perfil experimental y práctico de las carreras. El equipamiento ha permitido, en el posgrado y la investigación, definir nuevas líneas y temas de investigación, y la mejora en la eficiencia terminal de los posgrados (culminación de tesis). Se advierten asimismo impactos positivos en las áreas de la comunicación y disciplinas audiovisuales a partir de la adquisición de equipamiento multimedia, TV, radio, etc.

Mejora de las bibliotecas universitarias

Las mejoras en el servicio y en la adquisición de bibliografía incrementaron la cantidad de consultas, mejoraron la posibilidad de investigación e incidieron positivamente sobre los niveles de actualización de asignaturas y carreras.

Además, favorecieron la inclusión de tecnologías en los procesos de gestión de la información y seguramente indujeron cambios culturales respecto de la búsqueda y recuperación de información. Algunos proyectos indican impactos sociales donde la biblioteca, y con ella la Universidad, ha quedado abierta a la comunidad local.

Formación de recursos humanos

La becas han tenido un impacto controvertido. Por una parte, fueron importantes para actualizar y crear nuevas líneas de investigación, mejorar la enseñanza y configurar redes académicas. Por otra, y casi con la misma intensidad, se reconocen diversas dificultades para la inserción de los becarios y para garantizar la permanencia de los recursos formados. Además, el sistema de becas dejó entrever un enorme y complejo problema de los posgrados argentinos, relativo a la culminación de los estudios y obtención de los títulos..

Impactos y consecuencias

Mejoramiento de la enseñanza de grado

- Reorientación del perfil de los graduados mediante la actualización de los planes de estudio y, eventualmente, de carreras.
- Actualización de los docentes mediante estudios de posgrado a través de becas para perfeccionar su formación didáctica y científica.
- Incremento de la actividad académica mediante implementación de nuevas carreras y títulos, regularización de profesores, extensión, investigación, publicaciones, etc.
- Mejoramiento de la calidad institucional a través de mejor acceso a la información.
- Mejoramiento de las condiciones generales de enseñanza e investigación mediante la modernización de salas de lectura, laboratorios y aulas, la compra de equipamiento nuevo para la investigación, el acceso a bibliografía reciente y la incorporación de diversos elementos necesarios para las prácticas de los estudiantes.
- Mejoramiento de la enseñanza de la disciplina a raíz de; a) una formación teórico-práctica diferente, gracias a la reorientación del enfoque didáctico o a la adquisición de equipamiento para los trabajos prácticos; b) un mejor aprovechamiento de la enseñanza, que surge de las evaluaciones realizadas por los docentes; c) una transmisión de conocimientos cualitativamente superior, gracias a la incorporación de nuevos medios materiales (audiovisuales, computadoras, *software*, etcétera) y a su disponibilidad para los docentes y estudiantes; d) un desarrollo curricular actualizado, debido a su permanente contraste con las opiniones expertas, los avances en el conocimiento discipli-

nario, las demandas del mercado laboral y otros factores.

Carreras, diseño curricular y planta docente

- Nuevas carreras y cursos de posgrado y afianzamiento de los existentes, en especial en las ciencias básicas y tecnológicas.
- Incremento del plantel docente capacitado.
- Crecimiento de la planta docente local y reemplazo de docentes externos, aunque también se registran opiniones más neutras.

Otros Impactos y consecuencias destacables

- Mejoramiento del perfil del graduado acompañado por un aumento del impacto social de los estudios superiores.
- Logros superiores a las metas originales, tanto en los aspectos académicos y científicos (por ejemplo, nuevas carreras y mayor capacidad de investigación) como en los servicios auxiliares (bibliotecas y redes).
- Mayor reconocimiento hacia la educación pública universitaria.
- Mejoramiento de la calidad y clima institucional.
- Mejor rendimiento y servicios académicos (bibliotecas, catálogos electrónicos).
- Consolidación del trabajo a partir de proyectos.

Dificultades de implementación

Los problemas económico financieros aparecen insistentemente como el principal problema enfrentado por los proyectos FOMEC, sea por techos presupuestarios o límites a los desembolsos en momentos de crisis.

Los mecanismos de ejecución y normativas del Banco Mundial para implementar los proyectos también son señalados como problema, si bien con menor frecuencia. Pocos informantes mencionan problemas de planificación e incertidumbre como factor determinante en la ejecución de los proyectos.

Los cambios en las políticas institucionales, motivados principalmente por cambios de las autoridades universitarias, ocasionaron a veces serios problemas de ejecución de los proyectos, debido a la modificación de las prioridades político-presupuestarias y al incumplimiento en la asignación de los fondos de contrapartida asociados a estos procesos políticos.

Vinculado con el problema anterior, se aprecia que el cumplimiento de las metas previstas en los proyectos se vio dificultado por la falta de coordinación entre las distintas instancias administrativas y de gobierno de las universidades.

Recomendaciones

Del estudio realizado surgen algunas recomendaciones importantes, que pueden resultar pertinentes en caso de que se repitiera una experiencia semejante:

- Planificar la duración y *timing* del programa

Existió cierto grado de improvisación. Los distintos componentes del PRES (Programa de Reforma de la Educación Superior) no pudieron coordinarse adecuadamente, lo que redundó negativamente sobre el FOMECE (principalmente, en su relación con el SIU y la CONEAU). Por otro lado, el FOMECE debió haber tenido una duración más prolongada, hasta haber ganado mayor institucionalización, sobre todo para mantener en el tiempo, y en lo posible superar, los logros conseguidos a través de los diversos componentes del programa.

- Flexibilizar la gestión de los proyectos

Una mayor flexibilidad supone permitir el uso de partidas no ejecutadas para otras finalidades, destrabar el acceso a los fondos de la contraparte universitaria, adecuar los requisitos para obtener becas o pasantías a las características de sus potenciales beneficiarios, controlar el gasto una vez realizado, etc. A menudo, consideraciones de orden político y económico en las universidades condicionan y tornan problemática la ejecución de los proyectos. Sería importante recoger la experiencia cada vez más generalizada de gestión por resultados, donde la flexibilidad en el manejo de los recursos se ve compensada por una estricta explicitación de los objetivos, metas e indicadores de resultados a lograr en el tiempo, así como por un aceitado mecanismo de seguimiento y evaluación. En otros términos, habría que pensar en una seria aplicación de los mecanismos de contrato-programa.

- Reforzar la asistencia técnica y financiar la actividad del personal técnico

Se enfatiza, en este caso, la necesidad de que los distintos actores involucrados en los proyectos (responsables institucionales, directores, equipos técnicos) reciban cursos de gestión administrativa para asegurar la ejecución de las acciones y metas programadas en los proyectos, y de que el personal técnico de apoyo con que cuentan las unidades académicas puedan recibir honorarios por la asistencia que brindan a los proyectos. Este tipo de recomendaciones exige la consideración de condiciones locales, propias de cada universidad, que pueden o no aconsejar la aplicación de estos mecanismos.

- Dar continuidad a programas con financiamiento externo

Se refiere a la necesidad de asegurar la continuidad en el tiempo de programas que financian la realización de proyectos a término y por resultados, ya que muchas veces la capacidad instalada durante el desarrollo del proyecto

desaparece cuando finaliza su ejecución (el equipamiento envejece si no se lo actualiza o repara, por ejemplo). Este aspecto se relaciona estrechamente con la primera recomendación ofrecida, es decir, con la elección de un período y *timing* adecuados. Pero en este caso, se avanza sobre el otro extremo de un proyecto, es decir, su continuidad y autosostenimiento en el tiempo una vez finalizado.

- Prever el problema de los fondos de la contraparte universitaria

Esta recomendación, vinculada con la anterior, plantea que sólo disponiendo de recursos genuinos, propios del financiamiento regular de la actividad universitaria, será posible atender a los gastos de mantenimiento y renovación que se producirán inevitablemente en el futuro. La actual situación presupuestaria de las universidades, acuerda un lugar subalterno a los bienes y servicios no personales, a las inversiones en infraestructura y a transferencias para becas, pasantías y actividades afines. Las erogaciones en personal son casi excluyentes, lo cual produce una insalvable anomalía en la función de producción universitaria.

- Conocer los criterios de selección de las unidades académicas

Un tema menor, de organización interna de las unidades académicas donde se radican proyectos, es el de saber cuáles son los criterios de selección que se utilizan para elevarlos a la consideración de la Universidad.

De alguna manera, las formulaciones anteriores se ordenan por grado de importancia relativa: por un lado, las más generales, que marcan algunas condiciones de posibilidad de los proyectos mismos (flexibilidad en su gestión, capacidad para su administración y ejecución, continuidad del programa); por el otro, las más específicas, que denuncian problemas internos en las universidades y unidades académicas (fondos de contraparte, criterios de selección).

El Modelo de Asignación de Recursos Presupuestarios

*Sergio Obeide*⁹⁸

El presente documento explica de manera sintética el modelo de asignación de recursos presupuestarios a las Universidades Nacionales desarrollado por la Secretaría de Políticas Universitarias. Esta metodología tiene sus bases en los aportes que, desde el año 1994, realizaron las Universidades en distintos ámbitos, particularmente en el Consejo Interuniversitario Nacional y en el hoy Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación⁹⁹, así como en la experiencia internacional en la materia.¹⁰⁰

Objetivos del modelo

El modelo desarrollado tiene el propósito general de sustituir una distribución histórica de los recursos en la que primaron criterios incrementalistas, no siempre relacionados con las metas, resultados y necesidades de las universidades, por una metodología basada en pautas susceptibles de ser expuestas y discutidas en el marco de una política de educación superior.

En este sentido, el objetivo específico es calcular el presupuesto requerido por cada Universidad para atender, en condiciones estándares, sus actividades académico-científicas en marcha. Este presupuesto *normativo* permite detectar las brechas existentes entre la situación presupuestaria ideal y la vigente en cada Universidad. A partir de un análisis de situación como éste, es posible diseñar una política pública de financiamiento.

Un modelo como el propuesto, debe conducir al cálculo del presupuesto normativo *total* de cada Universidad; es decir, el relativo a los gastos corrientes (sueldos del personal docente, del personal de apoyo administrativo, de las autoridades y otros gastos de operación) y a los gastos de inversión. La complejidad asociada a un desarrollo de este tipo, ha conducido a la Secretaría de Políticas Universitarias a conceder prioridad al diseño de un modelo que inicialmente se concentre en el cálculo del presupuesto normativo para la enseñanza de grado, focalizado en el gasto en personal docente, lo cual representa alrededor del 55% del presupuesto universitario total observado.

⁹⁸ Coordinador de Asignación de Recursos de la Secretaría de Políticas Universitarias.
⁹⁹ Vid. Delfino y Gertel, 1995; Gaggero, Iparraguirre y Torres, 1996; Gaggero y otros, 1998; Obeide y otros, 1999. Para un análisis crítico, *vid.* Sánchez Martínez, 1999; Coraggio y Vispo, 2001.

¹⁰⁰ Vid. Ahumada, 1993; Andifes, 1994; Cardoso Amaral, 1996; Delfino y Gertel, 1996; DEST, 2002; DETYA, 2000; Haugades, 1996; HEFCE, 2002; Jarzabkowski, 2002; Krotzsch, 2000; Kohn, 1996; Monserrat, 1996; Ocampo LondÓo, 1989; OCDE, 1990; Piffano, 1993; Preddey, 1996; Sbeehan, 1996.

A partir del presupuesto normativo docente, es posible inferir porcentualmente los demás componentes del presupuesto normativo total. Constituye ésta una alternativa que admite futuros avances metodológicos modulares basados en estándares para las demás actividades universitarias.

Premisas para el cálculo del presupuesto normativo docente

La metodología desarrollada está basada respeta las siguientes premisas:

- La propuesta debe ser transparente y comprensible para el no especialista. Debe permitir reproducir los cálculos efectuados.
- Deben estar claramente explicitadas las variables intervinientes de modo tal que constituya un instrumento útil para el diseño de políticas educativas.
- El cálculo de necesidades se basa en la cantidad de estudiantes que efectivamente cursan las diferentes carreras de grado de cada casa de altos estudios.
- Deben distinguirse y contemplarse las especificidades pedagógicas asociadas a diferentes carreras y tipos de asignaturas.
- Se considera la totalidad de las carreras de grado de cada Universidad Nacional.
- Se reproduce la estructura de dedicaciones docentes de cada Universidad Nacional.

Desarrollo del modelo para la determinación del presupuesto normativo docente

Sintéticamente, la dinámica del modelo puede ser presentada del modo siguiente:

- Se definieron catorce disciplinas estándares (Agronomía, Arquitectura, Artes, Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales, Derecho, Farmacia, Humanidades, Ingeniería, Ciencias Médicas, Odontología, Psicología y Veterinaria). Cada una de las carreras de grado que conforman la oferta educativa universitaria, fue asociada a una de estas disciplinas. Se calculó la cantidad de horas totales de clase correspondiente a cada disciplina (promedio nacional de las carreras comprendidas en cada disciplina). Así, por ejemplo, Derecho con tres mil trescientos sesenta horas e Ingeniería con con cuatro mil doscientas. Estas horas fueron traducidas a *asignaturas equivalentes anuales* de ciento veinte horas de duración cada una. De este modo, las tres mil trescientas sesenta horas de Derecho equivalen a veintiocho asignaturas y la disciplina Ingeniería tiene treinta y cinco asignaturas equivalentes anuales.
- Estas asignaturas fueron clasificadas en cuatro tipos diferentes (A, B, C y D) en función de sus diversas demandas pedagógicas y se distribuyeron en cinco años de duración del cursado, se conformó así el diseño curricular

estándar (*matriz disciplinar estándar*).

- Se contempló el grado en que son compartidos los trayectos formativos de las distintas carreras asociadas a cada disciplina estándar (troncalidad de las carreras).
- A los efectos de calcular las necesidades docentes de cada Universidad, se asignan los alumnos de cada una de sus carreras (nuevos inscriptos y reinscriptos activos) a la matriz disciplinar estándar que corresponda, para determinar de esta manera la cantidad de alumnos por asignatura.
- Basándose en la definición previa de las relaciones estándares *alumnos por docente* (diferentes para cada uno de los cuatro tipos de asignaturas y distinguiendo a profesores y auxiliares), es posible calcular para cada asignatura, y por agregación para cada carrera y para cada Universidad, la cantidad de *módulos docentes* (de profesores y de auxiliares) requeridos. Así, por ejemplo, para una asignatura con sesenta alumnos, dada una definición estándar de treinta alumnos por auxiliar, corresponderán dos módulos docentes de auxiliares.
- Un módulo docente estándar contempla la dedicación horaria requerida para la atención completa de *un* grupo de alumnos (en el ejemplo del punto anterior surgen dos grupos de treinta alumnos cada uno); esto es, diez horas semanales de actividad académica (durante un año académico), lo cual comprende el dictado de clases, la elaboración, toma y corrección de exámenes, los horarios de consultas, la preparación de las clases, la actualización permanente, etc
- Se transforman los módulos docentes calculados en *cargos* docentes. Esto supone decidir la *dedicación* de cada cargo: simple (10 hs. semanales), semi-exclusiva (20 hs.) o exclusiva (40 hs.), los cuales presentan muy fuertes diferencias de salario (1 a 10), no proporcionales a la cantidad de horas (1 a 4). El pasaje de módulos a cargos, requiere una política que opte entre dos extremos: transformar cada módulo calculado en un cargo de dedicación simple (son equivalentes en la dedicación), o agrupar al máximo posible los módulos en cargos de mayor dedicación. Esta decisión debe contemplar además el tiempo de dedicación a las actividades de investigación y de extensión. Obviamente, la decisión política adoptada propiciará distintos modelos de universidad, y puede tener muy diferentes consecuencias presupuestarias.
- En este sentido, la Secretaría de Políticas Universitaria propicia que los módulos docentes normativos calculados sean absorbidos por una planta docente normativa que replique la estructura de dedicaciones que realmente tiene cada universidad. Con este fin, se considera que la dedicación simple contempla 1 módulo para la docencia; la dedicación semi-exclusiva 1,5, para la docencia y 0,5 para la investigación (en promedio); y la dedicación exclusiva, 2 módulos para la docencia y 2 para la investigación.

- Los cargos docentes calculados son susceptibles de ser valorizados según las escalas salariales vigentes, se determina así el presupuesto normativo para el personal docente de cada Universidad. En esta instancia, es posible efectuar ajustes que den cuenta de situaciones particulares, tales como la mayor dispersión geográfica de algunas universidades o su inserción en regiones más pobres, aspectos éstos que impactan en los costos universitarios.¹⁰¹

Otros componentes del presupuesto normativo

Fue dicho en la introducción que, inicialmente, se propone calcular los demás componentes del presupuesto normativo total, efectuando una inferencia porcentual a partir del presupuesto normativo docente. Así, por ejemplo, si fuera estipulado que el presupuesto docente representa el 55% del presupuesto total, se deduce que al resto de los componentes corresponde el 45% (personal de apoyo administrativo, autoridades, gastos de funcionamiento, inversiones). Es posible también discriminar este último porcentaje para cada uno de los componentes.

Los porcentajes se constituyen así en nuevas variables estándares, cuyos valores finales serán asignados teniendo en cuenta, por una parte, los pesos relativos observados (reales), y por el otro, los porcentajes considerados ideales en función de parámetros internacionales y de la situación nacional.

Existen además recursos que son específicamente asignados a las universidades para investigación (no incluye salarios) y para la función salud (hospitales). Puesto que aún no han sido desarrollados los estándares que permitan el cálculo de un presupuesto normativo, se propone mantener el presupuesto histórico en cada caso, o efectuar eventuales incrementos a las partidas globales.¹⁰² Esto no obstante, se efectúa una redistribución de los recursos destinados a investigación, en función de las actividades científicas efectivamente llevadas a cabo en cada institución. En este sentido, se ha interpretado que un indicador relevante lo constituye la cantidad y categorías de los docentes-investigadores de cada universidad.

¹⁰¹ Debe aquí destacarse que el modelo da cuenta de la mayor dispersión geográfica, al considerar por separado las carreras de una misma disciplina que se dictan en sedes diferentes de una misma Universidad. De esta manera, se evita el cálculo de las economías de escala que se producirían si esas carreras se dictaran en forma concentrada. Por otro lado, las diferencias socio-económicas regionales son en parte contempladas al calcular, en la valorización de los cargos, los mayores montos salariales por zona desfavorable.

¹⁰² Es importante aclarar que, aun cuando el presupuesto para el nivel pre-universitario no sea asignado en forma específica, el modelo contempla su cálculo y su asimilación al tratamiento aplicado a las funciones investigación y salud.

Alternativas para la asignación de los recursos

La política de asignación de recursos a las universidades nacionales, puede ser formulada a partir de la contrastación del presupuesto real y del presupuesto normativo de cada institución. Este cuadro de situación permite detectar aquellas universidades teóricamente sub-financiadas (presupuesto real insuficiente para atender sus necesidades académicas), y aquellas teóricamente sobre-financiadas (presupuesto real superior al necesario para la atención de sus necesidades).

El objetivo de tender a la equidad distributiva entre las casas de altos estudios, admite dos alternativas básicas para la asignación de los recursos:

- Asignar los recursos incrementales entre las universidades sub-financiadas.
- Reasignar el presupuesto real (total o parcialmente) en función de los valores normativos calculados.

En el primer caso, se mantienen inalterables los presupuestos históricos y sólo se afectan los incrementos presupuestarios. La segunda alternativa, en la medida que existan unas instituciones sub-financiadas y otras sobre-financiadas, produce, respectivamente, el aumento y la disminución de los presupuestos históricos. En ambos casos es posible el establecimiento de topes en los montos máximos a asignar, a fin de producir la gradualidad considerada necesaria en el cambio de la situación general de financiamiento.

Bibliografía

Ahumada, Martín M., "An Analysis of State Formula Budgeting in Higher Education". En BRENEMAN, David W., LESLIE, Larry L. y ANDERSON, Richard E. (editores), *Organization and Governance in Higher Education*, EEUU, ASHE Reader Series, Ginn Press, 1993.

Andifes, Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior, *Matriz de alocação de recursos para as instituições federais de ensino superior*, 1994.

Cardoso Amaral, Nelson, "El sistema de enseñanza superior brasileño". En Delfino y Gertel (editores), 1996.

Coraggio, José Luis y Vispo, Adolfo (Coordinadores), *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Consejo Interuniversitario Nacional, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2001.

Delfino, José y Gertel, Héctor, *Modelo de Asignación del Presupuesto Estatal entre las Universidades Nacionales*, Serie Estudios y Propuestas, Buenos Aires, Ministerio de C. y Ed. de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, 1995.

Delfino, José y Gertel, Héctor (editores), *Nuevas direcciones en el*

financiamiento de la educación Superior – Modelos de asignación del aporte público, Buenos Aires, Ministerio de C. y E. de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, 1996.

DEST (Department of Education, Science and Technology), *Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium*, Australia, 2002.

DETYA (Department of Education, Training and Youth Affairs), *The Australian Higher Education Quality Assurance Framework*, Occasional Papers Series 2000-H, Australia, 2000.

Gaggero, Jorge, Iparraguirre Roberto y Torres Rubén, *Propuestas alternativas de asignación de los recursos públicos entre las Universidades nacionales*, Buenos Aires, Ministerio de C. y E., Secretaría de Políticas Universitarias, 1996.

Gaggero y otros, *Modelo normativo de Asignación presupuestaria*, Buenos Aires, Ministerio de C. y Ed., Secretaría de Políticas Universitarias, 1998.

Haugades, Huguette, “Método de reparto de los aportes del Estado destinados a las universidades en Francia”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

HEFCE (Higher Education Funding Council for England), *About the HEFCE. An Introduction to the Higher Education Funding Council for England*, April 02/17, 2002.

Jarzabkowski, Paula, “Centralised o Decentralised? Strategic Implications of Resource Allocation Models”. En *Higher Education Quarterly*, volumen 56, Nro. 1, Enero 2002, pp. 5-32.

Krotsch, Pedro, *Educación superior y reformas comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2001.

Kühm, Hans Peter, “La Educación Superior en Alemania: Sistema, Financiamiento, Reformas y Problemas”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

Monserrat, Jordi, “Financiación de la enseñanza en España”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

Obeide y otros, *Metodología de asignación de recursos a las universidades nacionales: gastos corrientes e inversiones en infraestructura*, Buenos Aires, Ministerio de C. y Ed., Secretaría de Políticas Universitarias, 1999.

Ocampo Londoño, A., *Financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. Alternativas y Estrategias*, CRESALC, 1989.

OCDE, *Financing Higher Education*, Paris. 1990.

Piffano, Horacio L. P., Ed., *Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina*, Buenos Aires, Harvard Club de Argentina, 1993.

Preddey, George, “Modelo para la asignación de fondos públicos entre las universidades. El caso de Nueva Zelanda”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

Sánchez Martínez, Eduardo (editor), *La Educación Superior en la Argentina – Transformaciones, Debates y Desafíos*, Buenos Aires, Ministerio de C. y Ed. de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, 1999.

Sheehan, John, “Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las Universidades”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

7) LA INFORMACION UNIVERSITARIA

La Información como herramienta para la toma de decisiones

*Javier Macchi*¹⁰³

*Adriana Broto*¹⁰⁴

Introducción

Un proceso paulatino de transformación de la Educación Superior requiere un buen sistema de estadísticas de información que permanentemente sea actualizado. Esta es una herramienta fundamental para el planeamiento y la toma de decisiones sobre las cuestiones universitarias, ya sea para el Gobierno como para las autoridades universitarias.

Bajo estas premisas desde 1993 la Secretaría de Políticas Universitarias comenzó una tarea ininterrumpida tendiente a desarrollar, impulsar, implementar y mantener sistemas de gestión en las universidades nacionales que nutrieran a sistemas de información.

Los hechos antes descriptos, llevaron a la necesidad de promover importantes cambios en las prácticas administrativas de las universidades, a través de la implementación de sistemas de gestión que permitieran brindar información confiable y oportuna.

De este modo se le facilitó a la Secretaría de Política Universitarias obtener información imprescindible para monitorear la gestión de las universidades e impulsar políticas centrales con una mayor responsabilidad en la administración de los recursos y la rendición de cuentas de los mismos.

Esta nuevas prácticas en la gestión administrativa permitió ir avanzando en el planeamiento y la medición de los resultados, esenciales para una política de gobierno.

Intereses Comunes – Estrategias Compartidas

Frente a los cambios que se vislumbraban hacia principios de la década del noventa, las universidades nacionales enfrentaban serias dificultades para adaptarse a los mismos por no disponer de sistemas de gestión que les permitieran disponer de información actualizada y confiable. A fin de buscar una

¹⁰³ Asesor de la Secretaría de Políticas Universitarias.

¹⁰⁴ Coordinadora General Económica Financiera de la Secretaría de Políticas Universitarias.

solución al problema, cada universidad comenzó a desarrollar en su seno distintos sistemas, lo que implicó esfuerzos dispersos y diseños heterogéneos.

La Secretaría de Políticas Universitarias también padecía de las mismas dificultades que las universidades ya que prácticamente no contaba con información; porque la que poseía era muy escasa, de mala calidad y no estaba sistematizada.

Para revertir la situación planteada se decidió poner en marcha un programa integral, que diseñara e implementara sistemas que facilitasen, por un lado, resolver las necesidades para la gestión universitaria, a través de sistemas de gestión, y por el otro, dotar a la Secretaría de información homogénea, que fuera generada por esos mismos sistemas. De esta forma, se garantizaba terminar con los esfuerzos aislados para integrarlos a un proyecto del sistema universitario.

Entonces, se da inicio a un trabajo mancomunado e ininterrumpido entre la Secretaría de Políticas Universitarias y las universidades que continua hasta estos días

¿De que herramientas nos valemos para la gestión y la toma de decisiones?

Los productos desarrollados por el Programa Sistema de Información Universitaria (SIU)¹⁰⁵ son nuestras principales herramientas. Estos se pueden dividir en dos categorías:

Sistemas de gestión

Estos sistemas fueron desarrollados en conjunto con las universidades, donde se contemplaron las distintas necesidades en función de la diversificación de las instituciones y se unificaron criterios en el tratamiento de las diversas variables. De esa forma podemos obtener la información homogénea que alimenta los sistemas centralizados de información que administra la Secretaría de Políticas Universitarias.

Estos sistemas son:

- SIPEFCO-COMECHINGONES Sistema Presupuestario Financiero Económico y Contable. Realiza la gestión de contabilidad, presupuesto, tesorería y liquidaciones de forma integrada, efectuando las retenciones en los pagos. Controla el ingreso de recursos y tiene interfase con el sistema de liquidación de haberes. Este sistema proporciona información mensual de la ejecución presupuestaria en cada universidad, estando implementado en casi todas las universidades nacionales.

- PAMPA Sistema de Gestión de Personal. Administra la gestión del perso-

¹⁰⁵ Ver, «Los sistemas de información y el SIU», en esta misma publicación.

nal a través del «legajo electrónico único», y se complementa con la gestión de planta y licencias. Se obtiene como resultado del sistema la liquidación de los sueldos, las retenciones, etc. Está implementado en veintitrés universidades y se está implementando en seis más.

- **GUARANI** Sistema de Gestión Académica. Realiza la gestión de alumnos, desde la matriculación hasta el egreso. Se complementa con la gestión de aulas, mesas de exámenes, jurados, etc.

Sistemas de información

Además de los sistemas de gestión se desarrollaron sistemas que permiten obtener información homogénea de todas las universidades. Estos son alimentados por los sistemas propios de las universidades; en aquellos casos que estén implementados los sistemas de gestión la salida es automática; ellos son:

- **ARAUCANO** Sistema de Información Estadística Universitaria. Obtiene la información estadística de alumnos nuevos inscriptos, regulares y egresados de las universidades e institutos universitarios. Posee una interface con el Sistema GUARANI

- **SIPUVER**: Sistema de información estadística del personal que presta funciones en las universidades nacionales. Concebido como un sistema que brinda información cualitativa de los agentes universitarios y referida a las liquidaciones de sueldos de los mismos. Este sistema posee una interface con el Sistema PAMPA.

Además de los sistemas desarrollados por el Programa Sistema de Información Universitario, se implementó el Sistema SIRHU (Administrador de Recursos Humanos del Estado Nacional) para las universidades nacionales. Este sistema brinda información que surge de las liquidaciones de haberes de todos los agentes universitarios, ya sean de planta como contratados, mes a mes. Esta información es complementaria de la información académica que brinda el SIPUVER.

Toda la información descripta anteriormente se completa con datos de distintas bases que posee el estado nacional. Estos datos son aportados por el SINTyS (Sistema Integrado Nacional Tributario y Social).

Ahora la Secretaría de Políticas Universitaria puede almacenar y consolidar toda la información que envían las universidades en tres *datawarehouse*, el primero está referido a los datos del Sistema Araucano; el segundo, del Sistema SIPUVER, y el último, del SIPEFCO.

Importancia de la información frente a los cambios en la Gestión Financiera Institucional

A partir de la sanción de la Ley de Educación Superior, se le otorga a las universidades nacionales una mayor autonomía y flexibilidad en la administración de los recursos financieros.

Estos cambios dan mayor responsabilidad a las instituciones universitarias, que deben dar cuenta de su desempeño y resultados académicos y financieros a la propia institución, al Gobierno y a la sociedad que cada día demanda más saber cómo se usan los fondos del Estado.

Para mejorar la gestión de las universidades es necesario poner énfasis en la necesidad de implementar medidas para la rendición de cuentas (*accountability*).

La evaluación en sí misma, sin un seguimiento, resulta insuficiente para que la Universidad cambie.

Entre las estrategias que se vienen desarrollando está la de dar una amplia difusión de la información suministrada por las universidades como base de análisis del sistema universitario.

La Secretaría de Políticas Universitarias otorga diferentes usos a la información, para cumplir con sus fines, entre ellos podemos citar:

- Construcción de indicadores. Se han elaborado diversos indicadores, que son tomados como punto de partida para monitorear a las universidades, entre ellos podemos citar presupuestos por alumnos, costos docentes comparados, docentes *full time* por alumno, estudios de cohortes de egresados, deserción en primer año, etc.
- Insumos para el Modelo de Asignación de Recursos. Aportan la información de presupuestos observados, estructuras docentes, datos de alumnos, cálculos de adicionales por zona, etc.
- Informes de gestión de cada Universidad. Muestran una radiografía de la Universidad con datos cuantitativos sobre diferentes aspectos. Se exponen datos referidos a evoluciones de los últimos años de. presupuesto, ejecución presupuestaria por objeto del gasto, generación de recursos propios, planta de personal, alumnos, egresados, etc. Estos informes son de suma utilidad para las autoridades ministeriales, la Sindicatura General de la Nación, etc.
- Publicaciones de anuarios estadísticos. Brindan información agregada por universidad sobre ofertas académicas, alumnos, presupuestaria, de docentes incentivos y de personal universitario.
- Detección de posibles incompatibilidades en el sistema universitario. Cruces con las bases de ANSES para detectar agentes universitarios que perciban jubilaciones. Cruce con las bases para detectar agentes universitarios que se habrían acogido al retiro voluntario en el Estado Nacional.

- Universidades en Cifra. La transparencia de la gestión es un pilar fundamental de la actual política es por ello que toda la información es publica en la WEB de la Secretaría de Política Universitaria (www.ses.me.gov.ar) Se puede consultar información referida a: títulos con reconocimiento oficial; estadística de alumnos; información presupuestaria; información de personal universitario; Colegios Universitarios Extranjeros; datos institucionales de las universidades (direcciones, Unidades Académicas, etc.).

Mantener el Ímpetu

Actualmente los avances en materia de información son notables. Esto es producto de una política continua desarrollada por la Secretaría de Políticas Universitarias, independientemente de la gestión de turno, y por el compromiso asumido por las universidades.

Los resultados obtenidos merecen ser valorados no sólo por la comunidad universitaria sino por toda la sociedad.

El desafío hoy debe ser mayor, porque no alcanza con tener información, hoy nos debemos preocupar por la calidad de la misma, y para ello en primera instancia debemos seguir impulsando la instalación de los sistemas de gestión en las universidades, y garantizar la continuidad de esta política de estado.

Hay que fortalecer los cambios iniciados en las universidades, para seguir implantando la cultura de la información como una herramienta para la gestión. El debate de los temas universitarios debe ser sustentado con datos objetivos y confiables. Estos permitirán poner de manifiesto la real situación del sistema universitario y a partir de ahí diseñar políticas que aporten mayor calidad y equidad a la educación superior.

La Gestión del PMSIU 2002 - 2003

*Graciela Molino*¹⁰⁶

*Marisa Coler*¹⁰⁷

*Lina Lara*¹⁰⁸

Las sociedades democráticas se encuentran acuñando un nuevo derecho, el derecho a la información en tanto valor comunicativo en un mundo globalizado y a fin de incrementar y reforzar una cultura democrática basada en criterios racionales.

En este sentido, creemos que el mundo universitario debe abrirse al conocimiento por parte de la sociedad. Debe mostrar qué se hace y de qué manera. Simultáneamente, este conocimiento sobre el quehacer universitario sirve al desarrollo de instrumentos de política y estrategias de mejora de la calidad.

Para ofrecer un panorama universitario completo, es necesario que los sistemas de estadística educativa se relacionen con otros que provean datos sociales, económicos y demográficos. Además, el sistema de estadísticas universitarias debe complementarse con distintas fuentes de información, en el interior del mismo sector y con otros niveles educativos, a fin de dar a los usuarios de la información tanto la perspectiva cuantitativa como la cualitativa de los logros académicos.

El trabajo sobre la información en el PMSIU

El trabajo prioritario en el Programa Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria, al igual que en sus inicios, es sostener e incrementar la relevancia de la información estadística y los indicadores educativos para la gestión de la política universitaria.

La calidad y fiabilidad de la información son los elementos centrales del trabajo de la estadística educativa, ya que los análisis, las inferencias y las decisiones basadas en los datos poco confiables pueden tener consecuencias negativas sobre las evaluaciones acerca de los costos de la educación, de la equidad del sistema y la calidad de la enseñanza que reciben los alumnos universitarios.

¹⁰⁶ Coordinadora del Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria, (PMSIU).

¹⁰⁷ Miembro del Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria (PMSIU).

¹⁰⁸ Miembro del Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria (PMSIU).

Sobre estas bases es que se asientan las tareas del PMSIU, entre ellas:

- proveer información, a partir del análisis de datos consolidados, que apoyen las actividades de planificación, monitoreo, evaluación y financiamiento del sistema universitario argentino;
- construir indicadores de comportamiento de la gestión universitaria; realizar diferentes análisis del subsistema, a nivel nacional, institucional, por ramas y disciplinas de estudio o por carreras, y que permitan realizar comparaciones con otros países;
- difundir y publicar la información a través de publicaciones impresas y del website del programa.

Buena parte de estos objetivos se puede alcanzar por medio del trabajo que venimos desarrollando con los equipos de estadística de las universidades, que ofrece una mayor conciencia acerca de los beneficios que trae una adecuada recolección de información.

Esto se ha materializado en el apoyo brindado tanto por las universidades como por esta Secretaría de Políticas Universitarias para facilitar las labores relacionadas con este tema, priorizando el uso racional de los recursos y desplegando la mayor la capacidad posible de originalidad y eficiencia.

Todos estos alcances se dieron en un marco de creación de nuevas instituciones universitarias, que hoy llegan a noventa y cuatro, además de la apertura de nuevas unidades académicas y de la incorporación de gran cantidad de alumnos al sistema. En la última década la tasa de crecimiento de la matrícula de universidades estatales ha sido del 5,2% y del 4.4% en las universidades privadas y la oferta institucional aumentó con la creación de cuarenta y un nuevas universidades e institutos universitarios.

Los últimos datos publicados en el Anuario Estadístico 1999-2000 nos muestran una variación porcentual de la matrícula del total del sistema que se aproxima al 6%, en los nuevos inscriptos del 2% y en los egresados del 8%.

Universidad	Alumnos de grado		Variación %	N.Inscriptos		Variación %
	1999	2000	99-00	999	000	99-00
Estatales	1054014	1124044	6,64	280541	289246	3,10
Privadas	165689	166539	0,51	51447	50420	-2,00

Fuente: PMSIU

	Egresados		Variación %
	1998	1999	99-00
Universidades	35410	38471	8,64
Privadas	12704	13532	6,52

Fuente: PMSIU

Avances en el logro de una mejor información

Hoy, y como consecuencia de la mayor y mejor utilización de la información producida, se observan dos situaciones que llevan a un círculo virtuoso. Por un lado, se alimenta la demanda de información a través de la mayor difusión de los datos, la producción de información a tiempo, la generación de datos en un conjunto de indicadores significativos, pertinentes y coherentes, la fluidez en la retroalimentación a los participantes del sistema estadístico, la capacitación en el uso de la información para el análisis y la toma de decisiones; mientras que por el otro lado, los usuarios y la sociedad se comprometen en el seguimiento del sistema educativo que sostiene tributariamente, para lo que necesitan información asequible e interpretable.

Debemos decir que dos elementos han jugado un papel importante en la mejora de la calidad de la información:

- la introducción de mejoras en la herramienta de relevamiento de modo de hacerla más ágil y adecuada a las necesidades de los usuarios
- la percepción de la necesidad de cumplir con los requerimientos de información solicitados por la Secretaría de Políticas Universitarias para facilitar la gestión central y de la conveniencia de contar con información útil para la gestión de la propia Universidad

Los mismos han jugado entre sí, haciendo que pudiéramos alcanzar los logros que se han obtenido en estos últimos años, entre los que merece destacarse la obtención de mayor cantidad de información por parte de las Instituciones Universitarias en los tiempos previstos. A esto se le suma, el adelanto en los análisis de consistencia interna lo que redundará en una mejor calidad de la información disponible.

Tal como señalamos con anterioridad, esta mejora en la calidad de la información se vio facilitada por el trabajo realizado por el PMSIU en conjunto con las universidades. En este sentido, se pudieron ir resolviendo a tiempo los obstáculos, se avanzó en el trabajo de homogeneizar los criterios de relevamiento de la información, los contenidos y variables y su metodología.

Todo esto nos permite realizar análisis de la relación entre las variables relevadas tendientes a obtener indicadores generales del Sistema Universita-

rio, a fin de conocer la actividad de los alumnos universitarios hasta su egreso; la distribución de los estudiantes según ramas de estudio; la cantidad de alumnos que ingresaron al sistema; cuántos de éstos se graduaron y en qué tiempo lo hicieron; la relación entre alumnos y docentes y los costos por alumno.

Durante este último año, se han cumplido los requerimientos anuales que realizan los organismos internacionales (WEI –OCDE/UNESCO-MERCOSUR) de información estadística sobre nuestro sistema universitario. Debido a que los requerimientos de organismos internacionales implican que la información que se publica sirva para reflejar la situación de nuestro sistema educativo y posibilite la comparación con otros países miembros, se ha avanzado en la elaboración de una metodología apropiada para estos informes.

Durante el transcurso del último año se trabajó en la mejora de la base de títulos, teniendo en cuenta las descripciones correspondientes a los títulos con reconocimiento oficial otorgados por las universidades. Esto nos permitió realizar análisis de la evolución histórica de la matrícula a través de las modificaciones que fueron sufriendo los títulos, como así también, la distribución de la matrícula a través de la oferta académica, tanto en distintas universidades como en unidades académicas.

Toda la información obtenida se da a conocer a través de publicaciones y de la página web que el PMSIU tiene dentro del sitio de la SPU,

Por esto, el Programa tiene la tarea de recopilar, supervisar y editar la información de las distintas áreas de la Secretaría de Políticas Universitarias con el fin de publicar un Anuario Estadístico, en donde se presenta la información estadística referida a población estudiantil, personal académico y de apoyo, presupuesto de recursos y gastos, y los principales datos sobre los incentivos a docentes investigadores y sobre los alumnos que reciben becas de este Ministerio. Es así que, por cuarto año consecutivo y con el mismo objetivo de proporcionar una herramienta de apoyo para los procesos de planeamiento, desarrollo y evaluación de la educación universitaria argentina, se puso a disposición de los usuarios la información correspondiente a los años académicos 1999 y 2000 en el Anuario Estadístico de Universidades.

Sabemos que esta publicación es requerida por diferentes tipos de usuarios, desde la propia gestión ministerial, las universidades, funcionarios, investigadores hasta el público en general, que solicita tener un panorama del subsistema. De allí la importancia de mantener su vigencia.

También, es tarea del PMSIU mantener actualizados los registros de datos de autoridades de las distintas Universidades e Institutos Universitarios y Unidades Académicas, a fin de satisfacer las distintas demandas.

Nuevas metas a alcanzar

A partir de los avances mencionados, tanto en la calidad como en la cantidad de información recibida, es nuestro propósito comenzar a trabajar sobre la información a partir de las carreras, lo cual nos permitiría un mayor nivel de análisis del sistema universitario. Hasta este momento, *el nivel de agregación* que nos permite el trabajo con los títulos es al nivel de áreas, disciplinas y ramas de estudio.

Este agrupamiento de títulos en sus carreras correspondientes nos posibilitará, entre otras cosas, realizar estudios de la oferta por región y una vinculación con datos de otros niveles, ya sea los referidos a egresados de nivel medio o a estudiantes del nivel terciario no universitario y de estudios de posgrado.

Se prevé establecer vínculos más estrechos con otros programas de esta Secretaría y la CONEAU, que relevan información sobre el sistema, para la definición de nuevos indicadores a fin de conocer con mayor profundidad el desempeño de nuestro sistema universitario y para que puedan ser utilizados como referentes en las evaluaciones internas y externas de cada institución.

Además, se está comenzando a trabajar en la elaboración de metodologías apropiadas para la elaboración de indicadores que hagan posible establecer análisis conjuntos con los países del Mercosur.

Por último, debemos destacar que en estos últimos tiempos hemos aprovechado los avances tecnológicos que permitieron facilitar los procesos, disminuir las cargas administrativas y obtener la información de manera oportuna, y con mayor grado de consistencia interna. Asimismo posibilitan avanzar en los análisis de la información entre variables, ya que las nuevas herramientas simplifican la obtención de estos resultados a partir de diferentes cruces de información. Esto significó que el sistema de información estadística pudiera incorporar la tecnología considerando los objetivos que se fueron trazando y las reformas que se fueron implementando en el sistema universitario.

Los Sistemas de Información y el Programa SIU

María Luján Gurmendi¹⁰⁹

Hoy podemos acceder a distinto tipo de información a través de diferentes páginas web que nos permiten visualizar la oferta académica de las universidades en su conjunto, la cantidad de alumnos en el sistema, los graduados por carreras, el personal afectado a cada casa de altos estudios, el número de ingresantes, etc. Una de las preguntas que surge es: ¿Qué veracidad tiene el tipo de información que se muestra? Este es un interrogante genuino en el momento de consultar los datos. Para contestarlo conviene hacer un poco de historia y recordar cual era el estado del área seis años atrás.

Un número importante de papeles se recogían en distintas áreas de la SPU, que eran volcados en planillas Excel o archivos Xbase. Los datos recibidos, eran procesados con gran esfuerzo tanto por parte del organismo que los enviaba como del área de la SPU que los recibía. A pesar del empeño, los datos carecían de integridad, confiabilidad y disponibilidad. Eso se puede asegurar independiente de la profesionalidad con que cada involucrado trabajara.

Un intento serio por mejorar esta situación y contar con un sistema de información universitario, se evidencia en los objetivos planteados en el Staff Appraisal Report de marzo de 1995. El párrafo dedicado a esta temática expresaba la necesidad de contar con un sistema, tecnológicamente moderno, que sirviera para la toma de decisiones.

Lo que se pudo comprobar en su momento, a través de un relevamiento exhaustivo¹¹⁰, que se hizo en la SPU, fue que los sistemas de información de cada institución no podían satisfacer los objetivos definidos en el Staff Appraisal Report. Por otra parte nada indicaba que el hecho de comprar PCs y tender redes alcanzara para mejorar esto. Lo que sí se tenía claro era que eran medios imprescindibles para trabajar con calidad.

En ese mismo estudio, se planteó tener una base de datos con información relevante en aquel momento para la SPU. Si bien el planteo conceptual era claro, la gran duda que surgió fue respecto de la calidad de la información que iba a recibirse, de modo que esta cuestión pasó a ser el mayor desafío, mas allá del medio que se utilizara para su almacenamiento y recolección.

A partir de este punto se comienza a trabajar fuertemente con cada una de

¹⁰⁹ Directora del Programa SIU, Secretaría de Políticas Universitarias.

¹¹⁰ Sistema de Información sobre la Educación Superior – Cortiletti, Delfino, Gertel, Giulodori, Meza, Sabag- Buenos Aires, 1995

las universidades nacionales, a fin de contar con información confiable en cada institución. Para ello lo mejor fue tratar de abastecer al conjunto de las instituciones de sistemas de gestión, que, por un lado, mejoraran la misma integrando funcionalidades, homogeneizando definiciones de datos y procesos y definiendo responsabilidades, y, por el otro, constituyeran una fuente genuina de la información a recoger en la SPU. En este contexto, la tecnología acompañaba con sistemas informáticos adaptados a las leyes vigentes y a la realidad de nuestras universidades.

Este proceso fue fundamentalmente un cambio cultural que necesita sensibilización y capacitación. Esta fue otra tarea a emprender, no prevista al comienzo. La participación activa de personal de distintas universidades cumplió y sigue cumpliendo un rol muy significativo.

El desafío estuvo centrado en los aspectos administrativos y en la gestión académica, sin dejar de tener en cuenta que otros temas importantes como investigación, extensión, relaciones institucionales, bibliotecas, etc. constituyen pilares básicos. Pero razones de orden presupuestario hicieron que se acotara la frontera de la gestión a los temas mencionados al comienzo de este párrafo. Lentamente se fue logrando homogeneizar dentro y fuera del ámbito de cada universidad ciertos criterios, procesos, datos, etc.. La creación de los comités de usuarios, presenciales y virtuales, cumplieron y siguen cumpliendo, un papel relevante. En este ámbito se resuelven problemas, se capacita, se comparte, se genera un espacio de cooperación e integración. Este funcionamiento ha permitido que en la actualidad se hayan logrado más de trescientas implementaciones de sistemas desarrollados por el SIU.

Esta metodología, que tal como lo entendemos en el equipo SIU, es una filosofía de trabajo, ha hecho que este espacio sea un lugar confiable para el sistema universitario.

Así nace lo que hoy se conoce como Programa SIU, el que se constituye en un espacio neutral para las universidades donde tratar todo tipo de temas relacionados con sistemas de información.

Año 2002 para el Programa SIU

Durante la presente gestión el Programa SIU ha logrado consolidar su posición como referente del sistema universitario y en algunos casos como referente de otros ámbitos de gobierno, ya sea a través de sus productos o por la metodología de trabajo. Ejemplo de ello es la activa participación el Foro de Informáticos del Estado impulsado por la Secretaría de la Función Pública o la puesta en marcha del sistema de gestión de personal y liquidación de sueldos, SIU-Pampa en el Ministerio de Educación.

Sustentabilidad del SIU

Esta consolidación es consecuencia de varios factores, donde el más relevante es el apoyo político, cuya mayor expresión se advierte en las diferentes acciones que se llevaron adelante y que hacen viable la continuidad y sustentabilidad del Programa SIU, mas allá de la finalización del PRES. Durante el año 2002 se recibieron las recomendaciones de la CAS¹¹¹ y del Banco Mundial que aconsejaban la continuidad del Programa una vez terminado el préstamo. Esto generó desde la SPU una consulta en el CIN, cuya respuesta fue favorable a la continuidad. A partir de lo cual la SPU logra asignar los fondos para garantizar la continuidad del SIU una vez finalizado el PRES.(junio del 2003).

En el mes de Mayo del año 2002 el Programa se instala en un edificio del Ministerio de Educación, ubicado en Santa Fe 1548, y logra una economía considerable de fondos y una mayor integración con áreas de la propia Secretaría de Políticas Universitarias.

Se trabaja con la Dirección Nacional de Gestión Universitaria, en la mejora de las bases de datos, procesos internos y muestra de información al público. Con la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria, se trabaja en el desarrollo de herramientas que permite realizar la inscripción nacional a becas a través de Internet.

Sistemas de toma de decisiones y análisis institucional

Durante el año 2002 se impulsan a través de distintas iniciativas los sistemas de toma de decisiones, análisis de información y transparencia.

Se trabaja con el SIU Wichi, sistema de consultas gerenciales de datos extraídos de la gestión de los sistemas SIU Pampa y SIU Comechingones. Este mismo sistema es usado para transparentar información de las universidades a través de la web. Para incentivar el uso del SIU Wichi se realizan cinco talleres regionales organizados de acuerdo con la localización geográfica de las Universidades Nacionales. Los talleres tuvieron dos enfoques principales, por un lado la capacitación a los usuarios, y por el otro, a los técnicos, se hizo hincapié en la instalación y mantenimiento del sistema y se logró que lo usaran doce universidades.

Cerca de fin de año se presentan *data warehouse* para los distintos sistemas de gestión, de modo que se muestra el potencial de la herramienta para el análisis institucional. Autoridades de distintas universidades participaron de los talleres de trabajo donde se presentó este tipo de solución.

¹¹¹ Comisión Administradora del Programa SIU

Ambas soluciones son herramientas muy poderosas para los procesos institucionales de evaluación interna.

Relaciones institucionales

Se establece una relación de trabajo con CONEAU, que comienza en una tarea conjunta, a analizar la disponibilidad de información que poseen las universidades que utilizan los sistemas de gestión del SIU. Por otra parte se estudia la posibilidad de incorporar algunas variables a los sistemas de gestión que son de utilidad para los procesos de evaluación y acreditación. Esto permitirá en el futuro una mayor confiabilidad de los datos disponibles en cada institución y agilidad en los procesos.

Se comienza a dar impulso al uso de *software* libre, para ello se hace un trabajo conjunto con la Secretaría de Ciencia y Tecnología a fin de aunar conocimientos sobre las distintas soluciones en bases de datos y herramientas de desarrollo *open source* y resultan seleccionados PostgreSQL y PHP. Se participa activamente en el Foro Informático de la Administración Pública organizado por la Secretaría de la Función Pública.

A través del Módulo de Bibliotecas, se acuerda con la Biblioteca Nacional, la Biblioteca del Congreso de la Nación, la Red de Bibliotecas Populares, la Cámara del Libro, las Bibliotecas de la Provincia de Buenos Aires, entre otros entes, un formato de catalogación estándar que responde a lineamientos universales, lo que permite unificar criterios mínimos. Para ello se usa de base el que oportunamente fuera acordado en el ámbito del SIU entre las universidades nacionales.

El SIU Pampa, *software* de gestión de personal y liquidación de sueldos, es elegido por las autoridades del Ministerio de Educación para resolver la problemática de la gestión mencionada en la institución.

Se trabajó con el Ministerio de Economía para facilitar y hacer más ágil para las universidades el cumplimiento de las demandas de este organismo, tales como cuadros de cierre de ejercicio, ajuste por inflación, SHIRU y otros más.

Se logra que todas las universidades nacionales estén usando los sistemas del SIU, fortificando espacios de conocimiento sobre diversas temáticas. Un ejemplo de ello es el taller de ocho horas de duración, sobre liquidación de sueldos, en el que participaron más de cincuenta personas de universidades nacionales de todo el país.

Software Libre

Desde marzo del año 2002 se comenzó a plantear la posibilidad de utilizar

herramientas informáticas existentes en el mundo y herramientas de desarrollo en el ámbito del *software* libre. Para ello se han estudiado distintas soluciones a ser aplicadas y simultáneamente se comenzó a trabajar en la posibilidad de formar grupos de conocimiento en el tema, para ello se armaron listas donde participan algunas universidades y otros organismos del Estado..

Se reprogramó el Sistema de Consultas Gerenciales Web SIU-Wichi donde el objetivo central fue llevar el sistema a una plataforma de publicación basada en componentes de software libre. En el Sistema de Gestión de Alumnos SIU-Guaraní se entrega la versión 1.9.0 que contempla las operaciones vía Internet en lenguaje PHP. Se logró correr sobre el sistema operativo Linux el sistema presupuestario contable financiero, SIU Comechingones.

Estas actividades fueron reforzadas con talleres de trabajo y documentación disponible en el sitio web www.siu.edu.ar.

Por otra parte, en el Módulo de Bibliotecas se formó un nuevo grupo de trabajo con un conjunto de universidades (Universidad Nacional de Córdoba, Cuyo, Entre Ríos, La Plata, Litoral, Misiones, Río Cuarto, y Salta) cuyo objetivo es la creación de un sistema que contemple la gestión integral de las bibliotecas universitarias. Luego de una serie de evaluaciones quedaron seleccionados los siguientes productos: el *software* KOHA (gestión de bibliotecas); el SIU-Puelche RD (procesos web), y el IsisMarc de la UNESCO para catalogación. Para incentivar la cooperación de las universidades participantes fue puesto en funcionamiento un *aula virtual* (utilizando el software Teleduc¹¹²). De esta forma se cuenta con un espacio dedicado al intercambio de materiales y a la discusión abierta sobre *software* libre para la gestión integral de bibliotecas.

Sistemas de gestión

Se continuó con la tarea de implementar en las universidades las distintas soluciones desarrolladas en el SIU. Para esto se han realizado durante el año 2002, treinta y seis visitas a distintas universidades del país donde se presentaron los sistemas y se asistió la implementación de los mismos. Esto se complementó con atención vía *e-mail*, telefónica y presencial en la sede del SIU.

A lo largo del año se realizaron treinta y cinco talleres y cursos cuyos objetivos fueron preparar a los usuarios para el buen uso del *software* y otras herramientas destinadas al personal de informática. Estos últimos cursos

¹¹² Teleduc: Software libre desarrollado por la Universidad de Campinas (UNICAMP), Brasil

tuvieron como objetivo transferir la tecnología necesaria para que estos informáticos pudieran personalizar la solución informática ofrecida por el SIU.

Se entregaron diecisiete versiones entre los distintos sistemas donde las mejoras incorporadas siempre fueron generadas a través de los pedidos de los usuarios.

Participación de la Universidades

Esta participación se traduce en los comités de usuarios que se reúne en forma periódica para cada sistema totalizando en el año 2002, trece reuniones de usuarios con una asistencia del más del ochenta por ciento de los invitados en cada una de ellas. Asimismo se evidencia a través de las listas de usuarios que reúnen usuarios de distintas unidades académicas, y que trabajan en una misma temática, por ejemplo en biblioteca. Cada lista tiene aproximadamente doscientas setenta personas. Se mantienen unas diez listas activas a través de un *software* libre.

El número de desarrollos o prestaciones (*software*) que las universidades brindan al sistema universitario para ampliar el SIU Guaraní supera las sesenta aplicaciones y se han puesto a disposición de todas las universidades en el sitio web del SIU. Esto crea un ambiente colaborativo que ayuda al crecimiento del producto (SIU Guaraní) convirtiéndolo en una herramienta transversal para más de ciento treinta unidades académicas hasta el momento.

La base de datos unificada bibliográfica, producto del aporte de las distintas universidades del país, superó los seiscientos cincuenta mil registros y está disponible en el sitio web. Actualmente la Biblioteca del Congreso de la Nación ha ofrecido unos quinientos mil registros para incorporar a esta base de datos.

Capacitación

La capacitación de nuestros usuarios y de los técnicos informáticos de las instituciones constituye un elemento indispensable para la implementación de los sistemas y un buen uso de los mismos. Se trata de fortificar este tema con una variedad de cursos, talleres, encuentros, etc..

Los cursos y talleres, en algunos casos, están a cargo de personal del SIU, como por ejemplo: personalización del SIU Guaraní, uso del SIU Guaraní en la gestión de alumnos, taller de liquidaciones de sueldos; o de terceros, tal es el caso de Informix.

En el área de bibliotecas y con el fin de promover la utilización de un formato de catalogación común para todas las bibliotecas universitarias fue concebido un curso de catalogación en formato MARC21, en la modalidad de Educación a Distancia. El curso consta de un Manual del Alumno, un Manual para Tuto-

res y un CD de Ejercitación (SIU-Puelche AE). El material preparado, se ofreció a las universidades junto con un curso de formación de capacitadores, o tutores para que desde estas instituciones se comiencen a dictar. El primero lo dictará la Universidad de Cuyo, en el mes de Abril.

La Fundación Antorchas otorgó un nuevo subsidio que permitió el financiamiento del armado de este curso.

Resumen

Si bien el Programa SIU se desarrolla desde hace años e incentiva los ambientes colaborativos, enfatizando el trabajo en equipo y el control de calidad de sus desarrollos, puede afirmarse que este último período ha consolidado su accionar de modo que ha logrado hasta el presente más de trescientas implementaciones de sistemas en las universidades nacionales, introduciendo y motivando la incorporación de herramientas para la toma de decisiones, acompañando la tendencia mundial en el uso de *software* libre y sobre todo, teniendo presente que la tecnología no es un fin en sí mismo, sino que es una herramienta que debe estar al servicio de las instituciones.

EDUC.AR

*Laura Basabe*¹¹³

*Verónica Chehtman*¹¹⁴

El presente trabajo tiene como propósito comunicar los resultados del área de educación superior de educ.ar.¹¹⁵ Para situar estos aportes, se describen brevemente algunas tendencias en lo relativo a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a la educación superior, los desafíos que las instituciones de educación de la Argentina deben encarar y, finalmente, la contribución de educ.ar a este respecto.

Introducción

En la actualidad, aunque con diversas interpretaciones y valoraciones acerca de sus causas, alcances y consecuencias, existe consenso acerca de que: a) se asiste a un conjunto de transformaciones políticas, económicas y sociales —e incluso individuales— que exceden lo coyuntural y que dan lugar a una nueva configuración, en la que la información y el conocimiento adquieren un papel central;¹¹⁶ b) estas transformaciones se expanden y amplifican en el marco de una creciente interconexión a escala mundial;¹¹⁷ c) las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC)¹¹⁸ han sido un factor clave para que ambos procesos tengan lugar.¹¹⁹

El avance de las TIC impacta doblemente sobre la educación. Por un lado, “la

¹¹³ Coordinadora del Área de Educación Superior, de Educ.ar Sociedad del Estado, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

¹¹⁴ Ex- Gerente de Contenidos de Educación Superior, de Educ.ar. Actualmente es Gerente de Áreas Sustantivas de la Educación, de Educ.ar Sociedad del Estado, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Agradecemos la colaboración del equipo de educación superior de educ.ar en los relevamientos que constituyen la base de este trabajo.

¹¹⁵ El portal www.educ.ar fue creado en el año 2000.

¹¹⁶ Para un recorrido histórico desde el concepto de “sociedad post-industrial” hasta la idea de “sociedad de la información y el conocimiento” ver: Bell, 1976; Lyotard, 1987; Shaft, 1990; OCDE, 1997; Castells (1999).

¹¹⁷ Se trata de lo que habitualmente se designa con el término “globalización”; de lo que Manuel Castells (1999) describe como “funcionamiento de ciertos ámbitos como unidades en tiempo real a escala planetaria”; de la “aceleración de las interdependencias” a la que hace referencia Kenichi Omahe (1991); de los “imprevistos efectos a distancia” que menciona Anthony Giddens (1999); de la “compresión espacio-temporal” que estudia, desde una perspectiva más crítica, David Harvey (1990). Para una enfoque económico de este fenómeno, ver Jacques Attali (1991).

¹¹⁸ La expresión “tecnologías de la información y la comunicación” (TIC) abarca el conjunto convergentes de tecnologías de microelectrónica e informática (hardware y software) y las telecomunicaciones.

extensión, intensidad, velocidad e impacto que adquieren los flujos, interacciones y redes globales obligan a todos los países a replantearse el vínculo entre educación, economía, sociedad y cultura. Por el otro, la constitución de un sistema tecnológico de sistemas de información y telecomunicaciones que está en la base de estos procesos genera nuevos contextos dentro de los cuales deberá desenvolverse en adelante la formación de las personas” (Brunner, 2000).

En el caso de las universidades, en tanto agencias responsables de la producción y difusión de conocimiento, y de la preparación para el mundo del trabajo, la emergencia de un contexto en el que el acceso a redes de información tiene un papel decisivo en el plano individual y nacional desafía la forma tradicional de definir sus funciones de docencia, investigación, extensión y gestión, y de dar respuesta a las demandas de la sociedad en la que se insertan (Unesco, 1998; Blanc, 1999; Cepal, 2000; CCE, 2001 y 2002).

El papel del Estado es esencial, dado que la cuestión afecta a la equidad en la formación de las personas y, en última instancia, a la competitividad de las naciones (Cepal, 2000; OCDE, 2002).¹²⁰

El contexto: tendencias y desafíos

A lo largo de las dos últimas décadas, las naciones se han dado políticas para la sociedad de la información y para la universidad en ese nuevo contexto.¹²¹ Aun países con severas restricciones para hacer las inversiones necesarias han diseñado políticas activas para facilitar la incorporación de las TIC a los procesos educativos en general, y a los del nivel superior en particular.¹²² Por otra parte, diagnósticos de los organismos internacionales coinciden en que dejar de hacerlo implicaría pagar el precio de la exclusión y de la falta de competitividad desde una perspectiva nacional, institucional e individual (Cepal, 2000; OCDE, 2002). En términos generales, advierten que el desarrollo de las

¹¹⁹ Tal como sostiene Vittadini, “La invención fundamental que ha producido remarcables consecuencias sea en el campo de la difusión-distribución, sea en la construcción de los signos y de los símbolos involucrados en los diversos lenguajes y en los correspondientes mensajes, ha sido sin duda la de la transformación de la forma de la señal de su tradicional modelo analógico al numérico” (Vittadini, 1995).

¹²⁰ Según la OCDE (2002), puede seguir considerándose cierta la afirmación de que las TIC están cada vez más presentes en nuestras vidas y los países están cosechando beneficios de las inversiones en el sector a pesar de los cambios ocurridos desde 2000.

¹²¹ Ver, entre otros, los siguientes documentos: dossier del Comité interministériel pour la société de l’information, Francia (1999); informe del Advisory committee for online learning, Canadá, (2001); reporte de The web based education commission, Estados Unidos (2000); “Livro verde: sociedade da informação”, Brasil (2000); “Survey of ICT in swiss higher education”, Suiza (2002); “The future of higher education”, Reino Unido (2003).

¹²² Ver, por ejemplo, Nwamara (2002).

nuevas tecnologías para procesar, almacenar y distribuir información atañe especialmente a las universidades, en tanto instituciones cuya misión social es la producción y trasmisión de conocimiento; a la vez, expresan una visión optimista pero no ingenua del aporte que las TIC pueden hacer (OCDE, 2000, 2001 y 2002; Cepal, 2000; CCE, 2001 y 2002).

Un análisis comparativo de la experiencia internacional permite hallar denominadores comunes en el abordaje de esta cuestión por parte de las agencias de gobierno y de las instituciones vinculadas a la educación superior.

Uno de los procesos en los que más rápidamente impactó el avance de las TIC fue la administración y difusión de la *información*, que se expresa en la informatización de estos procesos y en el desarrollo de sitios web por parte de agencias de gobierno (como www.edufrance.fr, Francia; www.hero.uk, Reino Unido; entre otras) y de las propias instituciones. Aunque inicialmente el uso de los sitios web se limitó a la publicación de información, progresivamente se fue avanzando hacia desarrollos que permiten integrar las interfases web con software de gestión en intranets y extranets, lo que posibilita el acceso a distintos perfiles de usuarios y el desarrollo en línea de ciertos procesos administrativos.

En relación con la *docencia* universitaria, las TIC abren nuevas posibilidades y, al mismo tiempo, dan lugar a la emergencia de nuevos problemas.¹²³

- En la educación a distancia se observa un crecimiento de la oferta a partir de: a) la creación de universidades virtuales (Universitat Oberta de Catalunya – UOC, Campus Virtual Quilmes - CVQ); b) la expansión de las tradicionales universidades abiertas a través de la incorporación de las TIC (Open University, Universidad Nacional de Educación a Distancia - UNED, Tec de Monterrey, etc.);¹²⁴ c) procesos de “bimodalización” de universidades tradicionales a partir de la inclusión de algunas ofertas a distancia (cursos o carreras completas); d) la organización de consorcios de universidades para el desarrollo conjunto de ofertas a distancia o de actividades asociadas (Cardean, Coimbra, etc.); e) la generación de ámbitos de convergencia para la distribución de contenidos producidos por varias instituciones (Metacampus, Fathom, Europace, etc.).
- Este avance ha dado lugar a la idea de “hiperuniversidad” (Ferraté, 1998), basada en un sistema de créditos que posibiliten al alumno construir su trayec-

¹²³ Los ejemplos son innumerables, pero pueden consultarse algunas experiencias en: el informe del Advisory committee for online learning, Canadá, (2001); el reporte de The web based education commission, Estados Unidos (2000); el “Livro verde: Sociedade da Informaçao”, Brasil (2000); el informe “Dearing” (1997) y la respuesta al informe “Dearing”: “Higher education for the 21st century”(1996).

¹²⁴ Sus dispositivos tradicionales evolucionan hacia formas híbridas, con propuestas multimediales y multiplataforma.

to de estudios “a medida”, a partir de una selección de cursos provistos por distintas instituciones.

- Se advierte, además, el crecimiento de ofertas de capacitación asociadas a la idea de promover una cultura de la educación permanente y del aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- En cuanto a la enseñanza presencial, la preocupación ha recaído en cómo mejorar la enseñanza en el aula y en el laboratorio a partir de la disponibilidad de nuevos recursos tecnológicos (Duart y Sangrá, 2002).¹²⁵ Se hace necesaria una mayor investigación acerca de su contribución específica a la enseñanza y al aprendizaje en relación con alumnos, docentes, contextos y propósitos diversos.
- Por otra parte, junto a las indudables ventajas de esta expansión de la oferta educativa de nivel superior, se advierte la multiplicación de ofertas de variada calidad y procedencia —que traspasan fronteras y obligan a generar marcos regulatorios que protejan a potenciales usuarios— (Fanelli, 1999; Villanueva, 1999), y la emergencia de la idea de un “mercado de la educación superior” (Merryl Linch, 2000; WTO, 2002) frente al cual las instituciones universitarias deben tomar posición (Camilloni, 2002).
- Permanecen abiertas cuestiones como la definición de estrategias para la evaluación y acreditación de nuevas formas de educación a distancia, y la redefinición de los vínculos con los distintos segmentos del ámbito productivo, que encuadre la necesaria reflexión acerca del modo en que el uso de estas nuevas herramientas puede o debe incorporarse al currículum universitario como parte de la preparación profesional específica, entre otras.

En cuanto a la *investigación*, las tecnologías de la información y la comunicación han permitido:

- El acceso en forma remota a bancos de información y centros de documentación a partir de: a) la digitalización de las bases catalográficas de las bibliotecas; b) el desarrollo de bibliotecas virtuales (Cervantes Virtual, Proyecto Gutenberg, Biblioteca Pública Digital de educ.ar);¹²⁶ c) la digitalización de publicaciones científicas y, crecientemente, la publicación exclusivamente digital, por economía de costos y de tiempo en la producción y distribución; d) la constitución de repositorios de publicaciones electrónicas (Jstor, Academic Press, Elsevier, Highwire Press, etc.).

¹²⁵ Una reseña de experiencias puede verse en Saunders (2002) y Galisteo et al. (2002).

¹²⁶ En su gran mayoría, enfocadas a la digitalización de obras clásicas, que quedan fuera de derechos de autor, de edición y traducción. Por el tipo de material que incluyen, éstas constituyen más un apoyo a la enseñanza de grado y posgrado que a la investigación de avanzada.

- La cooperación entre centros de investigación distantes entre sí e, incluso, el desarrollo de proyectos conjuntos a través de laboratorios virtuales, lo que da lugar a la conformación de redes de investigadores de diferentes países. El panorama se amplía con las redes avanzadas como Internet 2 (Del Barco, 2001; Frank, 2002), aunque serias cuestiones relativas a la propiedad de los resultados de la investigación permanecen sin resolver.
- Estos cambios generan la necesidad de promover la formación de los investigadores para el acceso a las nuevas redes de intercambio, y de los bibliotecarios para poder orientar búsquedas a través de redes. También implican cuantiosas inversiones en el equipamiento necesario para la teleinvestigación en sus variadas formas, y para la informatización de bibliotecas, la creación de repositorios digitales, la compra de publicaciones electrónicas, etc.

En lo relativo a *conectividad y equipamiento*, los proyectos nacionales y regionales¹²⁷ implican la necesidad de brindar acceso a internet de banda ancha para todas las instituciones, profesores, investigadores y estudiantes, así como acceso a redes de segunda generación para las actividades que lo requieran. El problema fundamental es el de los costos de adquisición y, posteriormente, los de mantenimiento y actualización, dificultad que se agudiza en los países en vías de desarrollo, donde los precios de equipamiento, *software* y telecomunicación son mucho más altos que en los países desarrollados, y no existe tradición de compromiso activo del sector privado en iniciativas sociales.

En la Argentina, de manera creciente, las TIC están siendo incorporadas a las instituciones de educación superior, existen proyectos y experiencias en las diversas áreas de la tarea universitaria: información¹²⁸ y gestión,¹²⁹ enseñanza,¹³⁰ modernización de bibliotecas,¹³¹ redes de interconexión,¹³² etc. En cambio, resta aún encarar el diseño de un programa global orientado a la incorporación de las TIC en la educación superior que encuadre y oriente proyectos específicos e iniciativas particulares, y reúna los esfuerzos de los diferentes

¹²⁷ Ver nota 7.

¹²⁸ Desde 1998, el 100% de las universidades y sus unidades académicas tienen presencia en internet a partir del desarrollo de sitios web institucionales.

¹²⁹ El programa Sistema de Información Universitaria (SIU), de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ha estado trabajando en la implementación de *software* de gestión en las universidades nacionales desde 1995.

¹³⁰ Un estudio reciente (Iesalc-Unesco, 2003), realizado sobre una muestra de veintiséis universidades nacionales y de once universidades privadas, muestra que, en los últimos años, las universidades argentinas han incorporado la educación virtual en una medida significativa.

¹³¹ La Base de Datos Unificada (BDU) del programa SIU, el Consorcio de Bibliotecas Argentinas y el Consorcio Unidesarrollo son ejemplos de este tipo de emprendimientos.

¹³² Por ejemplo, la Red de Interconexión Universitaria (RIU) —actual Asociación Red de Interconexión Universitaria— y la Red Telemática Argentina (RETINA).

actores comprometidos en la tarea.

La tarea de la Comisión para el Mejoramiento de la Educación Superior (2002) puede considerarse un avance en esta dirección, ya que ha colocado en un lugar central de la agenda educativa de los próximos años la cuestión del impacto de las TIC en todos los órdenes de la vida social y, en este nuevo escenario, la responsabilidad de las universidades en el ámbito de la institución¹³³ y de la sociedad.¹³⁴ También ha destacado la responsabilidad del Estado en cuanto a diseñar políticas que atiendan a las demandas de la “sociedad del conocimiento”,¹³⁵ pero a través de un análisis prudente del significado que esto tiene y de los problemas que involucra en el contexto local.¹³⁶

Una cuestión crítica es que los procesos vinculados a la incorporación de las TIC a distintos ámbitos de la educación se han caracterizado por su velocidad y dispersión, lo cual ha dificultado la recopilación y sistematización de la información necesaria para: a) evaluar logros e identificar vacancias y superposiciones; b) generar conocimiento a partir de una base de experiencia compartida; c) definir una agenda de problemas y prioridades. Aunque este punto será tratado en otros capítulos de esta publicación, se quiere destacar la

¹³³ “Es recomendable que las universidades incorporen las herramientas de la sociedad de la información al ejercicio de sus funciones de docencia e investigación, ya que ellas permiten, entre otros aspectos, fortalecer programas de educación a distancia mediante métodos de enseñanza virtual y vincular grupos de investigación con los del resto del mundo” (CMES, 2002).

¹³⁴ “Es recomendable que las universidades desempeñen un papel de gran protagonismo en las políticas orientadas a reducir la ‘brecha digital’ como parte de sus actividades de extensión, contribuyendo al entrenamiento de los sectores más postergados en el manejo de las nuevas tecnologías” (CMES, 2002). Debe destacarse esta recomendación de la Comisión, que pone el acento en una estrategia que ha sido muy exitosa, por ejemplo en Chile, donde las universidades, a través de la RATE, cumplen un importante papel en la capacitación docente en el uso de las TIC (Jara 2002).

¹³⁵ “Actualmente, en la medida en que la capacidad de producir conocimiento y de generar innovaciones es una de las fuentes principales de riqueza para los países, existe consenso acerca de la necesidad de incentivar tal capacidad a través de políticas públicas adecuadas. En los países más desarrollados, según la concepción de ‘sociedad del conocimiento’, se están implementando desde hace algunos años políticas activas orientadas a estimular la formación de personas, a mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y a favorecer el acceso masivo al conocimiento y la información. Se procura, de tal manera, producir una masa crítica de ciudadanos capaces de apropiarse de las nuevas herramientas y de utilizarlas en todos los ámbitos de la vida social” (CMES, 2002).

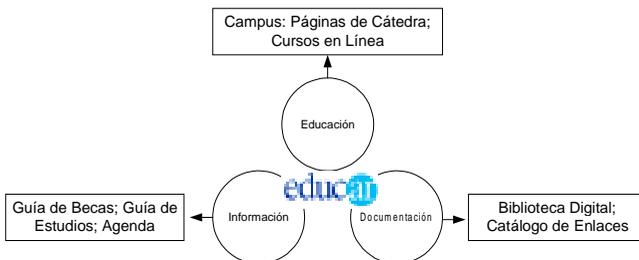
¹³⁶ Desde cierta perspectiva se sostiene, con cierto optimismo, que existe una ‘ventana de oportunidad’ para los países con menor grado de desarrollo, dado que la renovación de los requerimientos de las empresas en cuanto a la formación profesional, en el marco de los nuevos paradigmas tecnológicos, tendrá efectos dinamizadores en las instituciones y procesos educativos. Corresponde, sin embargo, advertir una vez más acerca de los riesgos implícitos en el estilo que predomina en la construcción de una sociedad global. (...) La ‘sociedad de la información’ puede convertirse así para los países como Argentina, en un amargo eufemismo que encubra una profunda fractura social”.

necesidad de definir los temas, problemas y prioridades que deberían constituir la agenda que oriente el diseño de una estrategia sostenida a corto, mediano y largo plazo en lo relativo a educación superior y nuevas tecnologías.

El portal de Educación Superior de educ.ar

Un aspecto central de la cuestión del acceso a las TIC es considerar las distintas dimensiones que involucra: acceso técnico —conectividad y equipamiento informático—, acceso práctico —capacitación para el uso adecuado de la tecnología— y acceso significativo —disponibilidad de contenidos y servicios web relevantes para los usuarios— (Chehtman, 2001). En este sentido, el portal de Educación Superior de educ.ar fue diseñado con el propósito de brindar a las instituciones de educación superior contenidos y servicios web que promuevan y faciliten la integración de las TIC en sus actividades y procesos. Siguiendo otros ejemplos en el mundo,¹³⁷ fue concebido como una plataforma de herramientas *de y para* las universidades, una extranet de producción distribuida¹³⁸ para apoyar y complementar las acciones de las propias instituciones.

El diseño del portal universitario se desarrolló sobre la base de un diagnóstico, que permitió establecer: a) la variedad de formas de utilización de las TIC en el ámbito de la educación superior, en la Argentina y en el mundo (tanto las más habituales como las más innovadoras); b) las necesidades de las instituciones; c) la oferta existente de contenidos y servicios dirigidos al público universitario a través de sitios web. Sobre la base de este análisis se establecieron las siguientes áreas para el diseño y desarrollo del portal: a) información universitaria; b) bancos documentales; c) enseñanza. Cada una de estas áreas se materializa en diferentes secciones del portal:



¹³⁷ Por ejemplo, el área de educación superior de www.ednaonline.edu.ar, los portales franceses www.edufrance.fr y www.educnet.education.fr, y los portales del Reino Unido www.hero.uk y www.fathom.com (que también integra instituciones de Estados Unidos).

¹³⁸ Esta extranet combina un Content Manager System (CMS), un Learning Management

Bancos documentales

La *Biblioteca Pública Digital* es un fondo documental en español con libros, revistas y colecciones de carácter científico-académico en versión completa. Sus objetivos son: a) brindar acceso a materiales de interés científico de autores argentinos, clásicos y contemporáneos; b) difundir la producción de investigadores argentinos; c) preservar, mediante su digitalización, documentos de valor científico e histórico. Cuenta con dos mil doscientos diecisiete registros y se han digitalizado libros y revistas científicos y académicos para hacer posible su publicación en versión digital. Incluye enlaces a las principales bibliotecas digitales y catálogos colectivos de consulta en línea. Ha recibido pedidos de asesoramiento para el desarrollo de bibliotecas digitales por parte de instituciones nacionales y extranjeras.

El *Catálogo de Enlaces* es un catálogo único de recursos electrónicos de interés para la comunidad universitaria. Publica sitios web con un enfoque científico y académico, seleccionados por su calidad y clasificados de acuerdo con categorías que facilitan su recuperación. Cuenta con más de mil doscientos enlaces, muchos de ellos seleccionados y comentados por especialistas (doctores e investigadores) en distintas áreas.

Información universitaria

La *Guía de Estudios* publica la oferta académica de grado y posgrado de las instituciones de educación superior de la Argentina. Incluye enlaces a portales similares de otros países del mundo.

La *Guía de Becas* es una actualizada base de datos de becas y subsidios que ofrecen diversos organismos para desarrollar estudios, pasantías y actividades de investigación en diferentes países del mundo.

La *Agenda Universitaria* permite a las instituciones que integran el sistema de educación superior y de ciencia y técnica de la Argentina difundir las actividades que organizan.

Servicios de apoyo a la enseñanza

Campus educ.ar es una plataforma de herramientas y servicios creada con el propósito de: a) apoyar la incorporación de las TIC a las tareas de enseñanza en el nivel superior; b) proporcionar un ámbito de exploración para instituciones interesadas en iniciar procesos de bimodalización a través de la apertura de ofertas a distancia.

Ha sido diseñada a partir de un relevamiento de las herramientas existentes y de un diagnóstico que permitió determinar las necesidades de los alumnos, profesores e instituciones a través del desarrollo de pruebas piloto en las que participaron docentes y alumnos de seis cátedras de carreras presenciales y de dos carreras a distancia, en todos los casos de universidades nacionales.

La plataforma comprende dos tipos de entorno: *Páginas de Cátedra* y *Cursos en Línea*.

Páginas de Cátedra es una plataforma de herramientas de uso gratuito que permite a los profesores crear y administrar sitios web pertenecientes a un equipo de cátedra; publicar materiales de trabajo de acuerdo con las necesidades específicas de la enseñanza (guías de lectura, trabajos prácticos, ejercicios, notas de exámenes, etc.), adjuntando los documentos correspondientes (word, excel, power point, etc.) desde la propia computadora a través de internet; difundir anuncios mediante una cartelera; generar propuestas de intercambio a través de herramientas de comunicación que permiten el trabajo colaborativo. Se trata de un apoyo o complemento a la enseñanza presencial, y su utilización se regula a través de la aceptación de las “Condiciones de Uso” por parte de los docentes.

Cursos en Línea es una plataforma al servicio de las instituciones de educación superior, que permite crear y administrar cursos semi-presenciales o a distancia. Contempla la autorización de usuarios, la distribución de materiales de trabajo en cualquier formato (word, excel, power point, etc.), la interacción entre docentes y alumnos a través de un aula virtual para la conformación de comunidades de aprendizaje. Su uso se regula a través de convenios específicos con las instituciones.

Acciones de difusión y capacitación

Educ.ar Educación Superior ha desarrollado distintos tipos de acciones orientadas a: a) la difusión de proyectos y experiencias de las instituciones de educación superior vinculadas con la integración de las TIC en sus procesos y actividades; b) la generación de ámbitos de reflexión en torno de las oportunidades, riesgos y dificultades que el avance de las TIC representa para las instituciones; c) el apoyo a iniciativas de las instituciones.

Educ.ar organiza anualmente, en conjunto con la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, las Jornadas de Educación Superior y Nuevas Tecnologías, que convocan a los principales especialistas en la materia y representantes de organismos de coordinación del sistema, con el propósito de generar un ámbito de discusión que alimente la toma de decisiones.

Con el auspicio de la Secretaría de Políticas Universitarias, educ.ar participa de la organización del *Consortio de Bibliotecas Argentinas*, alianza de bibliotecas universitarias para la adquisición conjunta de publicaciones científicas en versión digital.¹³⁹

Educ.ar organiza encuentros de intercambio de experiencias referidas a temas específicos: talleres con representantes de consorcios de bibliotecas de

otros países (Rosaly Favero, PROBE-Brasil; Johann van Reenen, ISTECS- Estados Unidos) y jornadas de capacitación con la Universitat Oberta de Catalunya.

Conclusión

El portal de Educación Superior de educ.ar ha desarrollado herramientas de apoyo a la tarea de las instituciones de educación superior y ha logrado una amplia repercusión en el ámbito universitario, que se expresa en el tráfico del portal, las consultas vía mail y los pedidos de asesoramiento y apoyo técnico por parte de las instituciones.

Se prevé avanzar en tres áreas centrales: a) el trabajo con los institutos terciarios, especialmente los de formación docente; b) la apertura de la publicación distribuida en las secciones de documentación e información universitaria, y la generación de estándares de interoperabilidad para la producción y publicación de contenidos educativos; c) la conformación de un “observatorio de nuevas tecnologías y educación superior”, encargado de seguir la evolución de los procesos vinculados con la incorporación de las TIC en el sistema de educación superior, de prever posibles situaciones y alentar rumbos deseables, y de sugerir acciones tendientes a promover el máximo aprovechamiento de las TIC en el marco de las necesidades y posibilidades de la Argentina de hoy.

Bibliografía referida y consultada

Advisory Committee for Online Learning, “The e-learning evolution in colleges and universities: A Pan – Canadian Challenge”, Ministerio de Industria de Canadá, 2001.

Attali, J., *Milenio*, Barcelona, Seix Barral, 1991.

Bell, D., *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza, 1976.

Bettetini, G., *Tecnología y comunicación en las nuevas tecnologías de la comunicación*, Barcelona, Paidós, 1995.

Blanc, G., *The university in the information society*, París, Columbus, 1999.

Brunner, J. J., “Globalización, educación, revolución tecnológica”, Buenos Aires, Mimeo, 2000. Presentado en seminario del Instituto de Investigación y Planeamiento Educativo (IIPE).

¹³⁹ Participan del consorcio la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Nacional de Río Cuarto; la Universidad Nacional de Villa María, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, la Universidad Nacional del Sur, el Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica del Conicet (CAICYT), el Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía, la Comisión Nacional de Energía Atómica.

Bulletin officiel France, “L’enseignement supérieur et le développement des Technologies d’Information et de Communication”, París, 1º de mayo de 1997.

Burbules, N. y T. Callister (h), *Educación: riesgos y promesas de las nuevas tecnologías de la información*, Buenos Aires, Granica, 2001.

Cabinet Office United Kingdom (COUK), “E-government, a strategic framework”. [<http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/delivery/e-gov.pdf>], 2000.

Cafassi, E., *Internet y políticas de comunicación*, Buenos Aires, Biblos, 1998.

Castells, M., “¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”, San Pablo, marzo, 1998. Ponencia presentada en el seminario Sociedad y Reforma del Estado.

Camilloni, A., “Perspectivas de las universidades en América latina: nuevas tecnologías y globalización”, Buenos Aires, 2002. Ponencia presentada en las II Jornadas de Nuevas Tecnologías y Educación Superior.

Castells, M., *La era de la información, vol. 1*, Madrid, Siglo XXI, 1999.

—, *La era de la información, vol. 2*, Madrid, Siglo XXI, 1999a.

—, *La era de la información, vol. 3*, Madrid, Siglo XXI, 1999b.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Equidad, desarrollo y ciudadanía”. Versión definitiva, [<http://lacnet.uniccttaskforce.org/Docs/CEPAL/Equidad%20Desarrollo%20y%20Ciudadania.pdf>], 2000.

Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), “E- Europa 2002. Una sociedad de la información para todos”, Bruselas, 2001.

Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), “EU policy in the field of ICT in higher education”. Ponencia de Maruja Gutierrez Días, “DG Education and Culture”, presentada en Róterdam, 2002.

Comité interministeriel pour la société de l’information (CISI), “Mise en oeuvre du Programme d’action gouvernemental pour la société de l’information - Etat d’avancement après un an (janvier 1998 - janvier 1999)”. [<http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/cisi190199/cisi1.htm#2>], 1999. Consultado el 2 de febrero de 2003.

Del Barco, J. L., “Internet 2: la nueva internet”. Ponencia presentada en las I Jornadas de Educación Superior, Buenos Aires, 2001.

Department for education and skills, “The future of higher education”, Reino Unido, 2003.

Duart, J. y A. Sangrá, “Formación universitaria por medio de la web: un modelo integrador para el aprendizaje superior”, Barcelona, UOC, 2002.

Ferraté, G., “Universidad y nuevas tecnologías. El camino hacia la Hiperuniversidad”, en *La universidad en el cambio de siglo* (Porta, J., M.

Lladonosa coord.), Madrid, Alianza, 1998.

Fanelli, A. M., “La educación superior transnacional: tipología y regulación estatal”, en revista *La Universidad*, Año 6, N°18, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación.

Frank, C., “Redes avanzadas en Argentina”. Ponencia presentada en las II Jornadas de Educación Superior, Buenos Aires, 2002.

Giddens, A., *La tercera vía*, Madrid, Taurus, 1999.

Harvey, D., *La condición de la posmodernidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1990.

Jhonstone, S., “Current Higher Education ICT Trends and Policies in the States of the U.S.”. Presentado en European Conference. The New Educational Benefits of ICT in Higher Education, 2-4 de septiembre, Rotterdam, 2002.

Levrat, Bertrand, “Survey of ICT in Swiss higher education”, Mimeo. Presentado en European Conference. The New Educational Benefits of ICT in Higher Education, 2-4 de septiembre, Rotterdam, 2002.

Lyotard, J. F., *The postmodern condition*, Manchester, Manchester University Press, 1984.

Majó, J., *Chips, cables y poder*, Barcelona, Planeta, 1997.

Mas-Colell, A., “Projecte Universitat Digital”, Barcelona, Generalitat de Catalunya. (http://www.gencat.es/csi/pdf/cat/projectes/ud_cat/Universitat_digital_CAT.pdf), 2003.

McLuhan, M., *The gutemberg galaxy. The making of typografic man*, Toronto, University of Toronto Press, 1962.

Merryl Linch, “The higher education web”, 2000.

National Committee of Inquiry into Higher Education, “Higher Education in the learning Society”. [<http://www.ncl.ac.uk/ncihe/index.htm>], 1997. Consultado el 3 de febrero de 2003.

Nwamara, G. M., “Networking the nigerian university system. The UNN experience”. Paper presentado en The seminar on trends in the development of ICT in the nigerian university system, 2002.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), “Towards a global information society”, Mimeo, 1997.

—, “OECD information technology outlook 2000”, París, 2000.

—, “Understanding the digital divide”, París, 2001.

—, “OECD information technology outlook 2002”, París, 2002.

Omaha, K., *Mundo seim fronteiras*, San Pablo, Makron Books, 1991.

—, *The end of the Nation State: the rice of regional economies*, Londres, Harper Collins, 1995.

President’s information technology advisory committee/Panel on Digital

Libraries, "Digital Libraries: Universal access to Human Knowledge", Washington, National Coordination Office for Information Technology Research & Development, 2001.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Informe sobre desarrollo humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano", Mimeo, 2001.

Saunders, G., "Introducing Technology onto a Traditional Course: Turning the Classroom Upside Down", Mimeo, 2002.

Shaft, A., *A sociedade informatica*, San Pablo, UNESP, 1990.

Takahashi, T. et al., "Sociedade da informacao no Brasil, Livro Verde", Brasilia, Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2000.

The web based education Commission, "The Power of the internet for learning: moving from promise to practice", Washington, 2000.

Tedesco, J. C., "La política educativa y la sociedad del conocimiento y la información", en *Revista Aportes*, Año 7, N°15, 2000.

Vittadini, N., "Tecnología y comunicación en las nuevas tecnologías de la comunicación", en *Comunicar con los nuevos media* (Bettetini comp.), Barcelona, Paidós, 1995.

Villanueva, E., "El proceso de globalización en materia de educación superior", en revista *La Universidad*, Año 6, N°18, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación.

8) LA INTEGRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL NIVEL INTERNACIONAL

El Sistema Argentino en el Marco del MERCOSUR

Javier Hermo¹⁴⁰

Introducción

Como primera aproximación, creemos necesario encuadrar el tema en el marco de un abordaje integral de las acciones del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM). De ese modo, será más sencillo resaltar los logros, así como evaluar la falta de resultados en algunos campos. Podrá apreciarse mejor, entonces, cuáles temas profundizar y continuar, cuáles mejorar, cuáles están ausentes y cuáles deben ser descartados.

Desde su creación en 1991, con la firma del *Protocolo de Intenciones* por parte de los Ministros de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el SEM ha contribuido al proceso de integración regional a través de variadas acciones y definiciones de políticas comunes; así como a través de la firma de Protocolos hoy vigentes, que permiten el reconocimiento de títulos en todos los niveles, con diferentes características para la educación básica y la universitaria.¹⁴¹

Desde entonces, los Ministros han definido las políticas a seguir en el Sector a través de los Planes Estratégicos, el último de los cuales tiene vigencia para el período 2001-2005.

Con respecto a la educación superior, en este último Plan Estratégico se definen tres grandes bloques temáticos a desarrollar en el quinquenio: acreditación, movilidad y cooperación inter-institucional. Se ha consensuado que se irían abordando sucesivamente -en ese orden- las metas a lograr.

¹⁴⁰ Coordinador del Programa MERCOSUR, Secretaría de Políticas Universitarias.

¹⁴¹ Se trata del "Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico"; del "Protocolo de integración educativa y reválida de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estudios de nivel medio técnico"; del "Protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de postgrado"; del "Acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas"; y del "Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de postgrado"

Implementación del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario

En ese contexto hay que destacar especialmente el comienzo efectivo del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitarias (MEXA), que inició un camino original y único de discusión colectiva y acuerdos que maduraron en tan sólo unos pocos años.

En efecto, desde que en 1998 se aprobó la versión original del *Memorandum de Entendimiento*, que en una primera etapa abarca a las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina, se crearon Comisiones Consultivas de Expertos (CC) para cada una de las tres carreras, integradas por tres miembros por cada uno de los países, así como un Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación Universitaria (GTEAEU), para asesorar a la Reunión de Ministros de Educación (RME) en la construcción de las dimensiones, componentes, criterios e indicadores necesarios para fijar estándares comunes para la acreditación.

Esta tarea, que comenzó efectivamente hacia fines de 1999, se encontraba prácticamente concluida hacia fines del año 2001, y cabe destacar en el año 2002, durante el ejercicio de la Secretaría Pro Tempore por parte de nuestro país, la aprobación de los estándares y demás documentos técnicos necesarios para iniciar la convocatoria a la acreditación. La misma fue ordenada por la RME en junio de 2002, comenzando por la carrera de Agronomía a partir de octubre, proceso que se encuentra actualmente en marcha y que incluirá en el segundo semestre del 2003 a Ingeniería, y en el primero del 2004, a Medicina.

Los Ministros solicitaron al Comité Coordinador Regional que realice una propuesta de nuevas disciplinas para incorporar al Mecanismo Experimental, lo que ya se ha comenzado a elaborar.

Actualmente, en cada uno de los países se trabaja en la convocatoria a Agronomía. En el caso argentino, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) efectuó la selección en acuerdo con la Secretaría de Políticas Universitarias de este Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; se estima que para abril o mayo del 2003 tienen que estar concluidos los informes de autoevaluación de las carreras seleccionadas, a fin de que se puedan realizar las visitas de pares evaluadores con posterioridad.

De modo previo, tentativamente en abril, se realizará un Taller de Capacitación de Pares Evaluadores MERCOSUR, cuyos criterios ya se han venido trabajando durante el año 2002.

De esta forma se concreta el cumplimiento del primer bloque temático enumerado y se van encaminando las acciones necesarias para cumplir con las metas fijadas para el quinquenio. El objetivo final del proceso es la aprobación

de un Acuerdo de Acreditación de Carreras de Grado Universitario.

Movilidad de estudiantes, docentes e investigadores

Con respecto a este segundo bloque temático, durante el año 2002 comenzaron a producirse las primeras acciones pautadas, es decir, la realización de estudios comparativos sobre movilidad en el MERCOSUR y en relación con otros países y regiones, lo que sirve de base para el análisis y la discusión de principios orientadores de los programas de movilidad a implementar en la región.

Se elaboró también una primera versión de los principios orientadores y de las áreas prioritarias a ser consideradas en un programa de movilidad MERCOSUR, a partir del Plan Estratégico 2001-2005 del SEM.

Entre las metas a alcanzar está la de elaborar una propuesta de Acuerdo para la Movilidad, que se elevará a los Ministros para su consideración. La delegación argentina se ha comprometido a presentar una propuesta que se enviará durante el primer semestre del 2003 para que sea analizada por todas las delegaciones.

Las actuales dificultades inherentes a la movilidad son sobre todo producto de las exigencias migratorias de los países y presentan rasgos similares en todos los niveles educativos. Se producen, así, numerosos inconvenientes para los traslados temporarios, tanto para quienes residen en zonas fronterizas como para quienes participan de programas de movilidad e intercambio.

Una vía de solución posible para estas situaciones en las fronteras, sería la admisión de la Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), que acredita la identidad y residencia del titular como documento válido para los fines educativos antes descriptos.

Desde junio de 2002, cuando fue creado el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza por parte del Grupo Mercado Común (GMC), se ha avanzado en una propuesta que podría –una vez vigente– resolver estos problemas al permitir que ciudadanos residentes dentro de un radio de cincuenta kilómetros de las fronteras puedan circular libremente en esas áreas, e incluso trabajar y estudiar sin necesidad de obtener la residencia porque seguirán viviendo en su país de origen. Esta propuesta no está aún vigente y sería sumamente importante acelerar su aprobación para resolver estos problemas suscitados en la frontera.

Por otra parte, nuestro país podría adelantarse a través de una reglamentación de la ley vigente del DNI, dando por válidos a los fines educativos (inscripción, continuidad de estudios, convalidaciones y emisión de certificados y títulos) a los documentos de identidad emitidos por los países de origen; lo que ya ha sido analizado como posibilidad en reuniones realizadas con la Cancille-

ría. Falta definir si para ello basta con una resolución ministerial o si será necesario un decreto presidencial.

Para los casos de traslados para cursar una carrera o un curso o semestre mediante el traslado, pero no en zonas de frontera, hasta hoy rige el principio de visado enunciado más arriba, que opera como una fuerte traba a la movilidad.

En este caso, la firma del Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que fuera aprobado por el CMC en diciembre, puede ser la manera más efectiva de resolverlo, dado que podrá solicitarse la residencia transitoria con el documento de origen por un plazo de hasta dos años prolongable a una residencia permanente. Pero este Acuerdo requiere aún de la ratificación parlamentaria en todos los países, por lo que no está aún vigente.

De cualquier modo, existe una toma de conciencia creciente respecto de la urgente necesidad de resolver este problema -tanto en respecto de la movilidad fronteriza, como en el resto de los casos- admitiendo directamente los documentos emitidos por el país de origen.

Cooperación Interinstitucional

En este tercer bloque temático, se acordó que las metas a alcanzar, si bien revisten suma importancia, podrían ser concretadas con posterioridad a las correspondientes a los otros puntos anteriores. Se destacan en este sentido, el proyecto de curso de políticas públicas y el desarrollo de actividades conjuntas con la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología del MERCOSUR (RECYT).

Debe hacerse notar, también, que durante el año 2002 se vio la necesidad de abordar temas urgentes no previstos en la planificación original, y que han requerido cada vez más atención, como son las acciones a emprender en el marco del Espacio Común de Educación Superior de la Unión Europea, América Latina y Caribe (UEALC) y la necesidad de articular políticas comunes del MERCOSUR ante la liberalización de servicios educativos que se plantea en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) y otras instancias similares en las que se plantea la liberalización de servicios.

Proyecto ESPOL (Escuela Superior de Políticas Públicas)

En virtud del esfuerzo realizado y de la importancia estratégica de desarrollar acciones en la formación de recursos humanos en la administración pública, especialmente orientados al MERCOSUR, se acordó restringir el pedido de financiamiento a la participación de profesores visitantes y estudiar la posibi-

lidad de definir un módulo común para aplicar en los países por universidades que tengan programas reconocidos de formación en políticas públicas. Dichas acciones deberán ser completadas durante el año 2003.

Interacción con la RECYT

En el transcurso del primer semestre de 2002 la delegación argentina trabajó en conjunto con su par de la RECYT para delinear posibles líneas de trabajo conjunto, las que fueron definidas como:

- Realización de un mapa de las acciones desarrolladas en educación superior, ciencia y tecnología.
- Desarrollo de un buscador especializado en ciencia y tecnología, que permita identificar actividades de investigación, cursos de capacitación, etc.

En este sentido, se acordó convocar a sendas reuniones conjuntas de expertos para analizar los cursos de acción más convenientes a fin de concretar estos proyectos.

Espacio Común de Educación Superior de la Unión Europea, América Latina y Caribe (UEALC)

La Declaración de Río de Janeiro efectuada el 29 de junio de 1999 con motivo de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, con la participación del Presidente de la Comisión Europea, afirmó la voluntad política de intensificar las excelentes relaciones entre estas regiones y consideró la enseñanza superior como una de las prioridades de actuación relevadas dentro de este marco.

En consonancia con esta Declaración, la Conferencia de Ministros de Educación de la Unión Europea, América Latina y el Caribe sobre Enseñanza Superior emitió una Declaración, en París el 3 de noviembre de 2000, en presencia de la Comisión Europea y representantes de cuarenta y ocho países. En ella se afirmó la voluntad de los ministros de educación de poner en práctica la Declaración de Río en el área de sus competencias.

Con este objetivo se hace necesario un marco de actuación para una cooperación que favorezca la emergencia y desarrollo de un “espacio común de enseñanza superior Unión Europea–América Latina–Caribe» (UEALC) como un elemento clave del fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales entre Estados. Este espacio común tendría el fin de facilitar el intercambio del conocimiento, la transferencia de tecnología y la circulación de estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo, y de velar por la articulación entre formación, empleo y conocimiento científico

en los países comprometidos.

Cinco países coordinadores, Francia y España por la Unión Europea; Brasil y México por América Latina, y San Cristóbal y Nieves por el Caribe, deben garantizar el seguimiento para la creación del espacio y permanecer en contacto con los responsables designados por cada uno de los países signatarios.

En el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) hemos acordado que todas las iniciativas a impulsar en ese ámbito sean discutidas y consensuadas primero en el SEM e impulsadas luego por Brasil en el Comité de Seguimiento.

La delegación de Brasil, como integrante del Comité de Seguimiento en representación de la región, informa periódicamente en las reuniones de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRCES) del MERCOSUR, acerca de los encuentros y de los temas tratados.

En el año 2002 se aprobó el *Plan de Acción 2002-2004 para la construcción del Espacio Común de Educación Superior-UEALC*, que supone la necesidad de intensificar la cooperación entre instituciones de enseñanza superior, sobre todo en lo que se refiere a la movilidad y a la evaluación de la calidad de la enseñanza.

Se acordó, también, que los proyectos que deban ser elaborados por Brasil, para discutirlos con los demás países que integran el Comité de Seguimiento UEALC, serán publicados simultáneamente en la oficina virtual de la CRC-ES, para su análisis y discusión por parte de los otros países del MERCOSUR.

También en este espacio de integración educativa, se incluyó como consecuencia de la propuesta argentina del primer semestre, y por iniciativa encomendada a Brasil, la discusión sobre la liberalización de los servicios educativos en el marco del AGCS – OMC.

Liberalización de servicios educativos: Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

En primer lugar, debe señalarse que al ser tanto los países miembros como asociados del MERCOSUR, miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y al haberse habilitado a partir de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT la discusión acerca de los servicios, todos los países miembros se han comprometido a exponer sus planteos, reclamos y/o compromisos sobre el particular, en el marco del ya firmado Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS según su sigla en inglés), asumiendo las conclusiones de la reunión de Ministros de Comercio realizada en 2001 en Doha, Qatar.

Por otra parte, y también de modo preliminar, debe tomarse como dato que por la misma naturaleza multilateral de la OMC, nadie está obligado a conceder algo u ofrecer condiciones más favorables en ninguno de los puntos abiertos a dis-

cusión, incluidos los servicios educativos. Al menos no en lo formal de las tratativas en el interior de la OMC¹⁴².

Desde ese punto de vista, la posición argentina, como la de los demás países, no puede ser otra que participar en las tratativas sobre el AGCS y decidir entonces si pedir o efectuar concesiones y de qué tipo, dado que es ya un compromiso asumido.

Con respecto a las consecuencias de la implementación futura de compromisos asumidos en el marco del AGCS, es difícil evaluarlas ya que no se conocen las conclusiones de la ronda de consultas y sólo se han manifestado hasta el momento algunos países con propuestas generales que, de todos modos, marcan una tendencia que según estos países deberían tener las negociaciones.

Por otra parte, las posiciones al respecto están muy divididas acerca de las ventajas y desventajas que podría acarrear para nuestro sistema de educación superior.

En este sentido, las posiciones de máxima son ampliamente conocidas: “cualquier regulación es mala y debe ser eliminada” y no dista de las asumidas por el denominado “pensamiento único” para todos los temas. Sin embargo, aquí, como en las regulaciones de protección de sectores específicos como el agrícola, por citar el caso que más afecta a la Argentina, la prédica es sólo para el resto del mundo.

Este es un punto a considerar especialmente en la negociación, porque, en la medida en que los países no adquieran compromisos acerca de la eliminación de supuestas barreras comerciales (mecanismos de regulación, subsidios públicos, etc.), los que nadie está obligado a asumir y que de modo expreso quedan salvaguardados por el propio AGCS, no habrá consecuencias en la desregulación más que allí donde haya voluntad del país de producir tal “apertura” de mercado.

Hay que recordar también que la mayor parte de los países de la OCDE (por no decir todos) tienen mecanismos y legislación regulatoria de la educación en general, de la instalación de establecimientos educativos, de la validez y reconocimiento de títulos, así como subsidios a la educación pública y privada (en algunos casos).

Por otra parte, debe tomarse muy en cuenta que “el único caso en que está permitido apartarse del trato de nación más favorecida en el marco del AGCS es el de los países que sean miembros de acuerdos comerciales regionales”¹⁴³.

¹⁴² Ver, “La educación superior en la OMC”, en esta misma publicación.

¹⁴³ Secretaría de la OMC, 1999. Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)

Y también que, en consecuencia, “los miembros de una zona de libre comercio o unión aduanera reconocida en el marco del GATT podrían probablemente esperar comprensión si sus esfuerzos por extender su relación al comercio de servicios fueran inicialmente incompletos”¹⁴⁴. He aquí la mejor fundamentación para advertir la importancia de tratar el tema en el MERCOSUR.

Por lo tanto, en abril de 2002 y a propuesta de la Presidencia Pro-Tempore de Argentina, se incorporó el tratamiento de esta cuestión en las reuniones de educación superior del SEM, y posteriormente se presentó un estudio preliminar elaborado sobre el tema por la delegación argentina, a pedido de la Presidencia Pro-Tempore de Brasil, que señala algunas de las consideraciones a tener en cuenta para la definición de una política regional sobre el particular.

Como consecuencia, en octubre de 2002 se acordó:

- Definir problemáticas comunes que deberán ser tratadas por el SEM.
- Informar sobre los pedidos de concesiones hechas por los países del MERCOSUR a otros, o recibidas de terceros países.
- Solicitar a la Argentina la elaboración de la continuidad del estudio antes referido, donde se indiquen puntos comunes a ser considerados para elaborar una posición común de los países del bloque.

Conclusiones generales

La puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado, es un gran logro del Sector Educativo del MERCOSUR, que inició un camino original y único de discusión colectiva y acuerdos que maduraron en muy pocos años y que hoy ya están siendo implementados.

Debemos señalar especialmente que esta experiencia se produce antes que en ninguna otra parte del mundo, desarrollando saberes propios, construyendo criterios e indicadores comunes y posibilitando una real mejora en la calidad educativa asociada a la acreditación. Y ello no como consecuencia de imposiciones externas o programas financiados por organismos internacionales, sino a partir de una política asumida firmemente por los países de la región, que ha sido continuada aún por cambios de gestiones gubernamentales y con una implicación cada vez mayor de los principales actores del sistema educativo, en este caso las propias universidades de la región.

Creemos que tal experiencia merece destacarse puesto que en esta materia el MERCOSUR puede ser absolutamente pionero y establecer patrones y estándares de modo autónomo y fijando el rumbo.

¹⁴⁴ Idem.

Otro punto relevante es la decisión de establecer una posición común de los países del bloque con respecto a la liberalización de servicios educativos en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Avanzar en esa estrategia nos permitirá mayores márgenes de libertad para negociar en un foro multilateral como es la OMC, con posiciones concertadas, que puedan ser en una primera fase las del MERCOSUR, para luego sumar a todos los integrantes del espacio UE-ALC. Esto sin duda, reducirá la posibilidad de que se impongan las posturas de quienes sólo están interesados en apuntalar la fase comercial de la integración educativa en su beneficio.

Finalmente, debemos subrayar la importancia del componente de información y comunicación en el nuevo contexto mundial y su capacidad de convertirse en una herramienta útil para el trabajo cotidiano en cuanto al diseño e implementación de políticas educativas en la región.

En este sentido, el sector educación superior ha sido pionero en la utilización intensiva del sitio web desarrollado por el Sistema de Información y Comunicación (SIC) del MERCOSUR, que permite encontrar de manera centralizada información disponible al público en general sobre los avances de la integración educativa, los resultados de las reuniones, noticias sobre los sistemas educativos de la región y vínculos a sitios educativos y gubernamentales.

Así, por ejemplo, la coordinación del Mecanismo Experimental de Acreditación se ha visto enormemente facilitada por el trabajo virtual a través del sitio. La discusión de documentos, los envíos de propuestas y las revisiones de archivos se han convertido en una actividad cada vez más consolidada.

El uso intensivo de tecnologías de la comunicación, al propiciar conferencias en línea, intercambios instantáneos de información, accesos a bases de datos disponibles y otras múltiples posibilidades, es ya una concreta realidad que crece cotidianamente en el MERCOSUR Educativo.

Esta realidad refuerza la necesidad imperiosa de avanzar en la coordinación de políticas de informatización, tanto a nivel regional como nacional.

Programa de Cooperación Internacional

*Valentín Carriolo*¹⁴⁵

*Marta Borthwick*¹⁴⁶

El programa de cooperación internacional universitaria tiene como objetivo principal promover el desarrollo y fortalecimiento institucional de las universidades en materia de cooperación internacional.

En ese marco, la propuesta para el año 2003 puede dividirse en cinco líneas de trabajo:

1. Programa de Movilidad

El desarrollo del Programa de Movilidad se origina por la necesidad de reformular los sistemas vigentes, fortaleciendo el desarrollo académico por sobre otros aspectos, a través del reconocimiento pleno de los estudios cursados en el período de estancia, bajo un sistema único de transferencia de créditos.

De esta forma, se intenta retomar las actividades efectuadas en años anteriores que incluyeron la puesta en marcha de un proyecto de capacitación de la comunidad universitaria argentina sobre el sistema de transferencia de créditos, financiado por el fondo de la comisión mixta hispano–argentina, que se realizó a fines del año 2000 y que sirvió como base para el inicio de un proceso de intercambio de información y experiencias en relación con los desarrollos que en este sentido se encuentran en funcionamiento en la Unión Europea.

Las principales actividades que se realizaron se detallan a continuación:

a. Organización y desarrollo de un Taller de Capacitación de funcionarios de las universidades argentinas sobre el sistema de créditos, en el cual disertaron dos consultoras de la Unión Europea y un representante de la Universidad de Poitiers (Francia).

Como resultado del mismo, se verificó la predisposición y opinión favorable de los asistentes sobre el sistema de transferencia de créditos; del mismo modo se planteó la necesidad de profundizar el intercambio de estudiantes a través del reconocimiento académico, y hubo acuerdo acerca de los beneficios de desarrollar un sistema de transferencia de créditos para el mejoramiento de la calidad en la educación superior. Como consecuencia se percibió la necesidad

¹⁴⁵ Coordinador del Programa de Cooperación Internacional (PCI), Secretaría de Políticas Universitarias.

¹⁴⁶ Coordinadora del Area Asia- Pacífico, Secretaría de Políticas Universitarias.

de lograr mejores herramientas técnicas para la implementación de dicho sistema de créditos en las universidades argentinas teniendo en cuenta la relevancia de la experiencia europea en la materia.

b. Visita de tres funcionarios del Ministerio de Educación a España con el objeto de visualizar el desarrollo del programa ERASMUS focalizando en la gestión del sistema de transferencia de créditos de la Unión Europea.

c. Realización del Segundo Taller de capacitación sobre el sistema de transferencia créditos.

Se prevén las siguientes acciones:

- Incluir, en el marco de las reuniones ordinarias de los CPRES, un espacio destinado a fortalecer la participación de los representantes de la REDCIUN a fin de sentar las bases para el establecimiento de un sistema único de reconocimiento de créditos de alcance regional¹⁴⁷ en aquellas áreas del conocimiento que se estimen prioritarias de acuerdo con los lineamientos propuestos por la SPU.
- Crear las condiciones y acuerdos necesarios con miras al lanzamiento de la primera experiencia piloto del Programa de Movilidad para el año 2004.

2. Oportunidades de cooperación

El objetivo general es fortalecer la participación de las universidades argentinas en el escenario internacional y lograr como consecuencia un aprovechamiento de los recursos humanos involucrados en la transferencia de los conocimientos obtenidos para la sociedad en su conjunto. Se lleva a cabo según diversas modalidades:

- **Difusión y asistencia técnica:** En esta modalidad se busca poner en marcha las acciones necesarias para el aprovechamiento de oportunidades de cooperación que permitan el acceso a las distintas líneas de financiamiento de proyectos ofrecidos por la Unión Europea. Esta actividad se inscribe fundamentalmente en el marco de los programas y acciones que implementa la Dirección.
- **Desarrollo de la Cooperación Horizontal:** En esta modalidad se busca atraer estudiantes extranjeros mediante la difusión de los programas académicos de nuestras universidades, como así también brindar a estudiantes y docentes argentinos posibilidades de estudio en el exterior.
- **Desarrollo de acciones en favor de la Cooperación al Desarrollo:** En esta modalidad se busca fortalecer las relaciones duraderas de cooperación entre

¹⁴⁷ La opción de máxima es lograr el acuerdo para establecer el sistema único de créditos a nivel nacional.

las universidades y las administraciones regionales de Argentina y el resto del mundo. Esta modalidad prevé la asistencia técnica en la presentación de proyectos de alto impacto social por parte de los actores mencionados para la obtención de financiamiento por parte de los organismos pertinentes.

- Cooperación internacional con Universidades Asiáticas: La primera etapa de intercambio se centralizó en China e India.

Con respecto al primer país, después de reuniones bilaterales se decidió realizar un primer Encuentro entre Universidades Chinas y Universidades Argentinas. Se llevó a cabo el día 26 de noviembre de 2002, en instalaciones de este Ministerio. Participaron treinta universidades argentinas y la Universidad de Nanjing-Shanghai, que fue la primera en responder la convocatoria. Comprometieron una respuesta las Universidades de Renmin, Beijing y Quinhoa.

En cuanto a India no existen antecedentes de intercambios en materia universitaria, por lo que se realizaron reuniones bilaterales, con la participación del Primer Secretario de la representación india en nuestro país, Tarsem Singh. Se analizaron posibles acciones para el 2003.

Se prevén las siguientes acciones:

- Difusión y asistencia técnica: Se está trabajando en forma conjunta con el Programa de Extensión Universitaria para la difusión y posterior asistencia técnica, para la presentación de proyectos por parte de las universidades argentinas en el Programa “Cultura 2000” de la Unión Europea, en el marco de la “Primera Feria Universitaria de Arte, Diseño, Turismo Cultural y Artesanías”.

- Desarrollo de la Cooperación Horizontal: Se iniciaron las gestiones para colaborar en la creación, diseño y publicación de la página web de cooperación internacional de la REDCIUM, con el fin de generar un flujo de información en línea de actualización permanente, abierto a la consulta de todos los actores interesados en la materia.

- Taller sobre Cooperación para el Desarrollo: se prevé la organización de un taller a cargo de especialistas en el tema, en el que se puedan transmitir las experiencias realizadas hasta el momento en algunas de las universidades argentinas.

- Cooperación internacional con Universidades Asiáticas:

China: Se prevé desarrollar una primera etapa de intercambio docente con la Universidad de Nanjing-Shanghai, existen ofrecimientos de esa casa de estudios, como de varias universidades argentinas. Se está diseñando, conjuntamente con la delegación de la Embajada de China, y en respuesta al citado objetivo, un convenio marco para regular las relaciones entre las instituciones de ambos países.

India: Se acordó implementar para el año una primera etapa de intercambio de información entre las universidades de ambos países destinada a sentar las bases para la posterior firma de un convenio marco.

Con el objetivo de avanzar en los mencionados proyectos, se decidió organizar un encuentro de universidades Asiáticas y Argentinas, en el que serán expuestos aspectos relacionados con acciones culturales, de extensión, con la actualidad político-social y con el desarrollo académico.

3. Redes

El objetivo de esta modalidad está centrado en fortalecer la construcción e institucionalización de relaciones de cooperación entre las universidades argentinas y sus contrapartes en el exterior.

La idea subyacente es pasar de las instancias de cooperación “espontánea” a sistemas de cooperación “estables” entre departamentos y unidades académicas, fortaleciendo, a su vez, un proceso de concientización en el interior del sistema acerca de la importancia de la cooperación internacional como otro de los pilares de la actividad universitaria, similar, en este sentido, a la docencia, la investigación y la extensión.

Se prevén entonces las siguientes acciones:

- Recopilación y sistematización de información sobre la constitución y sistemas de redes existentes en el marco de los distintos programas en ejecución que incluyen tal modalidad.
- Organización de alguna modalidad de difusión y detección de problemas (talleres, seminarios, etc.) con el objetivo de difundir información crítica que facilite el proceso de toma de decisiones a los actores del sistema.
- Desarrollar e implementar acciones de asistencia técnica a partir de la creación de un banco de expertos argentinos en cooperación internacional, tomando como insumo primario los resultados preliminares de la encuesta prevista y con el fin de optimizar la utilización de los RRHH dentro del sistema.

4. Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI)

- Fase América Latina – España (AL/E 2003)

La mencionada fase concluirá con el envío de los estudiantes y docentes seleccionados durante los meses de marzo y abril del presente año. Cabe mencionar que la fase AL/E 2003 ha movilizado un total de noventa estudiantes de grado y posgrado y de ciento cuarenta y nueve docentes en sus modalidades de plaza por catálogo y plaza por concertación.

- Fase España – América Latina (E/AL 2003)

Para la presente edición del Programa de Cooperación Interuniversitaria está

prevista una reformulación tendiente al fortalecimiento de las relaciones estables de cooperación cultural y científica a través de la realización de proyectos conjuntos con universidades españolas. Tendrá cuatro modalidades de implementación, a saber:

- a) Ayudas a proyectos conjuntos de investigación: consiste en propuestas de Departamentos o Centros de Investigación universitarios españoles e iberoamericanos para facilitar la puesta en común de recursos de investigación de los países involucrados mediante la financiación de movilizaciones de los miembros de los respectivos equipos de investigación.
- b) Ayudas para proyectos bilaterales de posgrado y doctorado: se trata de propuestas efectuadas por dos universidades, una española y otra iberoamericana, con base en un programa docente de posgrado o doctoral de impartición conjunta, en las modalidades de estancias cortas para la docencia de profesores españoles e iberoamericanos y de períodos de información en las universidades españolas e iberoamericanas para estudiantes de posgrado y doctorales de los países en cuestión.
- c) Ayudas para redes temáticas de docencia: integradas por seis universidades, tres de Iberoamérica y tres de España, sobre la base de un programa de colaboración conjunto para articular la movilidad de docentes de España a Iberoamérica y viceversa.
- d) Ayudas para acciones conjuntas complementarias: destinadas a la asistencia a tribunales de tesis, lectura de tesis doctorales, organización de seminarios, talleres y reuniones docentes y científicas en las universidades españolas e iberoamericanas, preferentemente aquellas dedicadas a preparar las bases de futuros proyectos conjuntos o redes.

5. Encuesta permanente de Cooperación Internacional Universitaria

De acuerdo con el creciente proceso de internacionalización de la educación, resulta cada vez más importante contar con herramientas técnicas de diagnóstico y análisis que permitan tener una visión de conjunto del sistema universitario argentino, en la que se señalen las fortalezas y debilidades como insumo para la toma de decisiones y la formulación de políticas.

En tal sentido, se prevé el diseño del instrumento para la primera etapa del relevamiento de información. En esta etapa se intenta contar con datos suficientes para que en la segunda mitad del año sea posible confeccionar un documento que incluya los resultados parciales y para que a fin de año se integre en un trabajo que permita construir el “Mapa de Cooperación Internacional del Sistema Universitario Argentino”.

La propuesta para la primera etapa incluye en principio:

- Identificación de actores responsables de las áreas de cooperación en las universidades argentinas
- Determinación de la posición relativa de las áreas de cooperación dentro de la estructura de las distintas universidades, así como relevamiento de recursos materiales, administrativos, técnicos y financieros con que cuentan las mismas.
- Relevamiento de las acciones en desarrollo en las universidades argentinas (convenios en vigencia, proyectos y programas en ejecución, etc.).
- Identificación de los problemas relativos a la formulación, gestión e implementación de programas y proyecto de cooperación internacional.

Cooperación Internacional y Educación Superior. Experiencias, Tendencias, y Perspectivas

*Gabriela Siufi*¹⁴⁸

Introducción

El papel de la cooperación internacional en el ámbito de la educación superior ha sufrido profundos cambios conceptuales e instrumentales en las últimas décadas, tanto como consecuencia de los procesos relacionados con el fortalecimiento de la calidad y pertinencia de las instituciones de educación superior; como de la generalización del objetivo de internacionalización de la docencia y la investigación, manifestado en las recientes Cumbres Regionales y Mundiales.

En la relatoría general de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, efectuada en París en octubre de 1998, Suzy Halimi, expresa: 'es preciso tener conciencia de que la educación superior ya no se puede concebir solamente a partir de situaciones y criterios nacionales. Ya no existe investigación o formación dignas de ese nombre en términos puramente locales.¹⁴⁹ La creciente mundialización de los problemas, caracterizada por la extrema complejidad de las situaciones, hace que la cooperación interuniversitaria interese a todos. Ninguna universidad por muy buena que sea y por más recursos de que disponga, puede hoy ser excelente en todos las áreas.

La cooperación internacional se ha convertido en una actividad horizontal con influencias comprobadas en las políticas, la organización y la gestión de la educación superior; en la formación docente y la oferta educativa de grado, posgrado y continua; en las actividades de vinculación y extensión; y muy especialmente en el papel que desempeñan las universidades en la cooperación para el desarrollo.

Los modelos de cooperación activa e integral, han ido sustituyendo de a poco a los habituales modelos de cooperación pasiva y de carácter asistencial. La diversificación de las estrategias institucionales y la disminución de las fuentes externas de financiación (o su reorientación a líneas y proyectos específicos) vienen conduciendo desde hace unos años al replanteo de los esquemas de subvención de la cooperación internacional, con

¹⁴⁸ Coordinadora de Relaciones Internacionales Universitarias, Secretaría de Políticas Universitarias.

¹⁴⁹ Halimi, Suzy. *Informe Oral preparado con motivo de la clausura de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, UNESCO, París, 1998, pág. 12.

tendencia a modelos cofinanciados.¹⁵⁰

La consideración del papel estratégico de la cooperación internacional obliga a los gobiernos nacionales a adoptar un papel activo. La creciente relevancia de la formación de recursos humanos calificados, y del desarrollo de los conocimientos científicos y de las tecnologías en la conformación de sociedades avanzadas, está adjudicando mayores responsabilidades como servicio público a la políticas e instituciones de educación superior.

Es por todo esto que la Secretaría de Políticas Universitarias, en estrecho vínculo con la Dirección Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, viene trabajando activamente para promover la participación del gobierno argentino y de las instituciones universitarias en el proceso de mundialización de la educación superior, en el marco de un desarrollo humano, respetuoso de la paz, la democracia y los derechos humanos

Las universidades –con el apoyo de las Secretarías de Estado– son quienes deben decidir lo que harán para afrontar la nueva sociedad del conocimiento y sobre todo para seguir ejerciendo una función pública y social.

En las páginas siguientes haré mención a los principales programas de cooperación de la educación superior en el ámbito internacional, iberoamericano y regional, en los que participa Argentina; a los acuerdos y programas bilaterales y multilaterales de la SPU con diferentes países, y a las asociaciones y organizaciones de instituciones universitarias más conocidas.

Programas internacionales, iberoamericanos y regionales para el desarrollo de la educación superior

La cooperación internacional de las universidades tiene una doble dimensión: la que a través de la cooperación interuniversitaria coloca a las universidades como los principales actores y beneficiarios de la misma, y la que se fundamenta en la participación de las universidades como agentes de la cooperación para el desarrollo a través de proyectos y actividades dirigidos a otros beneficiarios.

En la actualidad se llevan a cabo una multiplicidad de programas orientados al desarrollo y al intercambio en las instituciones de educación superior.

En relación con la Comunidad Europea

Existe una pluralidad de intereses para la cooperación interuniversitaria en el

¹⁵⁰ Aún para países con serios problemas de desarrollo, se propone que en los proyectos de cooperación, incluyan algún tipo de contrapartida como muestra de su interés y compromiso y como reaseguro de la concreción de los proyectos. Esto es aplicable a la mayoría de los programas de cooperación.

ámbito eurolatinoamericano, muchos de ellos favorecidos por la Unión Europea con apoyo de países latinoamericanos.

Programa ALFA (América Latina – Formación Académica): es un programa de cooperación entre Instituciones de Educación Superior de la Unión Europea y América Latina.¹⁵¹ Propicia la constitución de redes entre universidades para el desarrollo de actividades de capacitación, intercambio de información y proyectos docentes conjuntos, y en menor medida, de investigación. Actualmente se está ejecutando la Fase II del Programa, que comprende un período de seis años (2000 – 2005). Se realizaron cuatro rondas de presentación de proyectos en las que han sido seleccionadas un total de setenta y seis propuestas, de las cuales el 52% corresponden a instituciones argentinas.¹⁵²

Programa Alban¹⁵³: busca la promoción de la cooperación en materia de educación superior entre ambas regiones, a través de becas para latinoamericanos. El programa cubre estudios para postgraduados y formación especializada para profesionales latinoamericanos y futuros cuadros directivos, en instituciones o centros de la Unión Europea.

En estos meses se está llevando a cabo la Primera Convocatoria, cuyas acciones empezarán a implementarse a partir del 2003/2004.

Programa “Erasmus World”¹⁵⁴: respecto de la movilidad interuniversitaria, la Unión Europea ha notificado recientemente sobre un nuevo Programa de Educación Superior. Con un presupuesto de doscientos millones de euros, y por un período de cuatro años (2004-2008), está destinado a atraer estudiantes y docentes de los países menos desarrollados para realizar experiencias en instituciones europeas, y a sus pares de Europa para estudiar en estos países en áreas consideradas prioritarias.

Programa @lis (Alianza para la Sociedad de la Información): en relación con el desarrollo tecnológico, la Comisión Europea realizó una convocatoria inicial que aspira a responder a las necesidades de las colectividades locales, estimular el diálogo en materia de políticas y reglamentación y aumentar la capacidad de interconexión entre colectivos de investigadores de las dos regiones. Con un monto total de cuarenta millones de euros se financian proyectos que de-

¹⁵¹ Los países participantes son los quince Estados Miembros de la Unión Europea y dieciocho países de Latinoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

¹⁵² *Boletín N°5 ALFA-Flash*, Febrero 2003

¹⁵³ El punto focal del Programa Alban en Argentina está a cargo de la Universidad Nacional del Litoral, Provincia de Santa Fe.

¹⁵⁴ La presentación preliminar del programa puede consultarse en: <http://europa.eu.int./comm/education>

muestren las ventajas de la sociedad de la información en cuatro ámbitos específicos: administración; salud pública; integración social; y educación y diversidad cultural.

En este primer concurso, han sido seleccionadas once¹⁵⁵ universidades argentinas con participación de empresas y ONGs, con veintiocho proyectos presentados preferentemente en el rubro «educación y diversidad cultural».

En el ámbito Iberoamericano

La extensión de la dimensión internacional en la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores está modificando la lógica del aprendizaje y la enseñanza. Como ejemplos de estas acciones se pueden citar los siguientes programas:

Programa MUTIS: aprobado en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Madrid en 1992, tiene como objetivo promover e incrementar el desarrollo económico y social de los países iberoamericanos. El Gobierno Argentino, contribuye a este programa con becas de larga duración¹⁵⁶ para graduados universitarios de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana -excepto argentinos- a fin de realizar estudios de Maestrías y Cursos de Especialización en universidades argentinas.

Desde el año 1992, se han realizado anualmente convocatorias que incluyen posgrados de áreas sugeridas por los Jefes de Estado de Iberoamérica. Las universidades públicas y privadas argentinas se han sumado desde el inicio a este programa y han ofrecido en la última convocatoria setenta y seis propuestas de especialización y asumido además el 50 % del costo de la matrícula.

Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), también denominado INTERCAMPUS, promovido por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Se destina a estudiantes de pre y postgrado, matriculados en universidades españolas, que quieren efectuar actividades en universidades de Iberoamérica

La finalidad de las ayudas es facilitar la participación de los estudiantes universitarios en la acción exterior a fin de incrementar su capacidad de contribuir al desarrollo de las sociedades iberoamericanas, a través de su acercamiento y vinculación. A tal efecto, los beneficiarios del Programa colaboran en la ejecución de actividades docentes (tutorías, seminarios, jornadas, clases prácticas, etc.) o de investigación, bajo la dirección de un profesor de la universidad

¹⁵⁵ Universidades Nacionales de Luján, Buenos Aires, La Plata, Rosario, Litoral, Cuyo, Río Cuarto, General Sarmiento, Jujuy, Quilmes y la Universidad Tecnológica Nacional.

¹⁵⁶ El Gobierno Argentino abona una mensualidad de \$800 y seguro médico asistencial durante el período de vigencia de la beca.

de destino. Un número considerable de universidades argentinas participan en Intercampus.

Programa Iberoamericano de Movilidad Académica (PIMA).¹⁵⁷ Organizado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) tiene por objetivos fortalecer la cooperación interuniversitaria y fomentar el desarrollo de la dimensión iberoamericana de la enseñanza superior mediante el desarrollo de proyectos multilaterales de intercambio de estudiantes de grado en la región. Tras los resultados alcanzados en la experiencia piloto y primera edición 2002, se presenta la segunda convocatoria del PIMA 2003/2004, que otorgará ayudas para movilidad a trescientos estudiantes.

En el ámbito del Mercosur

El Programa de acciones del Mercosur Educativo¹⁵⁸ se plantea como un espacio regional para favorecer la integración del sector educativo de los países miembros. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología participa como miembro pleno en todas las actividades y la Secretaría de Políticas Universitarias, especialmente en la Comisión de Educación Superior.

En diciembre del 2000 los Ministros de Educación aprobaron el Compromiso de Gramado, con un plan de acción para el período 2001-2005. En educación superior se han señalado tres áreas principales de interés: movilidad de estudiantes y profesores; acreditación de carreras a nivel Mercosur¹⁵⁹; cooperación interinstitucional a través de programas de postgrado, formación docente e investigación científica.

Las acciones y programas del Mercosur Educativo se desarrollan en forma detallada en otro capítulo de este libro.

Si bien muchas de las iniciativas mencionadas contemplan esencialmente a las universidades como actores de cooperación, el apoyo de los Ministerios y en especial de las Secretarías de Educación Superior, son fundamentales actores de esta cooperación en el gerenciamiento de acciones y en el apoyo administrativo y financiero a las propuestas elaboradas por las propias unidades académicas.

¹⁵⁷ <http://www.campus-oei.org>

¹⁵⁸ En el que participan con el mismo nivel de responsabilidad y decisión, los países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y asociados (Bolivia y Chile).

¹⁵⁹ Las tres carreras elegidas para iniciar el proceso de acreditación son: Agronomía, Ingeniería y Medicina.

Programas y acciones bilaterales de cooperación internacional para el desarrollo de la educación superior

Acuerdos Bilaterales

Los *Programas de Cooperación Cultural y Educativa*¹⁶⁰ son acuerdos marco entre dos países que abarcan todas las áreas de la educación (básica, secundaria, postsecundaria, universitaria, investigación) y la cultura, generados a partir de propuestas presentadas por los gobiernos, con el objeto de formalizar y fortalecer las acciones de cooperación bilateral entre dos naciones. Esos programas se realizan en el marco de los Convenios y Cooperación Educativa y se aprueban en el contexto de las reuniones de Comisión Mixta entre países que se celebran periódicamente.

Las propuestas de programas educativos en las que participó la Secretaría de Políticas Universitarias en estos últimos años, aportando su visión para las acciones relacionadas con la educación superior, incluyen: el intercambio de docentes, alumnos e investigadores; el acceso a documentos y estructuras de los sistemas educativos de los países; las becas para estudiantes, docentes e investigadores para la realización de estudios de grado y posgrado en el otro país¹⁶¹; el desarrollo conjunto de investigaciones y programas de cooperación; entre muchos otros. Los países participantes fueron: Brasil, Federación Rusa, Francia, Honduras, Israel, Italia, Marruecos, Paraguay, Rumania, República Árabe Siria; Reino Jashemita de Jordania, República Oriental Del Uruguay, República Portuguesa, Ucrania.

Proyectos de Cooperación Bilateral

Programa de Centros Asociados de Posgrados entre Brasil y Argentina (Convenio CAPES/SPU). En el marco del Protocolo Adicional del Convenio de Cooperación Educativa entre los Gobiernos de Brasil y de Argentina sobre Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos en el nivel de posgrado, se establece el *Programa de Centros Asociados de Posgrado* destinado al intercambio académico en áreas prioritarias, entre instituciones de enseñanza superior de ambos países. Las entidades responsables de la coordinación del Programa son, por Brasil, la Fundación CAPES del Ministerio de Educación, y por Argentina, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU).

Cabe aclarar que la propuesta original del proyecto, sugerida por Brasil,

¹⁶⁰ La organización general de estos acuerdos en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología se encuentra a cargo del "Programa de Relaciones Bilaterales y Multilaterales" de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional.

¹⁶¹ Al respecto puede consultarse la información brindada por el *Programa de Becas para la Formación de Recursos Humanos de Alto Nivel en el exterior* de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
www.me.gov.ar/becas

estaba destinada específicamente a doctorados, y por solicitud de la SPU, se hizo extensiva a programas de maestrías argentinas.

El objetivo del Programa es estimular la asociación entre maestrías y doctorados. La duración establecida para los proyectos es de dos años y en diciembre del 2002 fueron seleccionados los primeros quince¹⁶² con un monto promedio de R\$ 250.000 por año, para cada asociación propuesta. A partir de los mismos se promoverá el intercambio de alumnos de posgrado, docentes, profesores visitantes e investigadores; se procurará el reconocimiento mutuo de créditos obtenidos en las instituciones participantes del Programa a través de la co-orientación de tesis y la co-diplomatura, y se animará el intercambio de experiencias de integración de la enseñanza de posgrado y la investigación entre los dos países.

Proyectos Bilaterales con España

La Secretaría de Políticas Universitarias ha presentado dos propuestas de cooperación en la reunión preparatoria para la *VI Reunión de la Comisión mixta hispano-argentina de cooperación internacional*, a fin de desarrollar proyectos de cooperación con universidades y organismos españoles. Dichas propuestas se titulan: *Nuevas formas de asignación de recursos públicos a universidades nacionales* y *Formación de emprendedores en universidades para el fortalecimiento de la vinculación con el sector socio-productivo*. La evaluación de las presentaciones se realizará en los próximos meses.

Experiencias de cooperación universitaria de carácter multilateral

Organización de los Estados Americanos (OEA)

En materia de Educación la OEA¹⁶³ desempeña un significativo papel en la formulación, desarrollo e instrumentación de iniciativas en su área de incumbencia. En las reformas institucionales planteadas recientemente por este organismo, se generó el concepto de *cooperación solidaria* que sirve como fundamento del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI). A través del mismo se instrumentan programas, proyectos y actividades orientadas al fortalecimiento institucional, a la formación de recursos humanos, a la realización de estudios e investigaciones y al intercambio de información. El CIDI cuenta con una estructura programática habilitada para recibir propuestas de

¹⁶² Los proyectos seleccionados pertenecen a las siguientes universidades argentinas: UBA, UNLP, UNCU (Instituto Balseiro), UNSAM (Instituto Sábató), UNC; doctorado en red (UNT, UNS, UNJU, UNSE, UNNE), UNL, FLACSO. Y las áreas del conocimiento involucradas son: matemática, biología, física, ciencia y tecnología de alimentos, ciencias sociales, bioquímica, química, política científica y tecnológica, computación, ingeniería y recursos hídricos.

¹⁶³ www.oas.org

cooperación, que se aprueban según los recursos financiero depositados en la Cuenta Sectorial de Educación del Fondo Especial Multilateral del CIDI (FEMCIDI), el cual financia proyectos y actividades a nivel multilateral y nacional.¹⁶⁴

En este marco, en el año 2001, la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la OEA, aprueba el Proyecto Multilateral: *Formación de Jóvenes Emprendedores en Universidad para el fortalecimiento de la vinculación con el Sector Productivo y Tecnológico* (2002-2003).¹⁶⁵ Argentina tiene a cargo la coordinación del mismo, a través de la *Secretaría de Políticas Universitarias* y participan además Brasil, a través del Ministerio de Educação; Chile, por intermedio de la Universidad de Santiago de Chile y Uruguay, representada por la Institución Kolping.

La idea marco del *Proyecto Jóvenes Emprendedores* es la vinculación en forma efectiva de las universidades con la sociedad y en especial con el sector productivo y tecnológico.

Actualmente se está llevando a cabo en las instituciones de educación superior de los cuatro países participantes un relevamiento informático sobre experiencias realizadas y en desarrollo relativas a la formación de emprendedores y de formadores de emprendedores. Los resultados se expresarán en un documento integrador, publicado en un sitio web específico.

Para mediados del 2003 se realizarán pasantías de estudiantes en incubadores de empresas, polos y parques tecnológicos. Se aspira que al finalizar el proyecto quede conformada una Red Regional Técnica entre los referentes de vinculación de cada país para acceder a información y al intercambio de experiencias logradas.

UNESCO

La UNESCO apoya numerosas actividades de cooperación académica y científica y propicia foros y estudios regionales para debates sobre educación superior. Un ejemplo concreto de estas iniciativas son las Cátedras UNESCO y el Programa UNITWIN, presentes en nuestro país.

La Secretaría de Políticas Universitarias ha contribuido con UNESCO al realizar en el año 2002 el informe correspondiente a Argentina para el relevamiento mundial establecido después de la conferencia de París, respecto de indicadores de educación superior correspondientes a todos los países del mundo. El propósito era consignar los cambios acontecidos en educación superior desde 1998 y sus consecuencias, señalar ejemplos de buenas prácticas y particular-

¹⁶⁴ Para acceder a los formatos de presentación de propuestas de cooperación, se puede consultara: <http://www.cidi.oas.org/acrobatprfrm.htm>

¹⁶⁵ <http://www.iacd.oas.org>

mente, definir orientaciones que guíen acciones futuras a nivel de los estados miembros y de las instituciones individuales.

Organizaciones y asociaciones de instituciones universitarias

En los últimos años se ha revalorizado a nivel de la cooperación internacional la multilateralidad funcional, especialmente a través de la generalización de instrumentos flexibles de cooperación como las redes y las alianzas estratégicas entre actores, lo que ha ampliado los beneficios e incrementado las posibilidades de interacción y las modalidades de colaboración.

Esto se ve expresado en la heterogeneidad de asociaciones interinstitucionales de carácter internacional y regional creadas en las últimas décadas. La mayoría de ellas constituyen foros en los que se analizan aspectos de la educación superior y se propicia asistencia técnica en cuestiones de organización y gestión universitaria. En algunos casos se formalizan programas de movilidad de estudiantes y profesores, y en menor grado, proyectos de investigación conjuntos.

El efecto positivo de estas organizaciones se encuentra asociado a la concreción de sus objetivos, al número de sus afiliados, al compromiso institucional de sus miembros, a la idoneidad de los instrumentos para la cooperación, y a la existencia de capacidades financieras.

Cabe destacar la masiva participación de las instituciones universitarias argentinas en diferentes asociaciones universitarias: En el marco de su autonomía son las verdaderas realizadoras de estas organizaciones.

Por su parte, la Secretaría de Políticas Universitarias juega el rol de promotora de estas redes académicas, contribuyendo a la difusión de sus actividades y apoyando las acciones que se desarrollan en el seno de las mismas.

Este artículo es solo enunciativo y no pretende dar cuenta de todas las agrupaciones existentes, por lo que sólo se hará mención de algunas.

- *Red de Cooperación Internacional de las Universidades Nacionales (REDCIUN)*¹⁶⁶: integrada por diecisiete universidades nacionales argentinas, plantea entre sus principales metas impulsar la creación y consolidación de espacios con estructuras y mecanismos adecuados que permitan la interrelación en el campo de la Cooperación Internacional con los sectores productivos, gubernamentales y asociaciones civiles, actuando como centros de referencia para la formulación, gestión y seguimiento de proyectos regionales.
- *Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM)*, integrada por universidades de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Sus objeti-

¹⁶⁶ <http://www.redciun.edu.ar/>

vos son: contribuir al fortalecimiento y consolidación de una masa crítica de recursos humanos de alto nivel; incrementar la investigación científica y tecnológica; promover la formación continua, inscrita en el desarrollo integral de las poblaciones de la subregión; facilitar la interacción de sus miembros con la sociedad en su conjunto para la difusión de los avances del conocimiento que propendan a su modernización.

- *Red Universitaria ARCAM*¹⁶⁷ (ARCA – MERCOSUR) Universidades en y para el Mercosur; tiene como objetivos incrementar las relaciones entre las universidades del Mercosur; ejecutar proyectos de interés regional; realizar intercambios entre docentes, alumnos e investigadores; proponer a las fuerzas productivas de la sociedad la utilización de los servicios universitarios como consultorías multidisciplinarias.

- *Consejo de Rectores para la integración de la sub-región Centro Oeste de Sudamérica (CRISCOS)* es un organismo subregional sin fines de lucro, dedicado a la integración y colaboración interuniversitaria. Está constituido por universidades del noroeste de Argentina (Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y la Rioja), de toda Bolivia, del norte de Chile y sur del Perú, representadas por sus rectores. Es finalidad fundamental del Consejo profundizar el camino de la integración de los pueblos de Sudamérica, para ampliar las bases de la cooperación académica, científico-tecnológica y cultural entre las universidades ubicadas en la referida zona geográfica.

- *Unión de Universidades de América Latina (UDUAL)*, propicia la instalación de mecanismos que favorecen el funcionamiento de las universidades miembros como ámbitos modernos, innovadores, creativos y democráticos de producción, difusión y aplicación del conocimiento científico y humanístico. Promueve programas para el fortalecimiento institucional de las universidades en los aspectos estructurales, de gestión académica y administrativa; para la integración de las actividades de formación de grado y posgrado, de investigación y difusión; para el reconocimiento de la autonomía universitaria y de las libertades de cátedra y de investigación.

- *Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado -AUIP*¹⁶⁸ es un organismo internacional no gubernamental reconocido por la UNESCO, dedicado al fomento de los estudios de cuarto nivel en Iberoamérica. La AUIP presta servicios de información y divulgación sobre postgrados, colabora en procesos

¹⁶⁷ Cincuenta universidades de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay integran la Red ARCAM.

¹⁶⁸ La AUIP está integrada hoy por más de ciento veinte instituciones de educación superior de España, Portugal, América Latina y el Caribe y una oferta común de varios miles de programas de posgrado en prácticamente todos los campos del conocimiento.

de evaluación interna y externa, acreditación y armonización curricular de esa oferta académica, facilita la movilidad e intercambio de profesores y estudiantes, incentiva el trabajo académico y de investigación a través de redes de centros de excelencia en diversos campos del conocimiento y organiza cursos internacionales en temas de interés para profesores y directores de programas de postgrado.

· *Asociación Columbus*¹⁶⁹ con cobertura eurolatinoamericana, constituye un programa de cooperación entre universidades europeas y latinoamericanas, tendiente a la modernización de sus estructuras y procedimientos de gestión.

El Programa, que nació en 1987, se lleva a cabo bajo la responsabilidad de sus dos miembros fundadores CRE (Asociación de Universidades Europeas) y AULA (Asociación de Universidades Latinoamericanas de apoyo al Programa Columbus). El financiamiento proviene de la Comisión Europea, las universidades miembros, la UNESCO, la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho y organismos gubernamentales.

· *Organización Universitaria Interamericana (OUI)*¹⁷⁰: en el ámbito hemisférico, fundada en 1979 en Québec, la Organización Universitaria Interamericana (OUI) es una asociación internacional dedicada a la cooperación entre las instituciones universitarias y al desarrollo de la educación superior en las Américas. La OUI ofrece a sus miembros en particular, a la comunidad universitaria y a la sociedad civil en general, diversas actividades en el ámbito del *Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU)* y del *Colegio de las Américas (COLAM)*.

La Secretaría de Políticas Universitarias participa de las actividades desarrolladas en el IGLU de Argentina, a través de conferencias dictadas por sus representantes y apoyando acciones y eventos en el plano nacional e internacional.

Aspectos claves a tener en cuenta en la cooperación internacional Recomendaciones para potenciar las oportunidades e impactos en educación superior

En la Declaración Mundial sobre la Educación Superior¹⁷¹ se reconoce la necesidad de apertura al mundo. La educación superior ya no puede ni debe

¹⁶⁹ Actualmente, setenta y un universidades son miembros de Columbus: cuarenta y nueve latinoamericanas y veintidós europeas.

¹⁷⁰ La OUI es un verdadero foro de cuatrocientos miembros regulares o asociados (universidades públicas y privadas, institutos de estudios superiores, centros de investigación, asociaciones universitarias nacionales o regionales, consejos de rectores) que constituyen una red única de aliados. Está presente en veinticinco países divididos en ocho regiones: América Central, Brasil, Canadá, Caribe, Cono Sur, Estados Unidos, México y Países Andinos.

concebirse desde un espíritu puramente nacional o regional. Los futuros egresados tienen que estar en condiciones de asumir los complejos desafíos de la globalización y de aprovechar las oportunidades de un mercado de trabajo internacional.

En el artículo dieciséis se trata un tema de particular vigencia en nuestro país, compartido por varias naciones latinoamericanas y africanas. Se propone poner freno a la «fuga de cerebros» para evitar seguir privando a los países en desarrollo y en transición, de profesionales de alto nivel necesarios para acelerar el progreso socioeconómico. En tal sentido los programas de cooperación internacional deberían basarse en relaciones de colaboración a largo plazo entre establecimientos del Sur y del Norte y promover la cooperación Sur-Sur.

Así también, y en paralelo, habría que atender a la creación de un entorno que atraiga y retenga el capital humano calificado, mediante políticas nacionales o acuerdos internacionales que faciliten el retorno, permanente o temporal, de especialistas e investigadores a sus lugares de origen. Para esto es fundamental, apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos para construir y consolidar sus propias capacidades educativas.

En el punto III del Marco de Acción¹⁷² se enuncian las acciones que deberán emprenderse en el plano internacional:

- La UNESCO, así como las ONGs y los Estados, mediante sus programas de cooperación bilateral y multilateral, tendrán que promover la movilidad universitaria internacional como medio de hacer progresar el saber y de compartirlo.
- Los establecimientos de educación superior de los países industrializados deberán esforzarse por concertar acuerdos de cooperación internacional con establecimientos homólogos de países en desarrollo, en particular con los de los países menos adelantados. En el marco de esa cooperación los establecimientos procurarán garantizar un reconocimiento justo y razonable de los estudios cursados en el extranjero.
- La UNESCO propone promover una mejor coordinación entre las organizaciones intergubernamentales, supranacionales y no gubernamentales, los organismos y las fundaciones que patrocinan los programas y proyectos existentes de cooperación internacional en materia de educación superior, a fin compartir recursos, evitar la duplicación de tareas, mejorar la comprensión de los proyectos, aumentar el efecto de la acción y garantizar mejor su validez gracias

¹⁷¹ Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción. Aprobada por la Conferencia mundial sobre la educación superior en París el 9 octubre de 1998.

¹⁷² Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior. Aprobada por la Conferencia mundial sobre la educación superior en París 9 de octubre de 1998.

a acuerdos y revisiones colectivas.

El espíritu fundamental de la cooperación debe ser la solidaridad entre las diferentes naciones y esto pasa por una verdadera colaboración científica y académica entre las instituciones de todo el mundo.

Paliar el problema de la fuga de cerebros y desarrollar redes internacionales de intercambio y asociaciones culturales y científicas implica necesariamente movilizar a todos los agentes sociales implicados en el desarrollo de la educación superior.

Propuestas de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) para un futuro cercano

- Elaborar desde la SPU, junto con las instituciones universitarias, líneas de acción y cooperación internacional prioritarias para el desarrollo del país, con fuerte acento en el Mercosur, teniendo en cuenta lo aprobado en el marco de las Cumbres de Educación.
- Desarrollar un programa de apoyo a la formación y capacitación de recursos humanos en las universidades, para el diseño, presentación y ejecución de proyectos de cooperación. Analizar las principales instituciones oferentes de ayuda financiera y cooperación técnica internacional, tanto en lo referente a los Bancos Multilaterales de Desarrollo como las principales corrientes de pensamiento, teorías y experiencias de interés general para el desarrollo.
- Tener esencialmente en cuenta los conceptos de impacto y sostenibilidad de los resultados, en el momento de diseñar proyectos y actividades de cooperación. Enfatizar la integración de mejores instrumentos de gestión de la cooperación internacional, que permitan un efecto acorde con las necesidades actuales de producción del conocimiento.
- Participar en forma creciente como promotora de cooperación, menos que como ejecutora de proyectos, a fin de contribuir a la mejora de las capacidades de los actores para formular, liderar y gerenciar programas y estrategias que, desde las propias organizaciones, impulsen el desarrollo institucional.
- Estimular la movilidad académica y el reconocimiento de títulos y diplomas, principalmente a nivel Mercosur, y a nivel internacional.
- Dinamizar las actividades de cooperación universitaria, a través de las asociaciones nacionales, subregionales y regionales existentes y establecer mecanismos de cooperación interuniversitaria.

**II. HACIA LA CONSOLIDACION
DE POLITICAS DE ESTADO
EN MATERIA UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO NACIONAL E
INTERNACIONAL**

Las Tendencias Mundiales de la Educación Superior a partir de los recientes Encuentros Internacionales

*Cecilia Straw*¹⁷³

El presente artículo tiene por objeto dar cuenta a grandes rasgos de las ideas que mundialmente se consideran como los objetivos que la Educación Superior debe perseguir para dar lugar a un proceso de renovación que responda a las profundas transformaciones económicas, sociales, culturales y por sobre todo a los cambios que se vienen desarrollado en el campo de la ciencia y la tecnología y particularmente en el área de las comunicaciones.

Esperamos que el fuerte énfasis descriptivo sirva, por una parte, para delinear el contexto en el cual se llevaron a cabo las diferentes acciones que constituyeron la actual gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias y, por otra, para permitir que se establezca el grado de correspondencia entre los ideales y las acciones implementadas¹⁷⁴.

Anticipando la exposición¹⁷⁵, destacamos que estará constituida por tres amplios bloques temáticos: el primero dará cuenta de las grandes cuestiones, en cierta forma perennes que caracterizan a la Educación Superior: misiones, democratización del acceso, autonomía y libertad académica, las funciones de enseñar e investigar, y la relación e interacción de la Educación Superior con la sociedad y los actores principales. El segundo se centrará en los cuatro temas principales que la Unesco propuso para la Conferencia Mundial: la pertinencia, la calidad, la gestión y el financiamiento, y la cooperación internacional. Por

¹⁷³ Asesora de la Secretaría de Políticas Universitarias.

¹⁷⁴ Dichas acciones también deben ser encuadradas dentro de las condiciones que vive América Latina, las cuales enfrentan a la Educación Superior a tener que dar respuesta a los cambios en cinco diferentes contextos que producen nuevas demandas: a) nuevas demandas por estudios superiores en el contexto de la masificación educacional, b) nuevas demandas por cambios en el contexto de la información y el conocimiento, c) nuevas demandas ocupacionales, d) nuevas demandas del contexto de desarrollo y e) nuevas demandas del contexto cultural. Brunner, J.J. (2002): "Aseguramiento de la calidad y nuevas demandas sobre la Educación Superior en América Latina" Working Paper, *I Seminario Internacional, "Educación Superior, Calidad y Acreditación"*. Consejo Nacional de Acreditación de Colombia. Cartagena, Colombia.

¹⁷⁵ En nuestra exposición hemos seguido principalmente los lineamientos propuestos en la *Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción. Conferencia Mundial sobre Educación Superior*, 5 al 9 de octubre de 1998, en la Sede de la UNESCO, París. También remitimos a UNESCO (2002), *World Conference on Higher Education, Follow-up Strategy: "Challenges and task for the twenty-first century, viewed in the light of the regional conferences"*. Working documents.<http://www.unesco.org/education/wche/challenge.shtml>

último, la exposición también abordará los temas que se encuentran más directamente relacionados con el período de la historia en el cual vivimos y que repercuten sobre la Educación Superior: diversificación, flexibilidad, anticipación, control *-accountability-*, y las transformaciones producto de la adopción de la concepción de la educación permanente a lo largo de toda la vida¹⁷⁶.

Frente a un nuevo mundo “caracterizado por la emergencia de un nuevo paradigma productivo basado en el poder del conocimiento y el manejo adecuado de la información”¹⁷⁷, se impone la necesidad de redefinir cuáles son las funciones, las características y las prioridades que la Educación Superior debe asumir. En esta dirección podemos destacar que en primer lugar, se plantea el preservar, reforzar y fomentar las misiones que han caracterizado a la Educación Superior: a saber, educar, formar y realizar investigación y fomentar los valores fundamentales de la Educación Superior, en particular, la misión de contribuir al desarrollo sostenido y al mejoramiento de la sociedad. En este sentido es necesario destacar que la Educación Superior debe formar diplomados altamente calificados y, además, ciudadanos responsables.

Para ello las instituciones de Educación Superior deberían realizar tres acciones: a) ofrecer cursos y programas constantemente adaptados a las necesidades presentes y futuras de la sociedad; b) constituir un espacio abierto para la formación superior que propicie el aprendizaje permanente brindando opciones y posibilidades para entrar y salir fácilmente del sistema educativo; y c) contribuir al desarrollo y el mejoramiento de la educación en todos los niveles, en particular, mediante el estímulo a la formación docente.

En segundo lugar, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a la Educación Superior ha de ser igual para todas las personas en función de los méritos respectivos, y no podrá admitirse ninguna discriminación fundada en raza, sexo, idioma, religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni incapacidad física.

En particular, se deberían implementar políticas que tiendan a fortalecer la promoción e incremento del acceso de las mujeres, a consolidar la participación cualitativa de las mismas en todos los niveles y en las disciplinas en las que

¹⁷⁶ Con respecto a este último punto debemos aclarar que varios de sus temas cruzan transversalmente a algunos de los presentados en los dos primeros bloques temáticos. Por ello no serán abordados separadamente sino en la relación, por ejemplo, a la diversificación de las modalidades de aprendizaje o de la oferta de materias y cursos, a la flexibilización de la currícula, o al control o rendición de cuentas *-accountability-* de la gestión de las instituciones educativas.

¹⁷⁷ *Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior*, 5 al 9 de octubre de 1998, en la Sede de la UNESCO, París. *Perspectivas de la Educación Superior en el siglo XXI*. CRUE, Madrid, 2002.

están insuficientemente representadas, y, por sobre todo, aumentar su presencia activa en los niveles de elaboración de políticas y en la adopción de decisiones.

Además, es necesario contemplar la equidad en el acceso a la Educación Superior comenzando por el fortalecimiento de la misma y, de ser necesario, por la definición de una nueva orientación de vinculación entre la Educación Superior y los demás niveles de enseñanza.

En tercer lugar, en consonancia con una de sus misiones, se debe promover el saber mediante la investigación en los ámbitos de la ciencia, el arte y las humanidades y difundir sus resultados. En esta tarea es necesario fomentar y reforzar la innovación, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad. Para ello, las autoridades de las instituciones deberán velar para que todos los miembros de la comunidad académica que realizan investigaciones reciban la formación y el apoyo material y financiero necesarios para llevar adelante sus tareas, tanto de fuentes de financiamiento públicas como privadas.

En cuarto lugar, la pertinencia de la Educación Superior se deberá evaluar en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que las instituciones hacen. En consecuencia, las instituciones, en estrecha vinculación con el mundo del trabajo, deben fundar las orientaciones a largo plazo y en objetivos y necesidades sociales, persiguiendo también los concernientes al respeto a las diferentes culturas y a la protección del medio ambiente. Resulta oportuno destacar, en relación con la búsqueda de la pertinencia de los conocimientos, la importancia de reforzar y renovar los vínculos entre la enseñanza superior y el mundo del trabajo por ser una fuente permanente de formación, perfeccionamiento y reciclaje de profesionales.

En quinto lugar, el personal y los alumnos de las instituciones de Educación Superior deberán cumplir sus funciones y actividades respetando en todo momento las exigencias de la ética y del rigor científico e intelectual. Además, deberán reforzar sus funciones de crítica y de previsión mediante el análisis de las nuevas tendencias sociales, económicas, culturales y políticas. En este rol es donde también tendrán que ejercitar la función de anticipación a los cambios en el campo de la ciencia, la tecnología y las comunicaciones. Para ello, disfrutarán de plena libertad académica y autonomía pero entendidas como derechos y obligaciones, a fin de que sean al mismo tiempo responsables para con la sociedad y le rindan cuenta de sus actividades.

En sexto lugar, los responsables de la adopción de decisiones en los planos nacional e internacional deberían situar en el centro de sus preocupaciones a los estudiantes y sus necesidades y considerarlos como participantes esenciales y protagonistas responsables del proceso de renovación de la Educación Super-

rior. Entre las acciones concretas que habría que desarrollar se encuentran la implementación de los servicios de orientación para los estudiantes que tengan como fin responder a algunas circunstancias particulares: facilitar el paso de los estudiantes secundarios a la enseñanza superior y, más precisamente, tener en cuenta a los alumnos que abandonan la enseñanza o que vuelven a ella en un proceso de educación permanente. Este apoyo es importante si se prioriza una acción tendiente a reducir el abandono escolar.

En séptimo lugar, como consecuencia de los objetivos descriptos, se impone la diversificación de los modelos de Educación Superior y de las modalidades y los criterios de contratación, indispensables para responder a la tendencia internacional de masificación de la demanda y, a la vez, para dar cabida a los distintos modos de enseñanza. De esta forma, se amplía el acceso a grupos cada vez más diversos, medidos en términos de conocimientos previos e intereses que incorporan a la educación a lo largo de toda la vida.

En octavo lugar, la calidad de la Educación Superior es un concepto multidimensional que debería comprender a todas las actividades y funciones de las instituciones educativas. En este sentido, cumplen un rol esencial para el mejoramiento de la calidad, las autoevaluaciones internas y externas realizadas con transparencia por expertos independientes, en lo posible especializados en lo internacional. En términos particulares, para alcanzar y para mantener la calidad nacional, regional o internacional, existen factores especialmente importantes que deben ser considerados: la selección de personal y su perfeccionamiento continuo, principalmente mediante la promoción de planes de estudio adecuados que contemplen desde la metodología del proceso pedagógico hasta la movilidad de los alumnos entre los países y las instituciones de educación superior y el mundo de trabajo; como así también, la movilidad de los estudiantes en cada país y entre distintos países.

En noveno lugar, se deben reforzar las capacidades de gestión de las instituciones. Esto exige dotar a estas y a sus miembros de habilidades y elaborar estrategias de planificación y análisis de las políticas públicas. Los administradores de la Enseñanza Superior deben ser receptivos, competentes y capaces de evaluar regularmente la eficacia de los procedimientos y de las reglas administrativas. Se destaca que los establecimientos de enseñanza superior deben gozar de autonomía para manejar los asuntos internos pero la autonomía ha de ir acompañada por la obligación de presentar una contabilidad clara y transparente a las autoridades, al Parlamento, a los educandos y a la sociedad en su conjunto. El objetivo que se persigue es el de controlar más fácilmente la gestión.

En décimo lugar, se debe financiar a la Educación Superior en tanto ser-

vicio público¹⁷⁸. Si bien el financiamiento de la Educación Superior requiere recursos públicos y privados, el Estado sigue conservando una función esencial en el financiamiento. El apoyo del Estado tanto a la Educación Superior como a la investigación sigue siendo fundamental.

En décimo primer lugar, las instituciones de Educación Superior han constituirse en un ejemplo en materia del aprovechamiento de las ventajas y las potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Las acciones en esta materia deben velar por la calidad y el mantenimiento de niveles elevados en las prácticas y los resultados de la educación, con espíritu de apertura y equidad. En esta tarea deben aprovecharse los recursos que brinda la cooperación internacional.

En duodécimo lugar, se deberían poner en común los conocimientos teóricos y prácticos entre los diferentes países y continentes. Para ello, habría que ratificar y aplicar los instrumentos normativos regionales e internacionales relativos al reconocimiento de los estudios, incluidos los que atañen a la homologación de conocimientos, competencias y aptitudes de los diplomados, a fin de permitir a los estudiantes cambiar de curso con más facilidad y aumentar la movilidad dentro de los sistemas nacionales y entre los países.

A este respecto, cabe mencionar las acciones emprendidas por la Unión Europea¹⁷⁹. En términos generales, los Ministros de Educación de los Estados miembros han definido algunas prioridades en materia de Educación Superior para que los sistemas de educación y formación contribuyan a cumplir el objetivo de la Unión de “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenida con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”¹⁸⁰.

Para ello, han emprendido el denominado proceso de Bologna¹⁸¹, el que contempla para los próximos diez años, adoptar un sistema de Educación Supe-

¹⁷⁸ En este sentido se entiende que, “la educación en todos los niveles es un bien público, que debe desarrollarse con anticipación y a tasas más rápidas que la de la economía en su conjunto, pues es condición sistémica del desarrollo y el crecimiento económico. Detrás de estas afirmaciones hay razones económicas –la educación como inversión para el crecimiento sostenido bajo el nuevo paradigma tecnológico basado en el conocimiento-, pero también razones morales –cumplir con el mandato internacional y constitucional de efectivizar el derecho humano a la educación- y razones de gobernabilidad –lograr sociedades cohesionadas social y políticamente”. Coraggio, J.L., *Construir la universidad en la adversidad. Desafíos de la Educación Superior en América Latina*, 2001. <http://www.fronesis.org/otros/publictema6.htm>

¹⁷⁹ Ver «Articulación y reformas curriculares. Integración a nivel internacional y desafíos para la Argentina», en esta publicación.

¹⁸⁰ Para ampliar y precisar los futuros objetivos de los Sistemas de Educación y Formación en la Unión Europea, ver http://europa.eu.int/comm/education/obj_es.pdf

rior basado esencialmente en dos ciclos: el primero debe proveer un apropiado nivel de calificaciones acorde al mercado europeo de trabajo y el segundo ciclo debe corresponder a la formación de master o de doctorado. De esta forma, se intenta adoptar el conocido modelo “3+2” para establecer la duración del primer y segundo ciclo respectivamente.

Además prevén establecer un sistemas de créditos educativos, los ECTS (*European Credit Transfer System*) por medio de los cuales cumplir con el propósito de impulsar y facilitar la movilidad de estudiantes entre diferentes centros de enseñanza superior con estructuras educativas diversas. Los ECTS¹⁸² actúan como un sistema de conversión a partir del cual es posible transparentar el reconocimiento de los estudios realizados en otra universidad y de esta forma además se favorece la libre movilidad de los recursos humanos dentro de la Unión Europea.

En décimo tercer lugar, se debe frenar la “fuga de cerebros” y también estimular su retorno a los países de origen. La fuga de cerebros sigue privando a los países en desarrollo de profesionales de alto nivel necesarios para acelerar su progreso socioeconómico. Para ello, se debería conceder prioridad a programas de formación en los países en desarrollo de centros de excelencia organizados en redes regionales e internacionales. En definitiva, se debería atender a la creación de un entorno que atraiga y retenga el capital humano calificado tanto mediante políticas nacionales como internacionales porque el objetivo prioritario debería ser el de facilitar el retorno de especialistas e investigadores competentes a los países de origen.

Por último, se debería adoptar como estrategia la colaboración y las alianzas entre las partes interesadas en el ámbito de la Educación Superior (los responsables de las políticas nacionales e institucionales, el personal docente y administrativo, los investigadores y estudiantes, el mundo laboral, los grupos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales) porque constituyen los recursos más importantes a la hora de encarar procesos de transformación, en otras palabras, se convierten en los actores necesarios para renovar la Enseñanza Superior.

¹⁸¹ Para profundizar sobre los contenidos del proceso de Bologna, ver *Toward a European Space for higher education: The Bologna Declaration of 1999 and related developments*. Document EIEPS.

¹⁸² Los créditos representan, en forma de un valor numérico, el volumen de trabajo que el estudiante debe realizar para superar cada una de las asignaturas. Traducen el volumen de trabajo que cada asignatura requiere en relación con el volumen total de trabajo necesario para completar un año de estudios universitarios incluyendo clases teóricas, prácticas, seminarios, períodos de prácticas o trabajos de campo, trabajo personal -en bibliotecas o domicilios-, así como exámenes u otros métodos de evaluación.

Para concluir, quisiéramos destacar el consenso mundial¹⁸³ en cuanto a que “la Educación Superior ha dado sobradas pruebas de su vitalidad a lo largo de los siglos y de su capacidad para transformarse y propiciar el cambio y el progreso de la sociedad”. Frente al alcance y al ritmo de las transformaciones sociales, económicas, culturales, políticas y en el campo de la ciencia, la tecnología y las comunicaciones, “la Educación Superior ha de emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás haya tenido por delante”.

¹⁸³ *Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior*, 5 al 9 de octubre de 1998, en la Sede de la UNESCO, París. *Perspectivas de la Educación Superior en el siglo XXI*. CRUE, Madrid 2002.

Internacionalización de la Educación Superior: continuidades, rupturas y desafíos

Pablo Tovillas¹⁸⁴

¿De qué hablamos cuando hablamos de “internacionalización” de la educación superior?

Contrariamente al sentido común que nos informa que la “internacionalización” de la educación superior vino de la mano de la explosión de la “globalización” del mundo económico y del comercio incitados por el florecimiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los conceptos de “internacionalización”, “movilidad de estudiantes y profesores”, “comunicación entre universidades” pertenecen a la tradición universitaria más antigua. En efecto, desde el momento fundacional de la Universidad, la ambición de ampliar el horizonte de conocimientos incitaba a las personas pertenecientes a estas instituciones a desplazarse de un lugar a otro de Europa en búsqueda de nuevas adquisiciones intelectuales como así también en el interés de difundir sus perspectivas y conocimientos. Los ocho siglos que abarca la historia de la universidad europea, desde sus orígenes en Italia en el siglo XII, pueden analizarse y presentarse como el desarrollo de la “exportación” e intercambio no sólo de hombres e ideas sino también de modelos institucionales.

Una segunda revolución en la “internacionalización” de la producción y transmisión de conocimiento se produjo con la creación de la imprenta. A partir de allí, ya no sólo las personas circularon sino también el conocimiento objetivado en los libros y en la prensa. De este modo, la imprenta dio un nuevo y fuerte impulso al afán de trascender las fronteras impuestas por la política y la geografía.

La revolución que vivimos actualmente, estimulada en parte por el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se produce en el nivel de la circulación de las propias instituciones universitarias, ya sea a través de la educación a distancia y *on-line* (*e-learning*), de la localización fuera de las fronteras de sedes de universidades extranjeras o por intermedio de acuerdos de articulación entre instituciones y programas. En otras palabras, la novedad de estos últimos veinte años no es la “internacionalización” de la

¹⁸⁴ Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA - Investigador del Centre de Sociologie des Organisations, París.

educación superior en términos de movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, ni la producción y apropiación del conocimiento a escala internacional. Observamos más bien la ruptura en la desterritorialización e internacionalización de las instituciones, en la vocación de numerosas universidades de trascender las fronteras de sus países de origen.

A la luz de estos procesos, el propósito de este documento es en primer lugar presentar brevemente algunas experiencias de la tercera ola de internacionalización de la educación superior, señalando algunos ejemplos de este tipo de modalidad en la Argentina. Frente a estas experiencias se ha ido desarrollando un marco de regulación del cual es objeto el tercer apartado. En el cuarto, nos preguntamos sobre la relación entre estas instituciones universitarias internacionalizadas y las iniciativas tendientes a la evaluación de la calidad que se han ido desplegando desde hace más de una década tanto en el nivel nacional como incipientemente en el plano regional y global. Por último, y a modo de conclusión esbozaremos algunos desafíos que ha de plantearse una regulación internacional de agencias nacionales.

Algunas experiencias de la “internacionalización” de instituciones y programas en la Argentina.

Si bien no se cuenta con información sistemática y completa sobre las experiencias de educación “transnacional”, existen algunos trabajos de especialistas y de agencias que han logrado avanzar en la sistematización de las modalidades y tipos de educación “internacionalizada” como así también en la identificación de los casos concretos presentes en América latina¹⁸⁵.

Para el caso de las modalidades y tipos de esta nueva clase de educación, García de Fanelli (1999, página 6) retomando una clasificación realizada por la GATE (*Global Alliance for Transnational Education*) señala seis formas distintas que adquiere la educación transnacional:

- *Educación a distancia*: en este tipo de programas, el estudiante se inscribe directamente en la institución que provee la formación y le consagra una dedicación parcial o total. Algunos programas incluyen cursos presenciales en la institución que los dicta, y los exámenes son enviados para su corrección a la misma. Si bien han existido programas de educación a distancia por correspon-

¹⁸⁵ García de Fanelli, Ana M., *La Educación transnacional: la experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina*, CONEAU, Ministerio de Cultura y Educación, 1999. García Guadilla, C.; Didou Apetit, S.; Marqués, C., *Nuevos proveedores, educación transnacional y acreditación de la educación superior en América latina*, UNESCO-IESALC, *International Accreditation and Quality Assurance*, París, octubre 2002.

dencia, este tipo de educación se ha extendido notablemente con las nuevas tecnologías de comunicación. En un estudio reciente¹⁸⁶, se han detectado en nuestro país, entre otras, las siguientes instituciones extranjeras que dictan educación a distancia: Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España), la Universidad Politécnica de Madrid, la Pacific Western University, la Universidad Abierta Iberoamericana, la New York University.

- *Educación a distancia apoyada localmente*: se trata en este caso de programas mixtos que combinan clases presenciales con estudio a distancia de materiales establecidos por la institución proveedora. Esta última provee un centro de apoyo local que puede pertenecer a la institución proveedora o ser resultado de acuerdos con otros centros de formación. Según el estudio mencionado, un ejemplo en Argentina de esta modalidad es la Oracle University que dicta masters y capacitación.
- *Sedes locales de instituciones extranjeras*: en este caso, la institución proveedora abre una sede en el país receptor en la cual se dicta todo el programa. En la Argentina, la Universidad de Bolonia es la única que cuenta con una sede aprobada de acuerdo con la normativa vigente para la apertura de sedes extranjeras en el país.
- *Programas gemelos*: semejantes a los anteriores, estos programas tienen la particularidad de seguir el mismo currículo y esquema horario de la institución proveedora. Los inscriptos del país receptor, poseen los mismos materiales de estudios, los mismos seminarios y deben someterse a los mismos métodos de evaluación que los que siguen sus estudios en la institución matriz. Aunque los profesores tienden a ser de origen local, son seleccionados por la entidad proveedora según su criterio. El caso del Master en Relaciones Internacionales Unión Europea-América Latina de la Universidad de Bolonia podría ser incluido en esta categoría: está dividido en un primer ciclo en Buenos Aires, Argentina y un segundo en Bolonia, Italia. Combina docentes argentinos, españoles e italianos.
- *Programas articulados*: aquí la inscripción no se realiza en la institución proveedora sino que realizan cursos que son luego reconocidos como créditos por ella. Se exige a los alumnos avanzar hasta cierto nivel antes de continuar su formación en el centro del exterior. Este tipo de programas se han desarrollado fundamentalmente en el nivel de posgrado. Algunos ejemplos son: Universidad de Tres de Febrero y Universidad de Bolonia (Master en Investigación Social); Universidad del Salvador con las siguientes universidades: State

¹⁸⁶ García-Guadilla, Didou Aupetit, Marqués, op. cit.

University of New York Albany, Georgetown University, Universidad Deusto-Bilbao, Università degli Studi di Pisa, Universidad Carlos III, Université de Paris X y la Université de Paris I; la Universidad de Belgrano articula programas con l'Ecole de Management de Lyon, la Universidad Alcalá de Henares y la l'Ecole d'Architecture de Marcile-Luminy. Hay también articulaciones latinoamericanas: entre la Universidad Blas Pascal de Córdoba y la Universidad Diego de Portales de Chile. Como ejemplo de articulaciones mixtas entre lo público y lo privado están los casos de articulación entre la Universidad de Belgrano y la Universidad de Barcelona y con la Universidad Politécnica de Madrid. Asimismo, puede mencionarse el caso de la Universidad Nacional de San Martín con la Georgetown University.

- *Acuerdos de franquicia*: bajo ciertas condiciones, la institución proveedora concede a una institución local el permiso para emitir títulos a su nombre. El estudio citado indica que la Pacific Western University posee una oficina en Argentina.

Hasta aquí una categorización de las modalidades de educación transnacional con algunos ejemplos de la Argentina en tanto que país receptor. Pero, ¿qué papel tiene la Argentina en tanto que proveedora de educación superior al resto de los países? La oferta nacional no se ha extendido aún de manera significativa. No obstante, en numerosas universidades públicas (dieciocho) y en algunas privadas (cuatro) se brinda algún tipo de educación a distancia aunque no contamos con información sobre los destinatarios. El caso de la Universidad Nacional de Quilmes constituye una experiencia precursora en lo que concierne a la educación universitaria a través de un entorno virtual brindando cuatro carreras de grado y dos carreras de posgrado de nivel master.

Regulación y evaluación de las ofertas “internacionales” en la Argentina

La ley de Educación Superior N° 24.521 prevé, en su artículo 74, la autorización y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria, previa evaluación de su factibilidad y de la calidad de su oferta académica.

Luego de promulgada dicha ley marco, se sancionaron normas que reglamentan la operatoria del artículo 74°. Las dos más importantes son la Resolución Ministerial N°1716/98 que fija las normas y pautas mínimas para regular la educación a distancia, y el Decreto N°276/99 que establece las normas a las que deberán ajustarse las instituciones universitarias extranjeras que deseen instalarse en el país.

La Resolución N° 1716/98 establece, en su artículo 4°, que cuando una institución educativa de gestión pública o privada proyecte implementar la modali-

dad de educación a distancia en carreras y programas cuyos títulos y/o certificados cuenten previamente con reconocimiento oficial para ser cursadas mediante la modalidad presencial, deberá solicitar expresamente un reconocimiento específico, acompañando la siguiente información: a) Fundamentos de la propuesta, en especial referencia al perfil de los alumnos y graduados potenciales, así como los estudios realizados sobre la factibilidad del proyecto y la experiencia de la institución en propuestas similares; b) diseño de la organización, administración y procedimientos de evaluación permanente del sistema de educación a distancia, con especial referencia a la inserción de la carrera o programa en la estructura de la institución: la infraestructura y el equipamiento disponibles; los perfiles, funciones y antecedentes que se requerirán al personal a cargo de la administración, de la evaluación del sistema y de la estructura de apoyo y las vinculaciones institucionales nacionales y extranjeras; c) diseño del subsistema de producción y evaluación de materiales, con el detalle de éstos, los medios de distribución y su frecuencia o, en su caso, los medios de acceso de los alumnos a ellos, la nómina del personal a cargo de su elaboración, sus funciones y antecedentes y el esquema organizativo de su trabajo; d) centros académicos de apoyo local, cuando los hubiere, con su ubicación geográfica y equipamiento; convenios o cartas de intención con instituciones locales que les faciliten bienes o servicios propios; tutorías previstas, con los antecedentes de quienes las desempeñen, así como pautas para su capacitación y seguimiento; e) régimen de alumnos, con el detalle de las obligaciones académicas, de las prácticas, residencias y pasantías previstas y de las normas de evaluación del aprendizaje individual; y f) presupuesto del emprendimiento y modo de financiamiento.

El Decreto N°276/99 establece, en su artículo 1º, que la solicitud de apertura de una sede de una universidad extranjera en el país debe estar acompañada del reconocimiento legal de su personería jurídica para luego someterse a las normas que regulan la actividad de las universidades privadas. Esto es, para la evaluación de la implantación de una oferta institucional extranjera, se ha establecido que se aplicarán los mecanismos de regulación previstos para las instituciones universitarias privadas que solicitan autorización provisoria. La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) es la encargada de preparar los informes requeridos para que el Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología otorgue la autorización provisoria para el funcionamiento de una institución universitaria extranjera en el país.

Las agencias de evaluación frente a las universidades sin territorio: experiencia nacional, iniciativas regionales e internacionales

Una de las grandes paradojas de la evolución reciente de los sistemas de educación superior es que al mismo tiempo que las universidades avanzan hacia un proceso cada vez mayor de internacionalización tanto de sus recursos humanos como institucionales, han florecido sistemas nacionales de evaluación y acreditación de las instituciones universitarias y sus programas. De esta manera, a la internacionalización de las universidades se suma la implantación de sistemas de evaluación de la calidad en la mayoría de los países occidentales. En efecto, durante los últimos años, el impulso que ha adquirido el lema de la calidad, ya sea para mantenerla, mejorarla o asegurarla, ha alcanzado las proporciones de una preocupación universal (Neave, 2001). Las tareas que llevan adelante estos organismos son tan similares con relación a la evaluación de la calidad que ya se ha comenzado a hablar de un “modelo básico y general” el cual consiste en: a) un cuerpo coordinador nacional, b) la auto-evaluación institucional, c) la evaluación externa por pares y, d) los informes públicos (Brunner, 2000).

Tanto los organismos (de coordinación nacional) como los programas encargados de la evaluación de la educación superior en el nivel nacional han sido denominados por la literatura internacional como *buffers* u “organismos de amortiguación”: se los concibe, en efecto, como instancias intermedias entre la autoridad pública y el sistema universitario de cada país. Neave (2001) y Trow (1997) son quizás quienes más han avanzado en una distinción analítica sobre las características singulares que asumen este tipo de organismos. Según el primer autor, estos organismos pueden corresponder a tres categorías: a) pueden cumplir funciones *distributivas* (básicamente puede asignar recursos financieros); b) pueden desempeñar funciones de *asesoramiento o de coordinación* (con la posibilidad de distribuir bienes simbólicos); y c) pueden servir como un foro de *discusión y debate*. Para Neave estas distintas funciones pueden ser jerárquicamente acumulativas sin excluirse las unas a las otras. Es posible que un mismo organismo sea multipropósito: el que es *distributivo* probablemente podría ser al mismo tiempo de *asesoramiento* y de *debate*.

Precisamente, un estudio reciente¹⁸⁷ sobre quince países europeos, muestra que las diferencias se observan no tanto en el “modelo básico y general” de evaluación de la calidad como en los propósitos asignados a estos organismos. Se señalaron al menos diez objetivos: a) garantizar la información sobre el

¹⁸⁷ Elaine El-Khawas, Robin De Pietro-Jurand, Lauritz Holm-Nielsen, “Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; Challenges Ahead”. *The World Bank*, Washington D.C., 1998 .

uso de los fondos públicos, b) mejorar la calidad de la educación superior, c) estimular la competitividad inter e intrainstitucional, d) verificar la calidad de las instituciones nuevas, e) definir un status institucional, f) apoyar la transferencia de autoridad entre el Estado y las instituciones, g) informar a estudiantes y empresarios, h) informar sobre las decisiones de inversión de recursos, i) efectuar comparaciones internacionales, j) facilitar la movilidad estudiantil. Otro elemento diferenciador puede ser el nivel de evaluación puesto en práctica: puede referirse a instituciones, a unidades dentro de una institución o a programas de grado y/o posgrado.

Asimismo, la utilización de los resultados obtenidos de las evaluaciones constituye un factor diferenciador. Si bien en la mayoría de los casos existe un informe que es público, los resultados pueden ser aplicados en la asignación de recursos, para efectos de acreditación de instituciones o programas, para orientar otras decisiones del Estado o bien para efectos puramente internos de mejoramiento de la calidad de las universidades evaluadas.

En el caso de América latina, las reformas de la educación superior de los años 1990 han introducido también una modificación trascendental creando servicios ministeriales, agencias más o menos independientes y programas dedicados a la conducción de un conjunto de evaluaciones diversas. Países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, no han sido ajenos a la creación de este tipo de instituciones “de amortiguación”.

Si bien los múltiples organismos de evaluación de la calidad creados en la región han sido reconocidos como catalizadores de recursos, como distribuidores de fondos directos en algunos casos, de prestigio en otros, de ninguna manera constituyen las únicas instancias de evaluación y consagración de las instituciones universitarias frente a las cuales actúan. En un mundo crecientemente integrado, donde se ha intensificado el intercambio de personas, conocimientos y marcos institucionales, el prestigio y los recursos ya no se circunscriben a las fronteras en las cuales actúan estas agencias de evaluación de la calidad nacionales. Por esa razón, como las universidades forman parte cada vez más de un mercado mundial de programas de educación superior, las mismas buscan apropiarse de “signos de nobleza” que sean reconocidos más allá del territorio en el que actúan.

En la medida en que el mundo de la producción de conocimiento ha sido históricamente un espacio transnacional, se han desarrollado tempranamente medios de comunicación y consagración disciplinarios. De este modo, existen desde hace décadas, instituciones, publicaciones, congresos y laboratorios de investigación, que cuentan con un reconocimiento en el nivel mundial. Para una universidad, tener profesores o alumnos que participen o hayan participa-

do de estos espacios constituye una buena manera de incrementar su prestigio frente a una comunidad disciplinaria dada.

Aún antes de que las universidades buscaran instalarse o desarrollar programas en otros países, muchas de ellas eran ya reconocidas internacionalmente como *primus inter pares*. En la medida en que profesores, investigadores y alumnos participan de una comunidad académica integrada internacionalmente y que comparte ciertos criterios de excelencia, estaban dadas las bases para que estos agentes pudieran fundar juicios sobre las universidades existentes y su jerarquización en el nivel mundial.

Estas percepciones o estos juicios compartidos pero no institucionalizados, se vieron reforzados aún más con la importación de ciertos criterios de calidad definidos por los países que cuentan con comunidades académicas más desarrolladas. Así, muchos programas dictados en países latinoamericanos valoran más positivamente los dictámenes de una entidad de evaluación norteamericana o europea por ejemplo (que presuponen más exigente), que los de las agencias de sus propios países. En este sentido, en la medida en que las agencias nacionales de países con comunidades académicas prestigiosas acepten evaluar también a instituciones universitarias de otros países aplicando los estándares de calidad de su país, estas agencias podrían constituirse de hecho en agencias de evaluación de la calidad de reconocimiento internacional.

En este marco, han surgido iniciativas tanto internacionales como regionales que tienen por fin crear una instancia de evaluación de la calidad de validez internacional y/o regional. Una de las más importantes en el nivel internacional es la que la IAUP (International Association of University Presidents), la INQAAHE (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education) y la UNESCO vienen debatiendo desde septiembre de 2001. La propuesta es crear un Certificado Mundial de Calidad (CMC) para las agencias de evaluación y acreditación en educación superior que intervienen en los distintos países. El objetivo del CMC es contar con una herramienta que permita identificar agencias de evaluación y acreditación confiables en todo el mundo. El certificado propuesto pondría en manos del público una evaluación de la calidad de instituciones y programas con el fin de asegurarse que la agencia local (nacional) que evaluó a esa institución es confiable y rigurosa en su manera de evaluar. El objetivo último de esta agencia es promover el reconocimiento mutuo de agencias de evaluación de la calidad de distintos países y contribuir por lo tanto, a la movilidad de profesores, investigadores y alumnos, como así también avanzar en el reconocimiento de créditos y calificaciones. Actualmente se ha abierto una discusión en el interior de cada uno de estos organismos que tiene por finalidad alcanzar acuerdos en la definición

de los criterios de evaluación.

En América latina y el Caribe la iniciativa más importante es la constitución de una Red Iberoamericana para la Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES). En julio de 2002 se firmó en Cartagena, Colombia, el *Acta de Intención* para la creación de esta red. Los objetivos plasmados en dicha *Acta* son, entre otros: incrementar el conocimiento mutuo de los sistemas de evaluación y acreditación; facilitar la transferencia y desarrollo de experiencias, mecanismos y estrategias que propicien la cultura de la evaluación y acreditación en el ámbito nacional y regional; aportar elementos para el mutuo reconocimiento de títulos, de programas académicos y de instituciones de educación superior con el fin de facilitar la movilidad académica y profundizar en los procesos de integración educativa regional; apoyar la organización de sistemas, agencias u organismos de evaluación y acreditación. Actualmente los promotores de esta iniciativa se encuentran definiendo los estatutos que darán un marco de acción a la Red.

Por otra parte, en el espacio MERCOSUR Educativo se han implementado mecanismos experimentales de acreditación de carreras de grado. Actualmente está en marcha la acreditación conjunta de carreras de agronomía para después avanzar en un futuro próximo hacia la acreditación de ingeniería y medicina.

A modo de conclusión: desafíos para una agencia internacional a la luz de las experiencias nacionales

La tercera ola de “internacionalización” de la educación superior, esto es, el aumento del número de instituciones y la intensidad con que despliegan sus vinculaciones internacionales, ha tenido como consecuencia, como señaláramos anteriormente, la apertura de un debate sobre la conformación de espacios de validación internacional de las agencias nacionales que evalúan las ofertas locales.

El éxito de la constitución de este espacio impone un primer desafío fundacional: la inclusión de todos los actores en el debate sobre los criterios que se establecerán para evaluar agencias o directamente instituciones y programas. Del mismo modo que en cada contexto nacional, en el momento de instituir sistemas de evaluación y acreditación, se han tenido en cuenta a los actores centrales que componen los sistemas de manera tal de lograr consensos; una agencia internacional de la calidad deberá, para lograr legitimidad en su accionar, incorporar a través del debate y la participación activa, a los países (representados por agencias o por gobiernos) que integrarán dicho espacio común internacional.

El segundo gran desafío es la relación entre evaluación y diseño de políti-

cas. Así como en los contextos nacionales cobra cada vez una mayor relevancia la vinculación entre evaluación y recursos, una agencia internacional deberá contener entre sus políticas, una que esté dirigida a favorecer y promover el intercambio y el aprendizaje entre agencias con diversos niveles de desarrollo. Si no se contempla el mejoramiento de las agencias nacionales, la creación de un organismo supranacional no hará sino consolidar a través de una evaluación (o una “certificación”) las diferencias preexistentes. En la medida en que no se consideren dispositivos de transferencia y promoción, el riesgo es que se consoliden las posiciones de los que ya “poderosos”, debilitando aún más a las entidades menos prestigiosas.

Bibliografía

Brunner, J.J., “Notas sobre Educación Superior”, *Conferencias en la Universidad de Antioquia*, Medellín, 2000.

El-Khawas E.; De Pietro-Jurand, R.; Holm-Nielsen, L., “Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; Challenges Ahead”. *The World Bank*, Washington D.C., 1998.

García de Fanelli, Ana M., “La Educación transnacional: la experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina”, CONEAU, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 1999.

García Guadilla, C.; Didou Aupetit, S.; Marquís, C., “Nuevos proveedores, educación transnacional y acreditación de la educación superior en América latina”, *UNESCO-IESALC, International Accreditation and Quality Assurance*, París, 2002.

Marquina, Mónica y Obeide, Sergio “Innovaciones en materia de financiamiento: hacia la constitución de un organismo descentralizado de asignación de recursos” (en esta publicación).

Neave, G., “Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea”. Editorial Gedisa, Barcelona, 2001.

Sondéreguer, María, “Articulación y reformas curriculares. Integración a nivel internacional y desafíos para la argentina” (en esta publicación).

Trow, M., “Confianza, mercados y rendición de cuentas en la educación superior” *Revista Pensamiento Universitario Año VI, N°7*, Buenos Aires, octubre 1998.

Las Universidades y el Perfil Exportador

Arturo López Dávalos¹⁸⁸

En las épocas de bonanza que la Argentina vivió en el pasado, nuestro país supo aprovechar las oportunidades favorables que en cada momento ofrecían los modelos económicos en boga. Poníamos a la venta los productos que los mercados más importantes requerían, y así el comercio internacional nos contaba entre los principales exportadores de alimentos para un mundo que los esperaba con avidez, fuera por las crisis recurrentes en la producción agrícola de Europa o porque el hemisferio Norte se debatía en guerras devastadoras que privaban a los contendientes de su propia producción agraria. En ese proceso, la Argentina supo aprovechar los recursos naturales de que estaba dotada.

Mientras tanto, el país generaba un sistema educativo que fue pionero en América Latina y aun en el mundo, capaz de integrar rápidamente a las fuertes corrientes inmigratorias, a la par que desarrollaba un sistema universitario de primera calidad. Hoy, en que el comercio internacional mueve principalmente productos industriales con alto valor agregado, resulta evidente que la Argentina no ha sabido encontrar la manera de aprovechar los recursos que la política educativa generó durante años, y desarrollar una economía capaz de competir en el mundo basada más en el conocimiento de su gente, que en las riquezas naturales.

Ya en 1991, una Encíclica de Juan Pablo II decía: “Existe una forma de propiedad en nuestro tiempo que tiene una importancia no inferior a la de la tierra, al capital y a los medios de producción: es la propiedad del conocimiento, de la técnica y del saber. En este tipo de propiedad, mucho más que en los recursos naturales, se funda la riqueza de las naciones industrializadas”.

La capacidad de adaptación a las circunstancias del mundo, es una de las virtudes que hemos perdido en las últimas décadas. Como consecuencia, el país se debate en crisis recurrentes de las que no habrá salida hasta que nuestra sociedad aprecie el valor económico de la educación, y como consecuencia de ello, los resultados prácticos de la ciencia. Los argentinos somos conscientes de este valor para el progreso individual, pero nos falta trasladar el concepto al plano de la actividad económica comunitaria y a la organización de la economía.

Así es cómo la falta de visión para entender las bases del funcionamiento de

¹⁸⁸ Asesor de la Secretaría de Políticas Universitarias.

la economía mundial y utilizar en beneficio del país las ventajas que proporciona la era actual de “globalización“, nos llevó a desaprovechar las oportunidades generadas la década pasada, a partir del clima que facilitó las reformas políticas y económicas.

Las privatizaciones de los años noventa dieron grandes ventajas a quienes adquirieron nuestras empresas de servicios, y se perdió la oportunidad de imponer condiciones que priorizaran la producción nacional en apoyo a las nuevas empresas. Es verdad que la actualización de algunos servicios, como la red telefónica, requería mano de obra especializada para la adopción de las nuevas tecnologías. Pero aún en aquellos casos en que era posible, se hizo muy poco para facilitar que las pequeñas y medianas empresas desarrollaran tecnología para proveer bienes y servicios a las privatizadas, en cambio se les permitió a estas importarlos desde sus casas matrices. Estas ventajas, sumadas a la fuerte liberalización aplicada al comercio internacional, cerraron las oportunidades a las empresas argentinas, y con ello a nuestros obreros, pero también a nuestros ingenieros, científicos y técnicos.

En los últimos años pareciera que el cambio en el contexto nacional nos ha hecho comprender mejor el funcionamiento de la economía global, lo que abre un espacio más adecuado para la necesaria transformación de nuestro perfil productivo, en el cual la aplicación del conocimiento y de la ciencia encuentren un lugar.

Parece también llegada la hora de asignarle al Estado el papel que cumple en los países industriales como catalizador y dinamizador de la capacidad tecnológica de un país. En otros tiempos en los países industrializados, frecuentemente y por desgracia, fue la maquinaria de guerra la que, movida por el Estado, aumentó la actividad industrial y la modernización de la producción. Actualmente, el programa espacial de los EUA es un ejemplo de cómo, en tiempos de paz y en un país que es citado como la Meca del liberalismo, el Estado motoriza a través de millonarios contratos, la producción de bienes de alto valor agregado, que luego se vuelcan, directa o indirectamente, al mercado.

Una economía orientada a la producción de alta tecnología se basa en un sólido sistema universitario, unido a un apoyo a gran escala del gobierno para la investigación científica. En ese sentido, contamos todavía a nuestro favor con muchos elementos positivos que esperan una mejor coordinación por parte del Estado para que comiencen a funcionar en armonía, en beneficio del conjunto.

A pesar de las alarmantes señales que la crisis nos ha hecho ver en estos tiempos, como la desnutrición que golpea en algunos estratos sociales, la Argentina tiene todavía un alto nivel de alfabetización, una población relativa-

mente bien integrada, una economía agrícola altamente productiva y una base fuerte de recursos naturales.

En la economía de nuestro tiempo las ventajas comparativas de los países se basan principalmente en la capacidad de generar conocimiento y de aplicarlo a nuevas tecnologías. Para ello se requieren estrategias para promover la educación y la innovación a la par de las estrategias necesarias para mantener la estabilidad macroeconómica y un ambiente empresarial sano.

Las últimas décadas han marcado cada vez más las diferencias entre los países que incorporan el conocimiento a la producción de bienes, y aquellos que no lo hacen. La Argentina tiene un desbalance en su comercio exterior que no es generalmente bien entendido. Debido al elevado valor del conocimiento, un elemento no perceptible que va incluido en los productos industriales, importamos por valores que superan los US \$1400 por tonelada, mientras que exportamos por un valor promedio que ronda los US \$ 400 por tonelada (US \$130 por tonelada para el trigo),

Nuestras exportaciones se concentran en una reducida cantidad de mercancías, como carne, cereales, y otros productos agrícolas y alimentos industrializados. Los equipos industriales que involucran mayor tecnología, suman apenas la décima parte de las exportaciones totales y aportan solo el uno por ciento del producto bruto interno.

El origen del alto precio del conocimiento incorporado a los productos industriales, queda claramente en evidencia si observamos el caso de los circuitos integrados. Estos componentes se elaboran esencialmente a partir de silicio, un elemento que se obtiene de la arena; a pesar de la abundancia de ésta, el precio por tonelada del producto final, que ronda los millones de dólares, se alcanza a partir del conocimiento incorporado.

La transformación de la situación argentina, a través del cambio hacia una economía menos vulnerable a los vaivenes de las finanzas especulativas, depende fundamentalmente de una mejora en la calidad de los productos que exportamos, más que en un incremento de los volúmenes exportados. El elemento fundamental para lograr este cambio consiste en un cambio de actitud hacia el valor económico de la educación y del conocimiento.

Las universidades deben cumplir un papel protagónico en la toma de conciencia de la sociedad acerca del valor del conocimiento. Las actividades de investigación y desarrollo en el ámbito universitario son especialmente relevantes dado el irremplazable papel de estas instituciones en la educación de las nuevas generaciones. El impacto social de la creación de conocimiento es más directo cuando éste se integra a la docencia y logra así que contribuya a mejorar la calidad de la enseñanza superior y que tenga incidencia en la formación,

inclusivo en las carreras profesionales. Los cuadros directivos de las empresas, formados en carreras profesionales, deben adquirir en la Universidad la convicción necesaria para confiar en que las propias universidades pueden ayudar a encontrar las respuestas para muchos de los problemas de la producción o de la organización empresaria.

La actividad científica es una maravillosa aventura encarada por la humanidad en su afán por comprender el mundo que nos rodea, y encierra elevados valores intelectuales y culturales. Esto es parte de la historia de la humanidad de la que no queremos estar ausentes, como no lo hemos estado hasta ahora. La participación de la Argentina en la distribución de premios Nobel la pone en un lugar destacado en el marco de los países no centrales. Pero por otra parte, la falta de visión sobre el valor práctico de la ciencia, nos lleva a que muchas veces apreciemos esta actividad sólo desde el punto de vista cultural. En la consideración general de nuestra sociedad la ciencia es tratada como una cuestión de prestigio nacional, cuyo desarrollo, salvo quizá en los aspectos de la Biología vinculados más directamente a la Medicina, no parece afectar nuestro bienestar. Para un amplio espectro de la población, seguramente el Teatro Colón y el CONICET se ubican en el mismo sector de los afectos. Los fondos que se destinan a la ciencia quedan limitados a los alcances propios de este concepto.

El desarrollo de la investigación básica en ciencia le da a un país la posibilidad de participar en el quehacer de la cultura humana. El desarrollo de tecnología requiere el juego de variables más complejas, vinculadas con la cultura empresarial y económica. Cuando estas condiciones son favorables, la relación entre la investigación básica y el desarrollo de tecnologías no sigue un modelo lineal, desde lo básico a lo aplicado y de allí al desarrollo tecnológico. La actividad de creación en ciencia y tecnología fructifica más acabadamente cuando se logra crear un ecosistema académico. Un ambiente de convivencia de trabajadores en ciencia y tecnología es un ámbito propicio para la creación en todo sentido ya que la posibilidad de la interconsulta enriquece a todos los actores. Las universidades con campus integrados son el mejor ejemplo de esta situación.

La actualización periódica de la estructura y del contenido curricular, como también de la conformación de los cuadros docentes de las carreras profesionales puede ayudar a producir el necesario cambio en este sentido. El Programa de Incentivos a los Docentes - Investigadores ha conseguido movilizar a la comunidad universitaria en la tarea de afianzar la necesaria modernización de la Universidad. La inclusión de los resultados de las investigaciones realizadas en la propia universidad, en el contenido curricular y el contacto permanente de

los docentes con los investigadores más activos es una valiosa herramienta para mantener el interés de los alumnos por lo que aprenden. En algunas universidades esta relación funciona muy bien mientras que en otras, queda tarea por hacer.

La vinculación entre desarrollo económico y universidades y otras instituciones de ciencia y tecnología fuertemente apoyadas por el Estado, ha sido bien entendida por otros países y en particular por Brasil. En nuestro vecino y socio tenemos un ejemplo palpable de que no se trata de que *los países tienen una ciencia bien desarrollada porque son ricos, sino que son ricos porque tiene una ciencia desarrollada.*

En este sentido, resulta imprescindible articular las políticas nacionales con las provinciales y con la Ciudad de Buenos Aires, para que esos estados realicen inversiones significativas en ciencia y tecnología, al menos comparables a las que algunas de ellas realizan en arte y cultura. La integración con Brasil, que avanza a paso firme en el Mercosur Educativo y en otros planos, debe impulsarnos a seguir su ejemplo para potenciar nuestro sistema universitario; nuestro socio tiene una larga experiencia de compromiso de los estados con la educación superior y con las actividades de CyT. Para los gobiernos provinciales se abren posibilidades a partir de la gestión de proyectos de incidencia regional, como por ejemplo en tecnología de alimentos, en técnicas de conservación de energía y de generación de energías no convencionales, en adaptación de cultivos, forestaciones, preservación y recuperación del medio ambiente, modernización de infraestructura y de métodos constructivos, etcétera. Para lograr esto es importante la articulación entre las universidades, los organismos de ciencia y tecnología, y los gobiernos de provincia. El apoyo a estas tareas es una manera de subsidiar el empleo genuino y calificado.

Las universidades deben, por su parte acelerar las transformaciones que muchas de ellas ya han encarado, consolidando el ritmo de actualización y modernización de las escuelas de ingeniería, iniciado a través de la unificación curricular y de la acreditación de las respectivas carreras. A partir de esta base, las facultades de ingeniería podrían liderar un proceso de articulación interuniversitaria, facilitando la movilidad de los estudiantes y el otorgamiento de certificados de acreditación parcial de tramos de carreras, como una herramienta para aumentar la retención en el sistema y para adaptarse a los nuevos requerimientos.

Es fundamental contar con ingenieros que puedan trabajar en dominios que no estén desarrollados en el momento de graduarse, con capacidad para adaptarse a situaciones nuevas. La articulación entre distintos sectores de una misma universidad, como ya se hace exitosamente en algunas, puede dar lugar

a la generación de carreras innovadoras donde varias facultades aporten lo mejor de su propio potencial para lograr perfiles profesionales novedosos y atractivos. Debería atenderse a la formación de ingenieros que unan una sólida capacitación básica con el dominio de las tecnologías de vanguardia (nanotecnología, nuevos materiales, computación, microelectrónica, sensores, robótica, biología molecular, biotecnología y otras), y con aptitud para la investigación. Si bien hay una buena cantidad de carreras dedicadas a la administración de empresas, la Universidad mantiene una deuda con sus graduados, en formación de emprendedores, con capacidad de iniciar y conducir empresas.

Las iniciativas de articulación de acciones conjuntas entre las universidades y las instituciones de CyT son fundamentales para que, actuando en el ámbito de las distintas zonas del país, y potenciando sus capacidades, puedan atender los problemas específicos que se plantean en cada región. Muchas de las acciones ya emprendidas, tendientes en un primer momento a atender la emergencia y la coyuntura, pueden combinarse para el fomento de asociaciones empresariales precompetitivas a fin de encontrar ámbitos para el desarrollo de nuevas actividades cerebro-intensivas.

La asociación universidad-empresa debe mirarse sin prejuicios ya que es un elemento positivo si cada una preserva su papel específico. En particular, la Universidad debe preocuparse por garantizar la calidad de una formación integral, con las particularidades científico-tecnológicas que cada caso requiera. Como las políticas de educación se caracterizan porque los efectos de las medidas que se impulsan demoran muchos años en producir efectos perceptibles, es fundamental asegurar la continuidad de las acciones en este sector, para que no queden solo como un recurso surgido como necesidad ante la crisis.

Un sólido sistema universitario es la base para desarrollar sectores de alta tecnología y de alta incidencia cuando los países tienen una base cultural adecuada. En los últimos tiempos hay ejemplos de países en los cuales la acción del Estado coordinada con los emprendedores en una política nacional sostenida, ha logrado cambiar favorablemente el perfil de la producción. Corea, haciendo un gran esfuerzo en el área educativa, unida a una inteligente política de desarrollo, logró en poco tiempo cambiar el perfil de su economía. Finlandia, un país más conocido por el diseño de muebles funcionales, (y que adoptó el tango a raíz de las nostalgias y miserias que le impuso la guerra), se convirtió en pocos años en líder en la producción de teléfonos celulares. Más recientemente un caso semejante es el de Irlanda.

La Argentina ya ha realizado importantes colocaciones en el exterior de productos de alto valor agregado, en el área de la biotecnología y de los alimentos procesados así como en el sector nuclear. Para extender estos ejemplos a

otras áreas, se requiere una nueva revolución sarmientina, que adhiera a los principios de modernización que el gran educador soñó, y que robustezca las instituciones dedicadas a la creación de conocimiento, en particular a las universidades, para que motoricen el cambio del perfil exportador del país.

La Educación Superior en la OMC

*María Angélica Sabatier*¹⁸⁹

La agenda de las universidades en el marco de la internacionalización de la educación superior. La omnipresencia del GATS y sus implicancias para el sector

En Abril del 2002 se realizó en Porto Alegre la *IIIª Cumbre de Rectores de Universidades Públicas*. El tema general de la fue *Universidad Pública: Educación y Desarrollo*, tratado por cuatro grupos de trabajo estructurados sobre ejes como “*Formación para el Mundo del Trabajo*”, “*Ciudadanía, Cultura, Ética e Inclusión Social*”, “*Desarrollo Social y Económico*” y “*Cooperación Internacional para el Desarrollo*”.

Sin embargo, la cuestión que sin duda centralizó la atención de los participantes fue la propuesta de inclusión de la enseñanza superior entre los “servicios comerciales” reglamentados por la Organización Mundial del Comercio en el marco del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS/GATS)¹

El antecedente principal que debe citarse en este sentido es el Acuerdo General de Comercio de Servicios (conocido por su sigla inglesa GATS) celebrado en Abril de 1994 por los Estados Miembro de la Organización Mundial de Comercio, que tiene por objetivo la liberación del comercio de todo tipo de servicio.

Este acuerdo tiene una única excepción, a saber: estarían fuera del área de los servicios comerciales regulados por la OMC aquellos que fuesen provistos en el ejercicio de la autoridad gubernamental y en ese marco no fuesen ofrecidos sobre una base comercial, ni permitiesen la competición con uno o más proveedores de servicios. Sin embargo, en 1998, a través de un documento de circulación restringida la Secretaría de la OMC defendía la tesis según la cual a partir de que los gobiernos permiten la existencia de proveedores privados de educación, aceptan el principio de que la educación superior puede ser tratada como un servicio comercial y en consecuencia debe ser regulada en el marco de la OMC.

Así, entonces, en 1999 la OMC define los servicios que vienen a ser regulados por el AGCS incluyendo a la educación y a partir del 2000 la misma organización lanza negociaciones para la liberación de los servicios educativos.

¹⁸⁹Asesora de la Secretaría de Políticas Universitarias.

¹«La enseñanza comercial como servicio comercial:¿Desafío o amenaza?» Wrana María Panizzi, Rectora de la UFRGS, Porto Alegre, Julio 2002.

Previamente, organizaciones universitarias de los Estados Unidos y Europa se pronuncian en contra de la propuesta de la OMC; más recientemente, en febrero del 2002, en el Foro Social de Porto Alegre, los participantes de una Jornada sobre *Ciencia y Tecnología, un instrumento para la paz en el siglo XXI*, adoptaron una resolución proponiendo un pacto global que asegure los principios de acción aprobados por la Conferencia Mundial sobre Enseñanza Superior realizada por la UNESCO en 1998, y la exclusión de la enseñanza superior del AGCS.

Es necesario tener presente que más de ciento ochenta países reunidos en París en el 1998 aprobaron la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*, donde de manera inequívoca, se definía a la educación superior como un servicio público e indicaban que esta debía ser la base de las orientaciones de largo plazo en cuanto a objetivos y necesidades sociales, incluyendo el respecto a las culturas y la protección del medio ambiente. La aceptación de la propuesta de la OMC es contradictoria con la Declaración de París y en este marco lo poco que resta de soberanía de los estados nacionales puede evaporarse.

No es sólo la educación sino las comunicaciones, el medio ambiente, los servicios financieros, los servicios de salud, culturales y de turismo, los de transporte, en suma todo lo que pueda ser definido como un servicio tendrían sus decisiones formalizadas por la OMC. Aceptada la propuesta de la OMC, cualquier Estado que no cumpla con los compromisos firmados dentro de la OMC en el sector de la educación superior puede ser condenado a pagar indemnizaciones a los empresarios e industrias de educación que se consideren perjudicados y estará sujeto a represalias de los países proveedores de enseñanza, en particular de la enseñanza por internet.

En este contexto la comunidad académica iberoamericana se debe movilizar proactivamente. Partiendo de la base que el AGCS se va consolidando gradualmente, debe definirse una estrategia clara que neutralice el intento de comercializar la educación superior y que adopte a la vez una actitud transformativa que posibilite captar las ventajas de las nuevas tecnologías, dando cuenta a la sociedad de sus acciones a través de procesos objetivos y transparentes de evaluación y acreditación y buscando perfeccionar su calidad con un incremento de pertinencia, democratizando el acceso y funcionamiento y participando activamente de los debates y negociaciones que se encaran en torno a estas cuestiones.

La internacionalización de la educación superior no es un fenómeno nuevo y está atravesada por una serie de factores que obligan a construir una agenda que incluya definiciones urgentes, decisiones prioritarias y por sobre todo un

accionar continuo afín de garantizar la soberanía de las naciones y la autonomía de las instituciones, tendiendo a una cooperación solidaria en lugar de a una competencia desigual. Esta cooperación solidaria puede encontrar terreno fértil en muchas de las acciones que se llevan adelante en bloques regionales como el Mercosur y en las relaciones de este con otros bloques como el de la Unión Europea.

Las siguientes cuestiones son sólo algunas de las variables de una compleja situación en la que se van consolidando hechos sin que una verdadera política de sistema pueda contrarrestar las desviaciones o situaciones no deseadas para nuestras sociedades:

- la transferibilidad de créditos
- el reconocimiento de títulos de grado
- las titulaciones conjuntas tanto en el grado como en el posgrado
- la reciprocidad en los procesos de acreditación de grado y posgrado
- la acreditación de las ofertas educativas a distancia
- los procesos de migración de los profesores e investigadores hacia otros países que ofrecen mejores condiciones de trabajo y remuneración
- la movilidad de los estudiantes de grado y posgrado
- las políticas hacia instituciones que se radican en nuestros países para ofrecer formaciones que pueden tener escasa pertinencia social aunque demuestren alta calidad académica.

Las universidades saben que el debate académico y la investigación científica no reconocen fronteras, pero a partir de la iniciativa de la OMC saben también que están frente a un desafío de otra naturaleza.

No están en cuestión la formación de redes de investigación, la movilidad docente y estudiantil y otras formas de intercambio científico y cultural siempre valorizadas por las instituciones universitarias como medios legítimos de cooperación; lo que está en juego es el destino mismo del conocimiento como patrimonio social y de la educación como bien público.

También está en juego la importancia de la investigación para la enseñanza superior y el papel que juegan las universidades en el desarrollo social y económico de los pueblos en la afirmación de las identidades culturales.

El rol del Estado, debilitado en el marco de los acuerdos internacionales, sólo puede ser reforzado por un sostenido debate proactivo de todas las cuestiones que giran en torno a una internacionalización del quehacer científico y académico al que se vincula con la comercialización globalizada de la educación y el saber.

Esta delicada frontera requiere de una decidida acción de las universidades

en el reconocimiento de que no es excluyéndose del debate y la acción como podrán contrarrestar el inevitable avance de formas de comercialización de la educación superior que se imponen de la mano del dominio tecnológico y financiero de las naciones más poderosas.

Algunas consideraciones muy breves sobre el GATS

De modo sumario, la comercialización de servicios de educación superior incluye :

- la captación de estudiantes internacionales,
- el establecimiento de campos universitarios en el extranjero,
- la prestación de servicios con franquicia,
- el aprendizaje en línea.

Las formas de suministro definidas son:

Forma de Suministro según el GATS

1. Suministro más allá de las fronteras
educación a distancia
aprendizaje electrónico
universidades virtuales
 2. Consumo en el extranjero
estudiantes que van a otro país a estudiar
 3. Presencia Comercial
sede local o campos satélite
instituciones gemelas
acuerdos de franquicia con instituciones locales
 4. Presencia de Personas Naturales
profesores, maestros, investigadores trabajando en el extranjero
-

Las categorías de servicios definidas en el marco del GATS son:

Categoría de servicio educativo	Actividades educativas incluidas en cada categoría	Notas
Educación Primaria (CPC 921)	<ul style="list-style-type: none"> • preescolar y otros servicios de educación primaria • no incluye servicios de guardería 	
Educación Secundaria (CPC 922)	<ul style="list-style-type: none"> • secundaria superior general • secundaria técnica y vocacional • también incluye servicios técnicos y profesionales para discapacitados 	
Educación Superior (CPC 923)	<ul style="list-style-type: none"> • servicios educativos técnicos y vocacionales de post-secundaria • otros servicios de educación superior conducentes a título universitario o su equivalente 	<ul style="list-style-type: none"> • los tipos de educación (i.e., negocios, estudios liberales, arte, ciencia) no están especificados • se asume que están cubiertos todos los programas de capacitación y educación post-secundaria
Educación para adultos (CPC 924)	<ul style="list-style-type: none"> • cubre la educación para adultos fuera del sistema educativo regular 	<ul style="list-style-type: none"> • se necesita mayor definición
Otra Educación (CPC 929)	<ul style="list-style-type: none"> • cubre todos los demás servicios educativos no clasificados en otra parte • excluye servicios educativos relacionados con recreación 	<ul style="list-style-type: none"> • requiere claridad, re cobertura y diferenciación de otras categorías • por ejemplo: ¿se cubren los servicios educativos y de evaluación de lengua? ¿los de captación de estudiantes? ¿los de medición de la calidad?

La necesidad de definir una política sectorial proactiva

El organismo responsable de las negociaciones por la parte argentina en la OMC es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, cuyos funcionarios han estado siempre en contacto con las autoridades de este Ministerio, asegurando una participación del área competente en materia de educación superior en las discusiones acerca de los caminos a seguir.

En nuestro caso y hasta el momento no ha habido ningún compromiso ni pedidos de concesiones formulados con respecto a servicios de enseñanza, pero se percibe una sensibilidad particular en las instituciones universitarias frente a estos temas y como país miembro, en algún momento la Argentina

deberá encarar negociaciones y definir posiciones que, es deseable, respondan a una política del sistema y los intereses genuinos del sector.

Estamos ante un instrumento que incide de manera compleja y discutible sobre la educación superior. Afianzar la postura de la educación superior como bien social no implica negar la existencia de corrientes de comercialización de vieja data en el seno del sector.

Las opiniones sobre los riesgos y beneficios están divididas, si no polarizadas. Difieren dentro y fuera de los países y el nuestro no es seguramente la excepción. Razonar y actuar desde esta polarización puede resultar letal a los intereses de la educación en general y de la educación superior en particular.

Como país debemos asumir el muy serio reto de encontrar un equilibrio entre las oportunidades y los compromisos de liberalización del comercio para “exportar” servicios de educación superior, con el posible impacto -relacionado con los mismos compromisos- de la “importación” de servicios educativos. Se debe conocer, entonces, muy bien, qué queremos “exportar” y qué necesitamos “importar”.

No es una tarea fácil. Se puede tender a ser liberal al considerar las oportunidades de exportación, y más proteccionista al analizar las implicaciones de importar. Lo único cierto en este panorama es la necesidad de que el sector educativo se movilice respecto de estas inquietudes, analice los pro y los contra y realice las pertinentes consultas con todas las partes interesadas.

Al mismo tiempo, es necesario ser proactivo y estratégico en relación con la posición que adopte el gobierno en las negociaciones en la etapa de solicitud / oferta del GATS. Esto obviamente implica una comunicación estrecha con las instancias y organismos responsables de la educación en el propio país. Un Comité Permanente de Concertación entre el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología y la Cancillería Argentina sería el primer paso en este sentido.

Es igualmente relevante no perder de vista la necesidad de tener enfoques y marcos internacionales para la regulación de proveedores, el reaseguro de la calidad y el reconocimiento de calificaciones.

El afianzamiento de los procesos de evaluación y acreditación es determinante en este punto. El trabajo conjunto de la CONEAU y la SPU sobre estas cuestiones deberá ampliarse y afianzarse continuamente, dado que la posición prevalente es promover acuerdos *vis a vis* entre instituciones universitarias argentinas y extranjeras como ya se mencionó, de modo que aparecen en escena los acuerdos entre agencias acreditadoras y evaluadores de Argentina y los otros países.

En el mismo sentido, aparecen la revisión permanente de la normativa y la adopción sistemática de dispositivos de reaseguro de la calidad y pertinencia

de la educación a distancia. La educación a distancia se ha visto posibilitada por las nuevas tecnologías pero desde hace tiempo, aun con soportes tecnológicos tradicionales, la formación superior ha sido un blanco de instituciones y organizaciones que han venido operando en el país en forma previa al GATS y por fuera de los dispositivos de reaseguro de la calidad.

Finalmente, resulta imperioso elaborar una agenda que dé cuenta de las preocupaciones y expectativas de los distintos actores, que posibilite el debate y la adopción de consensos, que permita adoptar una posición nacional que no sufra cambios inesperados ni siga caminos erráticos, que se asiente en los acuerdos logrados en los bloques regionales –como el Mercosur- para lograr así fortalezas incrementales y que establezca una coherencia entre los procesos regionales y los de carácter global, disminuyendo el desequilibrio entre países centrales y países periféricos.

Es importante no exagerar el impacto del GATS. La comercialización de la educación ya existía, mucho antes, dentro y fuera de la esfera de los acuerdos comerciales. No obstante, también es crucial no subestimar las implicaciones potenciales -riesgos y oportunidades- de este acuerdo.

Nuestro país ha mantenido históricamente una política de educación en general, y de educación superior en particular, sustentada por principios muy caros a la sociedad argentina, entre los que la gratuidad, la igualdad de oportunidades y la búsqueda de la equidad ocupan un lugar primordial; estos valores se discuten en la búsqueda de una resignificación permanente a la luz de los distintos procesos sociales que inciden sobre el acceso y la permanencia en la educación superior. Mantener esta discusión aislada del impacto de los procesos de internacionalización, de la creciente comercialización de servicios educativos y de la progresiva pero indefectible ingerencia de las nuevas tecnologías de comunicación e información implica analizar una situación caduca.

Articulación y Reformas Curriculares. Integración a Nivel Internacional y Desafíos para la Argentina

*María Sonderéguer*¹⁹⁰

Introducción

La cuestión de la articulación (horizontal y vertical) del sistema de educación superior argentino no puede dejar de tener en cuenta ciertos rasgos particulares de la universidad argentina e, incluso, algunos aspectos problemáticos.

El proceso de expansión y masificación de la última década, y la consecuente complejización del sistema y de las instituciones se produjo en un contexto de crisis del estado de bienestar, de presión de la crisis fiscal, de ajuste, privatización, y requerimientos de mayor competitividad. Para resumirlo rápidamente, las reformas encaradas en los noventa se caracterizaron por reservar para el Estado un papel regulador y evaluador, al tiempo que buscaron favorecer la competencia y una diferenciación horizontal y vertical que tenía como objetivo inducir un mejoramiento de la calidad de las instituciones. Estas reformas se desarrollaron sobre la base de un modelo de universidad ecléctico, construido sobre la asimilación y reformulación de diferentes modelos y tradiciones, que incidieron en la configuración de los distintos componentes objetivos y subjetivos de las universidades argentinas.

La generación de políticas activas para el sector necesariamente enfrentó, y debe enfrentar, esta tensión entre las tradiciones y estructuras existentes, las nuevas necesidades y demandas producidas por las transformaciones sociales y económicas de los últimos años, y un ideal de formación que se postula como respuesta a las actuales circunstancias sociales. Esta tensión articula una serie de problemas que paso a describir muy sucintamente. La intención es colocar estos problemas y dilemas como interrogantes desde los cuales presentar algunos sistemas de educación europeos, que puedan funcionar como modelos, o bien como experiencias de reforma, para pensar estrategias de articulación del sistema de educación superior en Argentina.

Sin pretender un análisis complejo como lo exigiría una exploración comparativa del funcionamiento global de los distintos sistemas de educación superior, me interesa puntualizar algunos ejes útiles para organizar la descripción,

¹⁹⁰ Miembro del Equipo Técnico del Área de Articulación, Secretaría de Políticas Universitarias.

porque condensan tanto condiciones objetivas como valores y creencias; estos ejes conciernen al acceso, la especialización, la relación con el empleo y la relación docencia-investigación (Clark, 1983). Asimismo, considero que estos ejes permiten establecer cruces respecto de dos cuestiones centrales cuando se habla hoy de articulación en el sistema de educación superior argentino: a) la pertinencia de impulsar una reforma curricular articulada por ciclos, y la complejidad que tal reforma supone, dadas las diferentes misiones de la Universidad -profesional, vocacional, o de investigación-; b) en el marco de esta reforma, la posibilidad de crear un ciclo de conocimientos generales de dos años de duración que opere como ciclo básico de formación de grado, articule las diferentes disciplinas, y otorgue una sólida formación inicial que facilite la adquisición de conocimientos específicos en los ciclos académicos superiores.

En primer lugar, a modo de diagnóstico, enumero las principales dificultades del sistema de educación superior en nuestro país; luego, analizo diferentes sistemas de educación superior europeos desde la perspectiva de su articulación; por último, intento una valoración a partir de los interrogantes que suscitan las características del sistema universitario y terciario no universitario argentino.

El sistema de educación argentino: algunos dilemas

- El sistema enfrenta en los últimos años una *demanda creciente de educación superior*, motivada tanto por el crecimiento de los egresados de la educación media como por la emergencia de una nueva clientela de adultos reingresantes al sistema educativo, en busca de cursos de capacitación o actualización: la cantidad de alumnos terciarios no universitarios se incrementó entre 1980 a 2000, de noventa y tres mil seiscientos cuarenta y cinco a cuatrocientos cuarenta mil alumnos, mientras la cantidad de universitarios creció de trescientos noventa y tres mil ochocientos veintiocho alumnos en 1980 a un millón doscientos ochenta y cinco mil trescientos sesenta y uno en 2000¹⁹¹.
- El 74,5% del alumnado de nivel superior estudia en el subsistema universitario, a pesar de la mayor dispersión territorial y de la diversidad de carreras y títulos que ofrece el subsistema no universitario¹⁹².
- Las instituciones universitarias poseen mayor prestigio social¹⁹³ y diversos estudios indican¹⁹⁴ que ocho de cada diez estudiantes de nivel medio piensan

¹⁹¹ Fuentes: Schwarzer y Palomino, 2002, en Informe Final de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior, mimeo, Buenos Aires, mayo 2002

¹⁹² Diríe y otros, *Mapa de la Oferta*, mimeo, Buenos Aires, 2001

¹⁹³ Camillioni, Alicia, *Diseño del Sistema de Educación Superior*, mimeo, Buenos Aires, mayo 2000

continuar estudios superiores: un 60% en la Universidad y un 21% encarando un curso o una carrera corta.

- Encontramos una *alta tasa de deserción* en los dos primeros años de estudios universitarios¹⁹⁵ y el promedio nacional de abandono o deserción de los alumnos ingresantes al sistema de educación superior asciende al 50% en el primer año de estudios y llega al 81% en los años siguientes. Sólo se gradúa el 19% de los ingresantes¹⁹⁶.
- Muchos jóvenes son excluidos del sistema universitario por los *elevados costos de oportunidad* y esto ocurre tanto antes del ingreso a la Universidad como durante el cursado de sus estudios. La Universidad estatal es gratuita pero los estudios son costosos para el estudiante y entre las causas de la deserción tiene un peso significativo la deserción diferencial por nivel socioeconómico. (Sigal, 2002).
- Muchos estudiantes tienen dificultades para encarar los estudios superiores y los *egresados de la escuela media muestran déficits en su formación*, una situación que exige la instrumentación de políticas activas para compensar las desigualdades, en términos de habilidades y destrezas -dadas las diferencias de formación en los niveles educativos anteriores- con que los estudiantes llegan a la Universidad.
- Tenemos *un sistema con diferentes tradiciones y funciones, no integrado*: mil ochocientos cuarenta y cinco instituciones brindan estudios de nivel superior; el 95% pertenece a la subsistema no universitario y el 5% restante al universitario¹⁹⁷.
- En muchos casos, las *demandas de formación responden a expectativas culturales* no necesariamente ligadas a la obtención de empleo o al desarrollo de una carrera académica. En este sentido, la Universidad argentina es una suerte de institución cultural “polifuncional” y no existe un desarrollo desde los municipios o áreas de formación continua que ofrezcan alternativas de formación.
- Contamos con *una tradición universitaria democratizadora y redistributiva* ligada a una fuerte movilidad social, que legitima la reivindicación de ingreso abierto y universidad gratuita -mientras en EEUU el ingreso abierto indica la

¹⁹⁴ Marta Kisilevski (*Condiciones sociales y pedagógicas de ingreso a la educación superior*, IPE, marzo de 2002), de la información censal de un cuestionario especial aplicado a los estudiantes de último año de nivel medio durante el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad del año 2000, realizado por el Ministerio de Educación.

¹⁹⁵ Ver Marquina, Mónica y Straw, Cecilia, *Datos Básicos*, mimeo, Buenos Aires, junio 2002

¹⁹⁶ *Dictamen sobre subseces y otras extensiones territoriales de las instituciones universitarias*, MCyE-SPU, Buenos Aires, 1999, pág. 10

¹⁹⁷ Diríé y otros, op.cit.

posibilidad de opción entre diferentes alternativas y no la inexistencia de requisitos de ingreso o arancel y en Europa la tradición de ingreso abierto está ligada a la aprobación de un examen general de validación de bachillerato al finalizar los estudios secundarios-.

- La *formación superior universitaria* presenta una organización curricular fuertemente especializada desde los inicios de las carreras, que responde a la tradición del sistema europeo, y en especial el francés, que localizó la formación general en el secundario y tendió a una fuerte especialización en el nivel terciario.
- En el *subsistema no universitario*¹⁹⁸, las Instituciones de formación docente tienen problemas de currícula y capacitación; sobreoferta de cursos (si bien hay que discriminar por jurisdicción); problemas de infraestructura (establecimientos múltiples, carreras a contraturno, edificios alquilados sobre los cuales la inversión es desventajosa); y las instituciones técnico-profesionales ofrecen carreras que no responden a las necesidades productivas; su equipamiento es obsoleto y faltan inversiones; las carreras docentes impiden obtener cargos docentes a especialistas del sector productivo que puedan aportar su experiencia y hay dificultades en la organización institucional de las jurisdicciones. (Sigal, 2002)

Los Sistemas de Educación Superior Europeos

Los cambios económicos, sociales y culturales de la década del setenta, y la consecuente consolidación de la educación superior como factor determinante en el desarrollo científico y tecnológico de las sociedades modernas, determinó una doble demanda hacia el Estado en relación con la educación superior: la de igualdad de oportunidades y la de crecimiento económico. En Europa, las universidades comienzan a encarar en esos años una serie de transformaciones en su estructura tradicional (Krotsch, 2002). Asistimos entonces a un proceso de integración de instituciones y modalidades de educación postsecundaria en un sistema de educación superior, unido a la aparición de nuevas instituciones, con distintas propuestas de formación técnica –por ejemplo en Francia-, de universidades abiertas –en Gran Bretaña-, integradas o comprensivas –en Alemania-; y a la promoción de nuevas formas de acceso a la educación superior con la educación a distancia y de adultos –en Suecia-.

Ya en los ochenta, la crisis económica provocó un fuerte descenso en el financiamiento estatal de la educación en un escenario en el que la masificación

¹⁹⁸ Fuentes: “Red Federal de Información Educativa”, 1997, en Delfino, José, *¿Qué está pasando con la educación superior?*, en Delfino, José, Gertel, Héctor, Sigal, Víctor, comps., *La educación superior técnica no universitaria*, Buenos Aires, MCyE-SPU, 1998.

de los años anteriores y la multiplicación de la demanda de las poblaciones adultas en busca de una posible inserción laboral calificada, había generado una expansión de carreras cortas y formaciones técnico vocacionales. Las políticas educativas de los años ochenta y noventa en Europa se basaron en el despliegue de las evaluaciones externas así como de los mecanismos de control de calidad.

Asimismo, la transformación en la estructura de producción del conocimiento de la última década tuvo profundas consecuencias en la dinámica de las instituciones de educación superior, generando nuevas estructuras de conocimiento transdisciplinarias; una nueva heterogeneidad y diversidad organizativas de las instituciones; un control de calidad variado y múltiple, basado en una mayor responsabilidad y utilidad social; y la creciente comercialización de la ciencia a través de una especificación fundada en la oferta y la demanda.

Por último, desde los años noventa hasta hoy, asistimos en Europa a una importante revisión de la estructura, duración y contenido de las carreras, que intentan tener una mayor relación con el entrenamiento profesional, a través de carreras cortas, tienden a la consolidación de la formación por ciclos, y buscan interconectar a la vez, formación e industria, así como generar mecanismos de integración y competitividad académica y profesional a nivel internacional, con vistas a la consolidación de la Unión Europea.

Casos por países

Los sistemas de educación europeos pueden ser caracterizados a partir de tres modelos estructurales diferentes (Jallade, 1999): el sistema binario, el sistema universitario integrado y el sistema fragmentado.

En Alemania y en Gran Bretaña hasta 1992 prevaleció un sistema binario consolidado: este sistema de educación superior se ordena por el prestigio de los sectores y el universitario suele encabezarlo. En el sector no universitario los métodos de enseñanza son más dirigidos, con más horas de clase semanales, menos horas de estudio por cuenta propia y la combinación de la instrucción en clase con la realización de pasantías en empresas. En ambos países, la transferencia de estudiantes del sector no universitario al universitario es dificultosa. Pero en Alemania se crearon a partir de los años setenta, las escuelas superiores especializadas con un carácter más profesional y práctico, de ciclos cortos y las universidades integradas o comprensivas que integraron ciclos cortos y ciclos de larga duración; y en Gran Bretaña se apoyó fuertemente, desde los años ochenta, la formación vocacional de corto plazo, y se culminó con la sanción, en 1988, de la Ley de Reforma Educacional, que terminó con el sistema binario, otorgándoles autonomía formal a los

politécnicos y colegios superiores.

Los sistemas integrados son propios de aquellos países como Suecia o España donde el modelo universitario es el predominante. Las reformas realizadas en esos países durante los años setenta lo consideraron un modelo lo suficientemente fuerte y flexible como para permitir la incorporación en su interior de instituciones no universitarias y programas de capacitación laboral y hacerlos coexistir con los tradicionales programas académicos en la misma institución.

El modelo de educación superior francés es un sistema fragmentado, ni binario ni integrado. Se basa en cuatro pilares, con dos estructuras binarias: una que incluye programas de estudio prolongados (Universidades y *Grandes Écoles*) y otra que incluye carreras cortas (*Instituts Universitaires de Technologie*, de status similar al universitario y las *Sections de Techniciens Supérieures*). Mientras los dos primeros arraigan en la extensa tradición histórica de separación entre educación académica y entrenamiento profesional, los dos segundos se desarrollaron desde fines de los años setenta como resultado del intento de impulsar la preparación técnica.

En los sistemas binarios, la organización y contenido de los cursos son más académicos en el sector universitario y más vocacionales en el no universitario. La misma distinción puede hacerse en los sistemas unitarios entre ciclos largos académicos y ciclos cortos vocacionales. Si bien qué se entiende por académico y por vocacional es algo que varía entre los diferentes sistemas y culturas, de manera amplia, “académico” refiere a los programas de estudio centrados en el dominio de una disciplina con la investigación como componente esencial y “vocacional” refiere a los programas de estudio ajustados a orientaciones ocupacionales específicas, con un fuerte acento puesto en su “funcionalismo” y por ende destinadas a trabajos de nivel medio relacionados con la ingeniería y la administración de negocios, pero no a posiciones de nivel alto que requieren un nivel de capacitación superior y más alto (Jallade, 1999).

Pero Alemania y Francia presentan aspectos comunes en sus sistemas educativos de educación superior que interesa destacar (Fanelli-Trombetta, 1996) y que pueden ser útiles como modelos para pensar la cuestión de la articulación del sistema de educación superior argentino. Por un lado, existe un sector de establecimientos universitarios donde se cursan carreras cuya duración teórica es menor que las de las universidades; por otro, están las universidades donde se cursan carreras de orientación académica y de una duración teórica superior. En ambos países, todo egresado del secundario -con el examen general final aprobado- tiene derecho a la enseñanza superior, mientras el sistema no universitario selecciona sus estudiantes, si bien tanto las notas obtenidas

en el examen de *Baccalauréat* en Francia como en el del *Abitur* en Alemania son antecedentes cada vez más importantes para la selección.

Gran Bretaña

Durante años el sistema estuvo constituido por dos tipos de instituciones: el sector universitario, con una amplia autonomía y orientado a la educación académica y la investigación científica y el sector no universitario, conformado por los Politécnicos y los *Colleges*, más vocacionales, encargados de la formación técnico profesional y dependientes de las autoridades municipales. La formulación del sistema binario concluye con la Ley de Reforma Educacional de 1998, que integra en una misma condición legal a todo el sistema. (Krotsch, 2002)

El segmento tradicionalmente conocido como universitario está formado por las universidades oficiales, una privada (la Universidad de Buckingham, fundada en 1973) y la Universidad Abierta- fundada en 1969- que brinda cursos de educación a distancia. Las universidades son instituciones académicas y autogobernadas, eligen a sus propias autoridades y a todo su personal académico y administrativo, elaboran sus propios planes de estudio, otorgan diplomas y títulos y seleccionan a sus estudiantes. Centran sus actividades en la investigación y la docencia (Fanelli-Trombetta, 1996).

Hasta su categorización como instituciones universitarias, los politécnicos constituyeron el segundo segmento del sistema binario británico. En un rango menor, los colegios superiores brindan cursos cortos, de educación superior y de educación continua.

Los estudios de las universidades y los politécnicos poseen un período único de tres años de duración completos, incluido el verano, hasta obtener el primer título: Bachiller en Humanidades (*Bachelor of Arts*) en Inglaterra y Gales. Brindan estudios generales de carácter preprofesional. En Escocia el título de Magister en Humanidades (*Master of Arts with Honors*) se obtiene a los cuatro años de estudios. Las carreras que incluyen lenguas extranjeras suelen durar más de tres años. Los títulos de posgrado otorgados son Magister (*Master of Arts -MA-*, *Master of Sciences -MSc-*) y Doctor en filosofía (*Philosophy Doctor -PhD-*), que tiene valor para las carreras de investigación científica.

Los planes académicos de la Universidad Abierta, de educación a distancia, duran entre cinco a seis años de estudios de tiempo parcial y pueden ser transferidos a otras universidades para continuarlos.

En Gran Bretaña el sector universitario es más selectivo que el de los Politécnicos o *Colleges*, aunque cada institución establece sus criterios de admisión. Si bien en general el proceso de admisión no excluye candidatos sino que los ubica según sus antecedentes en la escuela media, el diploma del secundario

no asegura el ingreso a la educación superior.

España

En España existían tradicionalmente dos tipos de instituciones de educación superior: las universidades y las Escuelas Técnicas Superiores, destinadas a proveer de personal técnico profesional al Estado. Durante los años cincuenta, la Universidad incorporó a estas escuelas y luego una cantidad de establecimientos que ofrecían entrenamiento gerencial, docente, y tecnicaturas.

La organización de los cursos quedó entonces estructurada en ciclos de larga y de corta duración. Los cursos universitarios requieren por lo menos cuatro años de estudios, con excepción de ingeniería y medicina que demandan seis años. Estas licenciaturas se otorgan tanto en las universidades como en las Escuelas Técnicas Superiores. Las carreras más cortas otorgan un título de Diplomado al finalizar los tres años de estudios y se dictan también en las escuelas universitarias.

Para ingresar a las universidades es necesario realizar el Curso de Orientación Universitaria de un año de duración y desde 1981, la Ley de Educación les otorgó a las universidades el derecho a establecer un examen de admisión (Sigal, 1995).

Suecia

La reforma de 1977 de las instituciones de educación superior suecas se propuso organizar la enseñanza en siete unidades que ofrecieran una amplia gama de carreras, tanto académicas como técnico profesionales. Esta reforma buscó integrar un conjunto de institutos, universidades y cursos de ciclos cortos. El proceso consistió en partir de un sistema binario y transformarlo en integrado mediante la fusión de establecimientos terciarios y universitarios. En este caso, como en el caso español, la diferenciación externa fue reemplazada por la interna.

Existen ciclos de dos años de duración, de contenido técnico profesional y ciclos largos de cuatro años de duración, que pueden coexistir en el mismo establecimiento. Algunos colegios técnicos realizan tareas de investigación y algunas universidades ofrecen carreras cortas semiprofesionales.

En realidad, la reforma se propuso abolir lo que parecía ser un prestigio de élite asociado a las universidades en un esfuerzo por lograr la equidad mediante la diversificación. Si bien la educación superior es altamente selectiva, y el número de vacantes en cada sector está fijado por el Parlamento, el sistema está regulado por una administración de cuotas que considera las calificaciones del bachillerato, la experiencia de trabajo, la edad y la nacionalidad, con el objetivo de abrir la educación superior a la mayor cantidad de estudiantes y garantizar al mismo tiempo las ventajas de los mejores alumnos del secundario. Los dos ejes

de la política educativa son la equidad y la relación del sistema educativo con el productivo.

Alemania

En Alemania hay distintos tipos de universidades y existe una marcada jerarquización institucional; pero los alumnos y docentes de cada segmento tiene igual trato. La ley marco de educación superior tres tipos de instituciones: las universidades, las escuelas superiores especializadas (FHS), las universidades comprensivas.

Las universidades abarcan todas las disciplinas y están orientadas hacia la investigación; las escuelas superiores especializadas brindan estudios más profesionales y prácticos, con carreras más cortas; las universidades comprensivas o integradas ofrecen tanto carreras universitarias como no universitarias de orientación laboral. Estas instituciones nacieron con la intención de permitir un acceso más abierto a distintas capas de la población.

En las carreras universitarias alemanas, los estudios de grado se encuentran divididos en dos etapas: en la primera, se cursan dos años de estudios básicos (*Grundstudium*) que culminan con un examen intermedio (*Zwischenprüfung*). La segunda supone no menos de dos años de estudios superiores (*Hauptstudium*) referidos a un área determinada. Esta etapa conduce a la obtención de un diploma y culmina con un examen de Estado, o con un examen médico, según la disciplina.

La Medicina, la Veterinaria, la Odontología, la formación de docentes y la Bromatología son carreras que requieren la aprobación de un examen del Estado para poder acceder al ejercicio profesional. Las Ciencias Sociales, las Ciencias Naturales y la Ingeniería requieren la aprobación de un examen médico universitario. En las Humanidades y las Ciencias Sociales existe la posibilidad de combinar distintos temas en una misma carrera y acceder al título de magister, lo que requiere un mínimo de cuatro años universitarios.

El doctorado requiere de dos a cuatro años de estudio posteriores a los estudios de grado. Además es necesario escribir una tesis y sostener una evaluación oral. El doctorado incluye la *Promotion* y es particular de cada disciplina. El título final es la *Habilitation* que pone énfasis en la investigación científica y permite el acceso a la docencia universitaria.

En las escuelas superiores especializadas los estudios duran en general tres años, o cuatro en el caso de que incluyan un período de experiencia laboral. Para ingresar a ellas se requiere doce años de estudios previos, un año menos que los requeridos para ingresar a las universidades. Un egresado de las FHS que quiera ingresar a la Universidad debe comenzar desde el principio.

El acceso a la educación superior depende de la institución: las universidades requieren el *Abitur*, un certificado de madurez universitaria general otorgado tras finalizar los trece años de escolarización básica y que exige aprobar el examen correspondiente. Las FHS, en cambio, requieren el *Fachhochschulreife*, un certificado de madurez especial para estas instituciones, que se otorga tras doce años de escolarización y la aprobación del examen correspondiente. Las escuelas superiores de artes y música no requieren títulos sino demostrar adiestramiento, aptitud y cualidades artísticas.

Tradicionalmente las universidades permitan a los estudiantes elegir los cursos de su carrera y la institución donde realizarlos, pero en la actualidad existe una mayor regulación al respecto: las instituciones conservan un control más estrecho sobre las matrículas, conceden un plazo máximo de doce semestres para alcanzar el primer título de grado. Financiadas por los gobiernos confederados, éstos ejercen un control administrativo, aprueban los planes de estudio, participan en la aprobación de las autoridades elegidas por los cuerpos representativos y en el nombramiento de los titulares de las cátedras universitarias, y establecen cupos para ciertas carreras.

Francia

Las universidades francesas están controladas por el gobierno central respecto de las condiciones de acceso, la validación y acreditación de los planes de estudio y los títulos a otorgar, la distribución de los cargos docentes entre los establecimientos y las determinaciones administrativas y financieras. El Estado acredita y valida los títulos y carreras de las universidades. El sector privado, que comprende un reducido número de instituciones y una reducida matrícula, no está sometido a controles estatales tan detallados, pero el Estado habilita las instituciones privadas y aprueba sus títulos y certificados académicos.

En Francia existen cuatro tipos de establecimientos: programas de estudio prolongados: *Universidades* y *Grandes Écoles*, y programas de carreras cortas: *Instituts Universitaires de Technologie* y *Sections de Techniciens Supérieures*.

Los estudios universitarios de grado se organizan en dos ciclos: el primero dura dos años y brinda una formación básica de carácter general; tras su aprobación, se obtiene un diploma de estudios universitarios generales -básicos- (*Diplôme d'Etudes Universitaires Générales* -DEUG), que opera como un título intermedio que permite continuar los estudios y especializarse, pero no tiene valor en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo opera como procedimiento de selección (Sigal, 1995), ya que egresa sólo el 50% de los estudiantes.

Hay programas premédicos o profesionales que otorgan el diploma de estu-

dios universitarios científicos y técnicos (*Diplôme d'Etudes Universitaires Scientifiques et Techniques*- DEUST), que es un título final. El ingreso al primer ciclo de estudios es selectivo para las carreras de Medicina, Odontología, Farmacia e Ingeniería.

El segundo ciclo está constituido por dos años de estudios específicos. En algunos campos se obtiene la Licencia (*Licence*) tras un año de estudios. El título final para todos los campos es la maestría (*Maîtrise*) que habilita para seguir estudios de especialización en áreas científicas y tecnológicas.

El tercer ciclo de estudios superiores son los estudios de posgrado, que capacitan para la investigación científica. Luego de uno o dos años de estudios especializados se obtiene el Diploma de estudios especializados (*Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées* -DESS) que se orienta a la investigación aplicada, o el *Diplôme d'Etudes Approfondies*- DEA, diploma de estudios profundizados, que se orienta a la investigación teórica. Finalizado el DEA, continúan los estudios de doctorado, que implican dos a cuatro años de investigación, la presentación de una tesis final y su defensa ante un jurado académico. El doctorado permite alcanzar dos títulos: doctor o doctor en investigación. Desde los años ochenta existe el doctorado único, que reformó el régimen de doctorado: hasta entonces, coexistían el doctorado de Estado, que se obtenía tras largos años de estudio, la aprobación de tesis y su defensa final, y el doctorado de tercer ciclo, que se obtenía luego de uno o dos años de investigación y la aprobación de una tesis final. El título de doctorado es el requisito que permite concursar para ingresar a la carrera académica.

Las escuelas superiores (*Grandes Écoles*) son las instituciones de mayor prestigio de la educación superior; especializadas y ligadas a los servicios del Estado, son muy selectivas respecto de la admisión de estudiantes, y sólo quienes hayan obtenido las más altas menciones en el examen de bachiller (*Baccalaurat*); accedan a un ciclo de preparación (*Préparatoire*) muy competitivo, de uno o dos años de duración, y aprueben un examen riguroso, ocupan las vacantes disponibles. Los estudios duran tres años y conducen a la obtención de diplomas de ingeniero, altos estudios comerciales, etc. y de maestro, agregado y doctor en las escuelas normales superiores. Los egresados de las escuelas superiores pueden continuar con sus estudios de doctorado en la universidad.

En cuanto a la carreras de interés público, los estudios de preparación al título de abogado duran un año luego de finalizada la maestría en Derecho. El título se llama CAPA: *Certificat de Preparation à la Profession d'Avocat* e incluye una práctica larga en un gabinete de abogados. Hay un examen específico para obtenerlo. Los estudios de arquitectura no se cursan en la Universi-

dad. Hay escuelas especiales y son muy selectivas. Constan de un primer ciclo idéntico al de las clases preparatorias a las *Grandes Ecoles* de Ingeniería o Administración de negocios. En Ingeniería, el título puede prepararse en las universidades o en las *Grandes Ecoles*. Los ingenieros «universitarios» deben aprobar un DEUG científico de dos años muy exigente y luego empiezan los estudios de Ingeniería propiamente dichos. En Medicina, se está realizando una gran reforma de los estudios: el primer ciclo va a ser común a todas las Ciencias de la Salud. Al finalizar este ciclo, los estudiantes podrán optar entre carreras cortas de paramédicos y carreras largas de medicina.

Los IUT (*Instituts Universitaires de Technologie*) forman parte de las universidades pues fueron creados en su seno, con una finalidad semejante a los Politécnicos o las FHS y programas de dos años de duración, pero difieren en sus estructuras y modos de funcionamiento. Son muy prestigiosos: el sistema de admisión es muy selectivo y está basado en las calificaciones obtenidas en el Bachillerato y en los últimos años del secundario. Las STS (*Sections de Techniciens Supérieures*) se crearon a partir de los liceos técnicos y como prolongación de los estudios cursados en ellos: las carreras son de dos años de duración. Son más técnicas profesionales y menos selectivas que las IUT.

La estructura del sistema de educación superior francés establece circuitos socioeducativos con jerarquías netamente diferenciadas, pero posee al mismo tiempo una importante tradición de integración. Los estudiantes participan activamente en los debates sobre el funcionamiento de las universidades y las revueltas de mayo de 1968 señalan un hito para una educación superior que debe cumplir con un doble fin: democratizador (para amplios sectores medios), y de formación de élites científicas y profesionales.

Bélgica, Holanda, Italia, Austria

En Europa, también Bélgica y Holanda han desarrollado un sistema binario. En Bélgica los cursos universitarios duran cuatro o cinco años en general (algunas carreras duran seis años) y en los terciarios no universitarios los cursos duran dos a tres años en su mayoría. Se requiere rendir un examen para acceder a la educación superior. En Holanda los cursos universitarios duran cuatro años, con excepción de la carrera de medicina, y los terciarios no universitarios duran cuatro años también (uno es un año de experiencia laboral), pero requieren un año menos de escolaridad previa.

Italia y Austria tienen sistemas integrados. En Italia predominan los cursos universitarios y la mayor parte de las carreras se cursan en cuatro años de estudio. Algunas carreras científicas y técnicas requieren cinco años y Medicina seis años. La enseñanza técnica se suele realizar en el nivel superior de la escuela media y en las escuelas técnicas profesionales, por lo que los cursos

cortos universitarios concentran una parte muy menor de la población estudiantil. El ingreso al sistema de educación es abierto para quienes aprueban del examen final de *Maturitá*.

El sistema austríaco es muy parecido al italiano, con cursos universitarios de cuatro o cinco años de duración y carreras cortas en algunos campos técnicos o artísticos. Pero las formaciones docente, trabajo social, paramédica, etc. se realizan en escuelas que no son consideradas de educación superior.

Hacia un espacio europeo de educación superior

Basados en la idea de que no es posible la constitución de una Europa integrada solamente a partir de la integración económica y destacando “el valor del conocimiento para el desarrollo de las naciones”, en mayo de 1998, los Ministros de Educación de Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña realizaron en la Universidad de la Sorbona, París, una *Declaración Conjunta* sobre la adecuación de la estructura del sistema europeo de educación superior. En ella se abogaba por favorecer un sistema común cuyos dos ciclos principales, el pregrado y el posgrado, fueran reconocidos para facilitar las comparaciones y las equivalencias a nivel internacional, y por la utilización de créditos que permitieran su revalidación en diferentes universidades y obtener los sucesivos diplomas en cualquier momento de la vida profesional. Esta *Declaración* tenía como antecedente el *Convenio sobre reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior en la región europea*, firmado en Lisboa en abril de 1997.

En junio de 1999, los Ministros de Educación europeos (de Alemania, Austria, Bélgica, Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza), reunidos en Bologna, firmaron una *Declaración Conjunta* a fin de comprometerse a coordinar políticas para alcanzar, en un plazo corto, los siguientes objetivos:

- la adopción de un sistema de títulos de sencilla legibilidad y comparabilidad, a través de la introducción de un Complemento de Diploma, que favorezca la ocupabilidad y la competitividad internacional del sistema europeo de educación superior.
- la adopción de un sistema basado esencialmente en dos ciclos principales: un primer ciclo de tres años de duración, cuyo título final sea utilizable como calificación en el mercado laboral europeo, y condición para el acceso a los estudios del segundo ciclo; y un segundo ciclo más extenso, que conduzca a un título de maestría o doctorado.

- el establecimiento de un sistema de créditos que facilite la movilidad de los estudiantes.
- la promoción de la movilidad para estudiantes, profesores, investigadores y personal técnico administrativo.
- la promoción de la colaboración europea en la garantía de calidad con vistas al diseño de criterios y metodologías comparables.
- la promoción de dimensiones europeas de enseñanza superior, en lo que respecta al desarrollo curricular, colaboración interinstitucional, planes de movilidad y programas integrados de estudio, formación e investigación.

Desde entonces, en el marco del denominado “proceso Bologna”, se realizó en marzo de 2001 la *Convención de Instituciones Europeas de Educación Superior* en Salamanca, que culminó con una declaración que destaca el valor de la autonomía universitaria y la evaluación de la calidad; y en mayo de 2002, la *Reunión de Ministros de Educación Europeos* en Praga, que debatió sobre los avances producidos en relación con la *Declaración Conjunta* de Bologna, y ratificó con la firma de treinta y dos países europeos sus objetivos. El 18 y 19 de septiembre del 2003, está prevista una próxima reunión en Berlín, con el fin de evaluar las transformaciones producidas hasta hoy en los sistemas de educación europeos de acuerdo con las directrices formuladas en la *Declaración*.

Sin embargo, las primeras acciones tendientes a crear un espacio de educación superior europeo comenzaron algunos años antes, con los programas ERASMUS (1989-1994) y SOCRATES/ERASMUS (1995-2006) de movilidad de los estudiantes. Estos programas generaron la necesidad de encontrar un sistema adecuado de equivalencias y reconocimientos de estudios que se formalizó con el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS). La perspectiva que orientó las diferentes iniciativas desde la conformación de la Unión Europea fue la de alcanzar un Espacio Europeo homogéneo antes de 2010.

Las reformas encaradas por los diferentes países evolucionan por tanto hacia un sistema en dos ciclos. Numerosos países han creado nuevos bachilleratos profesionales y maestrías profesionales; si bien para algunos, los bachilleratos son vistos como una preparación para el ciclo posterior, mientras que, para otros, deberían servir para insertarse en el mercado laboral. En los países nórdicos se han desarrollado espacios regionales de educación superior, y en buena parte de Europa se evoluciona hacia un sistema integrado. Muchas reformas nacionales combinan tres elementos: diplomas de primer ciclo y de segundo ciclo (bachilleratos y maestrías), con otorgamiento de créditos y modalidades diversas de acreditación.

La tendencia más fuerte es hacia la creación de un primer ciclo de tres años de duración, que se extiende a cuatro años en algunos casos (Bachiller), y que

alcanzan entre 180 y 240 créditos ECTS; combinado con el establecimiento de programas europeos de movilidad (SOCRATES, TEMPUS, directivas de reconocimiento profesional, Plan de acción para la movilidad) que contemplan la constitución de un sistema de créditos que pueden ser adquiridos en distintos contextos, incluida la llamada formación permanente o continua. El sistema de créditos ECTS (*European Credit Transfer System*), a diferencia de otros sistemas de créditos, tiene la particularidad de medir las cargas de aprendizaje y no sólo las horas de clase. La cantidad de trabajo que requiere cada curso se mide tanto por las clases como por los trabajos prácticos, seminarios, exámenes u otros modos de evaluación. Cuando por razones formativas o profesionales los estudios constituyen un conjunto integrado de unidades se sugiere el empleo de los Complementos de Diploma que describen la naturaleza, nivel, contexto, contenido y alcance de los estudios, lo que proporciona una valoración en créditos de cada uno de los cursos. El complemento de Diploma o Suplemento Europeo al Título nace en 1997 en Lisboa, auspiciado por la UNESCO y el Consejo Europeo, y se lo define como “un modelo de información unificado, personalizado para el titulado universitario, en el que se incluyen los estudios cursados y las competencias y capacidades adquiridas”, y su propósito es aumentar la transparencia de las acreditaciones europeas y facilitar el reconocimiento académico entre instituciones¹⁹⁹.

En países como Austria, Dinamarca, Francia, Finlandia, Alemania, Italia, Liechtenstein, Noruega, Suecia el Suplemento de Título se ha establecido por ley. En Bélgica, Islandia, Holanda, su expedición es voluntaria; en Gran Bretaña existe un modelo similar, y por último, Portugal y España desarrollan actualmente una fase experimental en esa dirección.

En algunos países (Francia, Alemania) se han conservado o desarrollado programas de “subgrado” de uno o dos años de duración, que operan como subciclo inicial. Otros, como Italia, conservaron la denominación del diploma preexistente para el título del primer ciclo (*Lauría*) y la segunda titulación es la de *Lauría* especializada. En los Países Bajos el primer ciclo tiene una duración de dos años y medio y el segundo, de un año y medio. España enfrenta una discusión similar a la que atraviesa la Argentina, con una licenciatura de cinco a seis años: ¿cómo repensar su duración y contenidos y reforzar los posgrados?²⁰⁰

La consideración del sistema de créditos está basada en el principio de que, para toda institución de educación superior, un año académico equivale a una

¹⁹⁹ Ver Boletín CRUE nro. 25, enero de 2003

²⁰⁰ Ver Daniel Samoilovich, “El proceso de Bologna: avances e interés para América Latina”, mimeo, Louvain la Neuve, septiembre de 2002.

cantidad fija de sesenta créditos. Actualmente hay estados que han adoptado completamente los ECTS –Alemania, Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, entre otros-; estados en los que sus créditos coinciden conceptualmente con los ECTS - Gran Bretaña, Suecia, Finlandia, Noruega-; estados en los que su sistema no coincide con los créditos europeos –España-; estados que no poseen aún sistemas de créditos, en particular los de próxima adhesión a la Unión Europea.

De acuerdo con la Declaración de Bologna, el primer ciclo de tres o cuatro años, que lleva a la obtención del Bachillerato, con valor en el mercado de trabajo europeo, se continúa con un segundo ciclo de dos años de duración, que conduce a la obtención de una Maestría. Y existe un tercer ciclo de dos a tres (e incluso cinco) años de duración que culmina en el Doctorado.

Pero perdura aún una estructura de diplomas compleja, sistemas que en realidad no son binarios sino trinarios (universidades, colegios superiores, ramas cortas postsecundarias); y nomenclaturas confusas (diferentes diplomas llamados Maestrías, distintos diplomas de Doctorado).

Es decir, las reformas se orientan a construir una suerte de red más que hacia una simple escala de calificaciones académicas y profesionales. La proyección general es hacia una diversificación de los sistemas, con diferentes tipos de instituciones que ofrecen toda una gama de Bachilleratos y de Maestrías, con diferentes modos de articulación. La formación del primer ciclo es en algunos casos profesionalizante, en otros propone una formación general con énfasis en competencias transversales, o bien es una formación preparatoria que culmina en el segundo ciclo. Estas alternativas son el resultado de las diferentes tradiciones de formación universitaria. En el caso en el que las nuevas titulaciones coexisten con las carreras ofrecidas por el sistema terciario no universitario, se plantea la necesidad de construir puentes entre los subsistemas.

Las inquietudes respecto del futuro parecen centrarse en una mejor definición del nivel de Maestría; la reforma en profundidad de los programas curriculares en los establecimientos de educación superior que han adoptado una articulación de sus diplomas en dos ciclos (con un modelo curricular por áreas disciplinarias que favorezca el reconocimiento e integración de los diplomas); el desarrollo de mecanismos de control a nivel europeo que garanticen estándares de calidad; y una mayor coordinación en los que respecta al establecimiento de un sistema de créditos, con la generalización del Sistema Europeo de Transferencia de Créditos.

A modo de conclusión: algunas observaciones

La universidad argentina se desarrolló bajo el impulso de una orientación profesionalista ligada a la movilidad y ascenso social de los sectores medios y

esta orientación inicial continúa permeando las expectativas y demandas con las que se enfrenta hoy la educación superior. Si toda organización social produce siempre un orden simbólico que opera como marco organizador para la acción, en las universidades la dimensión normativa y simbólica -dado el valor otorgado a la libertad en relación con la producción y transmisión de conocimiento- adquiere una relevancia aún mayor respecto de otras dimensiones (Krotsch, 2002). Pensar una reforma de la educación superior que integre el subsistema universitario con el no universitario, requiere, por una parte, tener en cuenta los rasgos particulares de la Universidad argentina, cuyo peso relativo en la sociedad es mayor que en otras regiones. Por otra parte, una reforma curricular conducente a una organización por ciclos debería contemplar que en nuestro país, en las profesiones denominadas de «interés público», el título expedido por las universidades es habilitante. En este sentido, la revisión de la experiencia internacional muestra que los sistemas de educación superior europeos establecen para estas disciplinas regímenes curriculares diferenciados, además de otras modalidades de control

Las universidades latinoamericanas surgieron como instituciones nacionales en el siglo XIX, en el que no existían empresas culturales de esa envergadura, se desarrollaron como un actor significativo en la consolidación del conocimiento, y se configuraron como el lugar de formación de recursos humanos que permitieron afianzar verdaderos sistemas de ciencia y tecnología (Malo, 2000). Así como siguen siendo las principales instituciones generadoras de conocimiento, investigación y desarrollo tecnológico, continúan representando un importante factor de movilidad social.

Asimismo, en las instituciones de educación superior coexisten distintos tipos de estudios: pese a sus diferentes propósitos y modelos, el desafío radica en atravesar las fronteras que separan los distintos procesos de formación por medio de puentes, créditos, reconocimiento de ciclos. En este sentido, el proceso de transformación que atraviesan hoy las universidades europeas es una experiencia útil para la reflexión: en el marco de la autonomía de las instituciones operando como el marco más adecuado para la adaptación de los programas y de los currícula a las necesidades sociales, la creciente diversificación tiende a combinarse con una progresiva unificación de las distintas modalidades de educación, basada en una mayor flexibilidad de los programas y una mayor movilidad entre los estudios.

La articulación del sistema podría concebirse entonces como una red, que contempla tres variables para su configuración: *programas flexibles y formación en ciclos, reconocimientos de créditos, aseguramiento de la calidad*. Desde esa perspectiva, el programa de acción iniciado por las universidades y

gobiernos de los países europeos con la Declaración de Bologna en 1999, se propone generar un marco común de titulaciones, propender a la generalización de los niveles de grado y posgrado, eliminar los obstáculos a la movilidad de los estudiantes.

Las reformas de los sistemas de educación europeos están motivadas por una relativa ineficiencia para responder a las demandas actuales: la excesiva duración de los estudios y la escasa flexibilidad de las curricula incide en la deserción, y el sistema enfrenta altas tasas de deserción; la población universitaria disminuye, en particular en las disciplinas científicas, y la emergencia de un mercado europeo del empleo exige aumentar la pertinencia de los estudios en relación con el mercado de trabajo y la competitividad de los sistemas de educación superior. Si bien en Argentina los problemas que enfrenta el sistema de educación superior son diferentes, coinciden con el programa de acción iniciado en Bologna por las universidades europeas en la necesidad de facilitar la movilidad horizontal y vertical, tender puentes entre los subsistemas, diferenciar con claridad los estudios de grado y de posgrado, desarrollar sistemas compatibles de acumulación y transferencia de créditos y asegurar la calidad de la educación impartida.

Bibliografía

Altbach, Philip, *Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo*, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2001
Camillioni, Alicia, *Diseño del Sistema de Educación Superior*, mimeo, Buenos Aires, mayo 2000

Clark, Burton, *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, UAM, 1983.

Declaraciones Conjuntas de los ministros europeos de educación, Sorbona, 1998 y Bologna, 1999

Dictamen sobre subsedes y otras extensiones territoriales de las instituciones universitarias, Décimo Dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior, Buenos Aires, MCyE-SPU, 1998

Dirié, Cristina y otros, *Mapa de la oferta*, Buenos Aires, mimeo, 2001

Giulodori, Roberto, Mychaszula, Sonia, «La enseñanza de nivel superior no universitario de formación técnico profesional: un análisis cuantitativo», en *La educación superior técnica no universitaria*, eds. Delfino, Gertel, Sigal, Buenos Aires, McyE, 1998

Kisilevski, Marta, *Condiciones sociales y pedagógicas del acceso a la educación superior*, Buenos Aires, mimeo, marzo 2002.

Krotsch, Pedro, *Educación superior y reformas comparadas*, Buenos

Aires, Ediciones UNQ., 2002

Jallade, Jean-Pierre, “La educación superior técnica no universitaria: algunas experiencias europeas y su pertinencia para la Argentina», en *La educación superior técnica no universitaria*, Delfino, Gertel, Sigal, Comps., Buenos Aires, McyE-SPU, 1999

Fanelli, Ana, Trombetta, Augusto, *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de educación superior*, Buenos Aires, McyE-SPU, 1996.

Malo, Salvador, América latina, en *Más allá de la autonomía*, Documentos Columbus sobre gestión universitaria, Paris, CRE-Columbus-UNESCO, 1966

Marquina, Mónica y Straw, Cecilia, *Datos Básicos*, Buenos Aires, McyE-SPU, junio 2002

Samoilovich, Daniel, *El proceso de Bologna: avances e interés para América Latina*, mimeo, Louvain la Neuve, septiembre de 2002.

Sigal, Víctor, *El acceso a la educación superior*, Buenos Aires, McyE-SPU, 1995.

Sigal, Víctor, Wentzel, Claudia, *Aspectos de la educación superior no universitaria. La formación técnico profesional: situación nacional y experiencias internacionales*, Buenos Aires, UB, 2002.

Toer, Mario, Los dilemas de la universidad de masas a la luz de las dificultades para culminar los estudios. El caso de la UBA, en *Sociedad 17/18*, junio de 2001.

Educación Superior y Nuevas Tecnologías

*María de los Angeles Bruzzone*²⁰¹

El conocimiento es el único recurso cuyo impacto potencial sobre el desarrollo humano es limitado no por su escasez, sino por nuestra incapacidad actual para usarlo adecuadamente.
United Nations, 2000

La Sociedad de la Información o Sociedad del Conocimiento

El fenómeno de la globalización penetra en la esfera de la educación superior con la irrupción y expansión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). El auge mundial de estas nuevas tecnologías ha modificado radicalmente las relaciones económicas, políticas y sociales de la humanidad al cambiar procesos básicos como el manejo de la información, la producción de innovaciones, la gestión del conocimiento y del tiempo. Estas nuevas configuraciones han dado lugar a la conceptualización de *Sociedad de la Información* o *Sociedad del Conocimiento*.

En el nuevo contexto la educación se transforma en un factor decisivo para mejorar la competitividad de las naciones, pues se convierte en la principal industria encargada de producir capital humano, incorporar conocimiento en las personas, desarrollar las capacidades de absorción social del conocimiento disponible y de formar al estrato clave de la fuerza laboral, compuesto por quienes trabajan con conocimiento avanzado²⁰².

El escenario educativo global se ve profundamente modificado, pues comienza a caracterizarse por un nuevo tipo de relaciones: las relaciones de red²⁰³, basadas en los flujos de información y conocimiento como insumos fundamentales.

Gracias a la Internet, los investigadores tienen fácil acceso a los resultados de investigaciones científicas producidos en cualquier lugar del mundo; las universidades abiertas, a distancia, virtuales, se multiplican; y los académicos quedan menos aislados con la proliferación de grupos de discusión *on line*²⁰⁴.

²⁰¹ Asesora de la Secretaría de Políticas Universitarias.

²⁰² Brunner, 2000.

²⁰³ Relaciones caracterizadas por flujos de información abiertos, continuos, no lineales, que se reorganizan según objetivos o contextos.

²⁰⁴ Rodrigues Dias, 2002.

Como contrapartida de estos avances, asistimos también al crecimiento de la inequidad en el acceso a las herramientas tecnológicas, diversos autores concuerdan en que el impacto de las nuevas tecnologías está produciendo una nueva distribución de los centros y periferias. Así, en el futuro cercano los países que permanezcan al margen de la sociedad de la información serán los marginados tecnológicamente, situación que irá profundizando la brecha digital con respecto a los países que se han adaptado al nuevo entorno²⁰⁵.

Sin embargo, desde una visión puramente estratégica, la integración de un país a la sociedad del conocimiento no es exclusivamente una cuestión de tecnología, sino que su desarrollo está determinado por ciertas condiciones económicas, sociales y culturales, que en caso de no existir es necesario instaurar.

Teniendo en cuenta las características actuales de la distribución del presupuesto nacional, debemos reconocer que la generación, uso y difusión de los nuevos conocimientos presentará mayores dificultades. Pero una comprensión creciente con respecto a la importancia de la Sociedad de la Información irá generando conciencia acerca de las nuevas prioridades y ayudando a redefinir los planes de inversión para el futuro.

Desafíos

La Argentina se encuentra seriamente retrasada en la implementación de planes nacionales de informatización del sistema educativo. A pesar del creciente consumo de información, existe un déficit de estrategias y políticas que permitan el acceso generalizado a las herramientas tecnológicas. La insuficiente inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación genera una brecha que corre el riesgo de profundizarse por carecer de infraestructura básica generalizada. Por otra parte, la amenaza a la capacidad científica del país avanza progresivamente con la emigración de los investigadores.

A fin de comenzar a resolver esta situación, la educación superior argentina debe enfrentar los retos que plantean las nuevas oportunidades generadas por las tecnologías, para mejorar la manera de producir, organizar, difundir y acceder al conocimiento. Para ello es necesario asumir conceptos y estrategias adecuadas para comprender la evolución de las ciencias y tecnologías en relación con la sociedad, y promover el ingreso de nuestro país a la Sociedad del Conocimiento, introduciendo las TIC como un tema clave en la agenda

²⁰⁵ La OCE define a la brecha digital como algo más que la falta de acceso a las conexiones y al equipamiento, nos dice que es la imposibilidad, no solamente de tener acceso efectivo a la tecnología, sino además de utilizarla para actividades relevantes para la vida cotidiana de la ciudadanía.

de política educativa.

El objetivo final consiste en superar las brechas externas de la globalización y las desigualdades internas de acceso, de modo de estar en condiciones de capacitar a las futuras generaciones para hacer frente a una mayor diversidad y amplitud de competencias impuestas por el nuevo contexto de la Sociedad de la Información, las nuevas demandas de la economía global y los requerimientos del mercado laboral actual. Parafraseando a Brunner²⁰⁶, debemos hacer el tránsito de una educación de base *low tech* a una educación de base *high tech*.

Partiendo de la base de reconocer que las herramientas tecnológicas no son automáticamente fuente de progreso y desarrollo, sino que es fundamental la visión estratégica de quienes las fomentan y las implementan, consideramos oportuno consensuar prioridades que ayuden a definir planes de acción futura en materia de educación superior, con miras a lograr la plena inserción de nuestro país en la Sociedad del Conocimiento.

A continuación se sugieren algunos lineamientos generales hacia los cuales sería deseable orientar las medidas a implementar en el futuro. Para su confección, se han recogido opiniones vertidas en los informes elaborados por la Comisión para el Mejoramiento de la Educación Superior, la Declaración Mundial sobre Educación Superior en el siglo XXI, y por diversos expertos en el tema.

- *Modernización de las instituciones de educación superior*

Las nuevas herramientas aportadas por las TIC traen aparejada la oportunidad de renovar las instituciones de educación superior argentina, oportunidad que éstas deben intentar aprovechar plenamente, a través de la ampliación y diversificación de la transmisión del conocimiento, el desarrollo de nuevos entornos de enseñanza y aprendizaje, la actualización de los contenidos formativos, así como de sus procesos de gestión interna.

El nuevo escenario que impone la sociedad del conocimiento conlleva la necesidad de adoptar un nuevo estilo pedagógico, que favorezca al mismo tiempo el aprendizaje personalizado y el aprendizaje cooperativo en red²⁰⁷, teniendo en cuenta que el sistema educativo argentino no sólo debe sustentar la transmisión de los conocimientos, sino también asegurar la vinculación del país con los avances de las ciencias y las tecnologías en el mundo, para posibilitar a nuestros profesionales estar en condiciones de asumir los complejos desafíos de la globalización, y preparados para desarrollar su potencialidad de aprendizaje permanente.

²⁰⁶ Brunner, 2001.

²⁰⁷ Coraggio, 2001

En este contexto, la Comisión para el Mejoramiento de la Educación Superior les ha asignado un rol protagónico a las universidades en la reducción de la “brecha digital”, y en la incorporación del conocimiento científico de avanzada y de una sólida cultura informática y de comunicación. A la vez, como parte de sus actividades de extensión, pueden contribuir al entrenamiento de los sectores más postergados en el manejo de las nuevas tecnologías.

En materia de cooperación interuniversitaria, hoy, más que nunca, es necesaria la solidaridad entre las instituciones de diversos países, y ésta pasa por la profundización de la colaboración científica entre las instituciones de todo el mundo, el intercambio con instituciones relacionadas y la participación de los integrantes de la comunidad universitaria en las grandes redes académicas, interacción que contribuirá además a paliar la fuga de cerebros.

Además de alentar la formación de cursos y carreras de grado y posgrado sobre la sociedad de la información en las universidades e instituciones de educación superior, la Comisión para el Mejoramiento de la Educación Superior recomienda fortalecer la consolidación de competencias básicas, adaptar la educación para satisfacer las demandas sociales, y que las universidades asuman la responsabilidad de hacer propuestas para el conjunto del país y de acompañar a los agentes sociales y políticos en la búsqueda de estrategias de desarrollo.

Desde el Estado, la Comisión sugiere impulsar la creación de parques tecnológicos que aprovechen el alto nivel de los especialistas con que cuenta el país en el campo de las TIC, para producir una fertilización cruzada entre universidades, centros de altos estudios y empresas, a fin de volcar los resultados a la producción de bienes y servicios de punta, y de fortalecer los incentivos tributarios para la investigación y desarrollo del sector privado.

- *Relación con el sector privado / Ampliación de la infraestructura de comunicaciones*

La educación superior ya no es pensada aisladamente, sino en el contexto de la sociedad actual, por lo que sería beneficioso sensibilizar a las empresas sobre la necesidad de generar tecnologías apropiadas para el uso de la sociedad, y sobre la urgencia de la inclusión social en el uso de estas tecnologías. El sistema educativo debería trabajar conjuntamente con el sector privado, a fin de hallar los caminos posibles para abrir nuevas perspectivas en términos de trabajo y empleos.

En este mismo sentido, es necesario modificar la relación del sistema educativo con las industrias que concurren a la producción de los escenarios futuros de la educación: la industria de las comunicaciones (telefonía, cable, transmisiones satelitales, comunicaciones móviles, proveedores de acceso a redes),

para lograr el “acceso universal” a Internet, a través de la reducción de costos, particularmente, de las tarifas de telecomunicaciones y de la conexión a Internet; la industria informática (computadora, *software*, interfaces) y la industria de contenidos (bases de datos, servicios de información, productos audiovisuales y multimedia, música, editoriales), todas las cuales ya están convergiendo entre sí. El sistema educativo tiene ahora motivos intrínsecos para vincularse con estos actores, establecer alianzas con ellos y trabajar colaborativamente en torno a la producción de contenidos.

- *Creación de un Observatorio de nuevas tecnologías de la información y la comunicación*²⁰⁸

Se ha señalado anteriormente que la Sociedad de la Información requiere de una nueva institucionalización que permita estimular y regular la acción colectiva en el manejo de los conocimientos que esa sociedad está en condiciones de generar y gestionar. Para lograr ese objetivo, se propone la creación de un Observatorio²⁰⁹, como espacio para sistematizar la discusión y contribuir a delinear potenciales cursos de acción. Su principal función consistiría en articular a los actores de los sectores público, privado, académico y relacionados para concebir e implementar políticas y estrategias integrales sobre la sociedad de la información, mediante la participación y la iniciativa de cada uno de ellos de conectarse con los demás.

Debería estar integrado por especialistas e instituciones vinculados con la educación superior y/o la utilización de las TIC en los procesos educativos, quienes se encargarían de monitorear una serie de indicadores que permitan hacer un seguimiento de los modos de incorporación de las TIC en las instituciones de educación superior de la Argentina, y de sugerir acciones tendientes a promover su máximo aprovechamiento en el marco de las necesidades, posibilidades y restricciones locales.

Entre las tareas a desarrollar por este Observatorio se sugieren:

- Sistematizar la discusión de un campo de temas y problemas relacionados con las TIC, los cuales todavía presentan un escaso tratamiento como materia de política educativa.

Relevar información relativa a la utilización de TIC en los procesos educativos por parte de las instituciones de educación superior de la Argentina, a fin de identificar tendencias, superposiciones y vacancias que permitan orientar el diseño e implementación de políticas públicas al respecto. Sería recomendable

²⁰⁸ Proyecto elaborado por Educ.ar Sociedad del Estado conjuntamente con la SPU.

²⁰⁹ Un observatorio es un ámbito de estudio, análisis, interpretación y reflexión, en este caso, orientado al estudio del campo actual y potencial de utilización de las TIC en la educación superior.

relevar información relativa a:

- Equipamiento informático y conectividad.
- Uso de las TIC en las ofertas de educación a distancia²¹⁰.
- Uso de las TIC en la organización de bibliotecas y en el acceso a recursos electrónicos.
 - Diseñar ámbitos y mecanismos de circulación de experiencias, con el objeto de difundir “buenas prácticas” y evitar duplicaciones de esfuerzos.
 - Señalar tendencias, coberturas y vacancias en la utilización de las TIC que permitan orientar el diseño e implementación de políticas públicas al respecto.
 - Monitorear en forma permanente una serie de indicadores de la utilización de las TIC en las universidades argentinas, en los procesos de enseñanza, investigación y gestión.
 - Generar informes de referencia acerca de las posibilidades de uso de las TIC’s en el ámbito de la educación superior.
 - Vincular en red a las universidades e instituciones de educación superior que trabajen en investigación y docencia sobre la sociedad de la información²¹¹, y articular entre sí las iniciativas y propuestas aisladas implementadas en el país.

Conclusiones

Los sistemas educativos del mundo se enfrentan a una profunda y acelerada transformación, tanto respecto del acceso a la información y manejo de conocimientos, como de su relación con el mercado laboral, el empleo de las tecnologías y la socialización de la cultura. Tales cambios a nivel global exigen la transformación del sistema educativo argentino para poder adaptarse al nuevo escenario. Coincidimos con Brunner en que el futuro de la educación en Argentina estará signado por la respuesta que ofrezca frente al panorama de cambios que ocurrirán durante los próximos años, a medida que se incorporen nuevos actores y se perfeccionen las tecnologías de base y los procedimientos de comunicación asociados²¹².

En realidad, tal como sostiene Braslavsky, nada es independiente de la acción social y política, tampoco la posibilidad de que exista una sociedad del conocimiento. Las dimensiones de las futuras políticas públicas en la materia determinarán si entramos todos a la sociedad del conocimiento o si las formas

²¹⁰ Ver, «La educación a distancia», en esta publicación.

²¹¹ Según un informe elaborado recientemente por la UNESCO, muchas universidades ya participan de redes de intercambio para agruparse y potenciar su alcance, pero no se trata de un fenómeno generalizado.

²¹² Brunner, 2000

actuales de producción, distribución y apropiación del conocimiento sufrirán un retroceso. Para evitar esto último, los mayores desafíos a afrontar son: ordenar cronológicamente la toma de decisiones; relacionar las diferentes políticas que se decida llevar a cabo; articular intersectorialmente las tareas con los organismos encargados del desarrollo de modelos para la provisión de energía y medios de comunicación; promover el diálogo entre especialistas del sector; además de escoger las opciones de *software* y *hardware* más adecuadas²¹³.

Un aspecto básico consiste en crear un marco que incite a la participación, que sea capaz de integrar a los distintos protagonistas de los ámbitos económicos y sociales (el factor de integración es el conocimiento que comparten), y de encauzar las acciones llevadas a cabo por los distintos actores presentes en el campo, para establecer un horizonte de política que posibilite orientar los esfuerzos realizados por la comunidad en su conjunto, articulando entre sí los diversos proyectos y políticas en un plan integral.

En definitiva, para promover el ingreso de nuestro país en la sociedad de la información necesitaremos más políticas activas de facilitación del acceso, de cumplimiento de los proyectos inconclusos, de formulación de otros y de reformulación de algunas modalidades existentes. Se debe lograr que la distribución del acceso a internet sea equitativa, para que los conocimientos y la información estén a disposición de un público más amplio, cuestión que debe ser materia prioritaria en la cooperación internacional.

Somos conscientes de que para enfrentar estos desafíos queda mucho por hacer, pero sabemos que otros países con severas restricciones presupuestarias han diseñado políticas activas para facilitar la incorporación de las TIC a los procesos educativos; en todos los casos el gobierno se fijó la prioridad de desarrollar la ciencia y la tecnología y estableció estrategias para lograrlo.

Bibliografía

Braslavsky, Cecilia. *Las políticas educativas frente a la revolución tecnológica en un mundo de interdependencias crecientes y parciales*. UNESCO, 2002

Brunner, José Joaquín. *Educación: Escenarios de Futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información*. PREAL, Chile, 2000.

Castells, Manuel. *La dimensión cultural de Internet. Debates culturales*. Instituto de cultura de la Universitat Oberta de Catalunya. 2002.

Coraggio, José Luis. *Construir Universidad en la Adversidad. Desafíos de la educación superior en América Latina*. OEA, 2001.

²¹³ Braslavsky, 2002

Rodriguez Dias, Marco Antonio. *Utopía y Comercialización en la Educación Superior del siglo XXI, en Perspectivas de la Educación Superior en el Siglo XXI. Lecciones de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior*, CRUE, Madrid, 2002.

United Nations, 2000, *Report of the Secretary General for the high-level segment of ECOSOC substantive session in 2000 on the theme of "Development and international cooperation in the XXI century: the role of information technology in the context of a knowledge-based global economy"*. United Nations, Economic and Social Council, New York.

Innovaciones en Materia de Financiamiento: Hacia la Constitución de un Organismo Descentralizado de Asignación de Recursos

Sergio Obeide ²¹⁴

Mónica Marquina ²¹⁵

Propósito

En este trabajo nos proponemos indagar sobre posibles vías concretas de solución a la cuestión de cómo asignar recursos públicos a las universidades nacionales respetando su autonomía y a la vez asegurando una racionalidad en su utilización en el marco de una política para la educación superior diseñada a nivel nacional. En este sentido, y a partir de la experiencia internacional, el debate teórico y los antecedentes nacionales, trabajamos sobre una propuesta de innovación en materia de financiamiento, a través de la constitución de un organismo descentralizado de asignación de recursos públicos a las universidades nacionales.

El contexto

A partir de la década del cincuenta se inicia un proceso mundial de transformaciones que generaron el paso de una universidad de élites a una universidad de masas. A efectos ilustrativos, puede indicarse que en 1950 la matrícula total de educación superior en América Latina alcanzaba los doscientos sesenta mil alumnos; veinte años más tarde la cifra ascendía a un millón seiscientos cuarenta mil, y en 1980 llegaba a poco menos de cinco millones. En 1990, la cantidad de alumnos superaba los siete millones.

Esta expansión de la matrícula fue acompañada por un fuerte crecimiento de los recursos estatales afectados a la educación superior. Puede constatarse que en América Latina, entre 1950 y 1970, los presupuestos públicos para educación de la mayoría de los países crecieron año tras año dos o tres veces más que el presupuesto total y que el Producto Bruto Nacional (Ocampo Londoño, 1989; *vid.* Krotsch, 2001). Esta política obedecía a la convicción de que «la educación era la base del desarrollo económico, y la igualadora de los desequilibrios entre las personas y los países.» (Piffano ed., 1993:249).

Sin embargo, en la década del ochenta el gasto público en educación supe-

²¹⁴ Coordinador de Asignación de Recursos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

²¹⁵ Coordinadora del Area de Articulación de la Secretaría de Políticas Universitarias.

rior experimentó un estancamiento generalizado en los países de América Latina (Piffano ed., 1993:250). Una situación similar se produjo en los países de la OCDE (vid CEDES, 1994:27). Obviamente, estas circunstancias se veían agravadas por una matrícula en permanente crecimiento (Trow, 1996).

La disminución del financiamiento público puede explicarse a partir de la confluencia de dos circunstancias históricas: condiciones macroeconómicas adversas y un creciente escepticismo acerca de los beneficios públicos de la educación superior, la cual comienza a ser enjuiciada por su rentabilidad (social) y su aptitud para proporcionar acceso a los mercados de trabajo. El gasto en educación superior, antes justificado por sí mismo, empezó a ser percibido como una colección de subsidios otorgados al consumo privado y al privilegio personal (Brunner, 1992). La educación universitaria ya no se considera el medio para lograr la igualdad ni para asegurar la riqueza y el desarrollo económico (UNESCO, 1988).

En este contexto, se produce un cambio profundo de las relaciones entre las universidades y el Estado, el cual abandona su rol burocrático -orientado fundamentalmente al control administrativo del presupuesto universitario- por un rol evaluador de los resultados producidos por las universidades, de su calidad y eficiencia operativa. El tema de la rendición de cuentas (*accountability*) de las universidades al gobierno aparece en la escena pública como una necesidad para dotar de racionalidad y transparencia el uso de los recursos públicos por parte de los gobiernos.

Si bien estos procesos comienzan a desarrollarse en las diversas áreas estatales, el caso de la educación superior adquiere particularidades en la medida en que los gobiernos deben interactuar con instituciones autónomas y con características organizativas muy específicas. El tema de la rendición de cuentas, entendida como la obligación de justificar ante otros –la sociedad, el estado, los contribuyentes- cómo son usados los recursos y con qué resultados, ha generado un debate debido a que este mecanismo de control no sólo remite al nivel administrativo y fiscal, sino también al aspecto académico, que involucra las actividades de enseñanza, investigación, y extensión. (Altbach, 1992; Hufner, 1992; Trow, 1996). En este sentido, las nuevas propuestas relacionadas con la rendición de cuentas entran en conflicto con la autonomía, y se justificarían en la medida en que las universidades no estarían haciendo uso de su autonomía para el logro de los fines por los cuales ésta ha sido conferida²¹⁶.

La rendición de cuentas exigida por los gobiernos a las universidades se materializa en la aplicación de diferentes medidas gubernamentales. Así, podemos citar los cambios en los mecanismos de financiamiento -de subsidios incondicionales en bloque y a largo plazo a contratos otorgados bajo el

cumplimiento de condiciones específicas- (Neave y Van Vught, 1994; Neave, 1998); la aparición de organismos intermedios entre el Estado y las instituciones con atribuciones de decisión en áreas antes controladas por las propias universidades (Neave y Van Vught, 1991); un cambio en la modalidad de la evaluación *ex ante* del funcionamiento institucional, basada en los insumos – gasto por alumno, formación del personal académico, inventario de bibliotecas-, por la introducción de mecanismos de evaluación *ex post*, conocidos como indicadores de desempeño que miden básicamente resultados o productos – relación ingresantes-egresados, tiempo de finalización de los estudios, calificaciones obtenidas, grado de satisfacción de egresados y empleadores, etc.

El caso argentino

La Argentina no fue ajena a estos procesos. La transformación del sistema de educación superior se inició en la década de los noventa en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), estuvo sustentada en un cambio relevante de las relaciones institucionales entre las universidades y el Estado, en los términos que ya hemos descripto, lo que originó la puesta en marcha de una serie de mecanismos que pueden ser analizados a la luz del contexto enunciado y que hoy, a casi una década, es posible comenzar a evaluar.

La principal fuente de financiamiento continuó siendo el presupuesto público, asignado en su mayor parte en función de los pesos relativos históricos, considerados por cada universidad como un derecho adquirido al menos como piso presupuestario. No obstante, la asignación de recursos fue visualizada como un importante instrumento para el diseño de políticas públicas orientadas a inducir comportamientos institucionales. De esta manera, los recursos incrementales fueron distribuidos invariablemente a través de diferentes programas con grados diversos de condicionamiento. En esta misma línea, la evaluación y la acreditación pasaron a formar parte prioritaria de la agenda pública.

Estos inéditos instrumentos generaron fuertes tensiones entre el nuevo Estado evaluador y las universidades nacionales ya que, en general, fueron interpretados como limitantes de la autonomía universitaria, a partir de la imposición de medidas estandarizadas de rendimiento y calidad.

²¹⁶ En esta línea de pensamiento, Kerr (1995) sostiene que “las universidades gozaron de gran autonomía, en parte, porque se confiaba en que ellas se gobernarían en una manera ética. Las universidades históricamente gozaron de autonomía como resultado de su conducta ética y hoy, por primera vez, puede decirse que están en proceso de perderla por la misma razón”.

En este marco, el tema de la asignación de recursos públicos a las universidades ha ocupado desde hace más de una década un lugar privilegiado tanto en los debates académicos como en el nivel de toma de decisiones del gobierno central y de las universidades. Más allá de las aristas técnicas y metodológicas de los debates entonces suscitados y aún hoy vigentes, debe destacarse que el origen de la tensión producida entre las instituciones universitarias y el Poder Ejecutivo (instancia decisoria y operativa de la asignación de los recursos a cada universidad) es producida por la inexistencia de una política de financiamiento legitimada a partir del consenso de los actores del sistema universitario. La construcción de esta deseable legitimidad se ve obstaculizada ante la percepción de que el gobierno nacional podría o bien resultar permeable a presiones diversas, particularmente de tipo político, o, en el otro extremo, asumir un rol excesivamente regulador del funcionamiento de las casas de altos estudios.

La experiencia internacional

Con fines analíticos, resulta relevante distinguir dos cuestiones que, aunque íntimamente vinculadas, demandan tratamientos diferenciados. Por una parte, la arquitectura misma de una política de financiamiento y de los instrumentos de asignación de recursos más adecuados a los objetivos estipulados. Aquí la pregunta es: ¿con qué objetivos y con cuáles criterios deberían ser asignados los recursos públicos a las universidades?²¹⁷. Por otra parte, surge la cuestión del espacio institucional que tendría la responsabilidad de elaborar las respuestas al interrogante anterior. En este caso debe responderse a la pregunta ¿qué instancia o instancias institucionales deben diseñar la política de financiamiento y hacerla operativa?

La experiencia internacional sólo muestra algunas coincidencias en este último aspecto. Por lo común, existe una distribución primaria de tipo general que es tratada y aprobada por el Congreso o Parlamento; a una segunda fase, usualmente a cargo del Poder Ejecutivo, corresponde la asignación específica a cada universidad. En esta instancia, se asumen diversas posiciones entre los extremos de la centralización absoluta (la Universidad asimilada a una dependencia pública) y la descentralización (asignación de un subsidio sin afectación específica).

En este sentido, el *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE) constituye una interesante innovación. El HEFCE podría ser caracterizado como

²¹⁷ Sobre esta cuestión véase Abeledo, C. y Obeide, S. "La política de financiamiento a las universidades nacionales de la SPU: un marco conceptual", en esta misma publicación.

un organismo público descentralizado que actúa en el marco de las políticas definidas por la Secretaría de Estado, aunque no forma parte del Departamento de Educación.

Está integrado por un Directorio de quince miembros, responsable de la orientación estratégica de la organización. El Directorio es designado por el Secretario de Educación por un periodo de tres años, en base a una normativa que privilegia el perfil técnico, académico y profesional. Además, se nombra un representante de la Secretaría de Estado para asistir a las reuniones del HEFCE, aunque no participa del proceso de toma de decisiones. Del Directorio dependen un Jefe Ejecutivo y un equipo técnico-administrativo.

Entre sus funciones, el HEFCE asigna recursos a las instituciones de educación superior (*universities and colleges for higher education teaching*) para enseñanza, investigación y actividades especiales, y a los *further education colleges* para sus programas de educación superior. Además, financia programas orientados al desarrollo de la educación superior y monitorea las buenas prácticas financieras y gerenciales de las universidades y colegios. También monitorea los sistemas de aseguramiento de la calidad en las instituciones de educación superior y provee guías y asistencia técnica.

El HEFCE asigna aproximadamente el 40% del total de los recursos del sector de la educación superior (es la mayor de las fuentes tomadas individualmente). El financiamiento público representa el 60% del total, y es el gobierno quien propone el monto total a asignar a la educación superior en un periodo de tres años. Corresponde al Parlamento su tratamiento y aprobación, y al HEFCE la asignación de este subsidio a cada institución en particular.

La Secretaría de Estado puede imponer condiciones al HEFCE para la asignación de los recursos, referidas a todas las instituciones de educación superior o a una categoría particular. Estas condiciones no pueden aplicarse a instituciones individuales, ni referirse a asignaturas o programas de investigación en particular (incluidos los contenidos de las asignaturas o programas, o las modalidades de enseñanza, supervisión o evaluación). Tampoco pueden referirse a los criterios para la selección de docentes o para la admisión de estudiantes.

El HEFCE es legalmente responsable de asegurar la evaluación de la calidad de la enseñanza de las universidades y colegios a los cuales se le asignan recursos. Esta tarea es llevada a cabo por la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (*Quality Assurance Agency for Higher Education – QAA*) que remplazó, a partir de 1997, al anterior *Higher Education Quality Council*. Las conclusiones de estas evaluaciones constan en un informe público que presenta diferentes calificaciones para las dimensiones abordadas y una serie de recomendaciones. Las universidades y colegios deben

demostrar ante el HEFCE que han iniciado acciones tendientes a remediar las debilidades detectadas, como condición para la recepción de fondos en el ejercicio siguiente.

La experiencia británica puede resultar útil para repensar formas institucionales innovadoras que resuelvan en nuestro país la pendiente cuestión de cómo asignar los recursos públicos a las universidades nacionales. En la experiencia argentina de la última década, el presupuesto universitario es aprobado por el Congreso de la Nación a partir del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Secretaría de Políticas Universitarias). En esta instancia, se define el presupuesto correspondiente a cada Universidad (generalmente el presupuesto histórico) más un conjunto de programas con fines específicos cuya distribución en particular corresponderá, en una segunda instancia, a la Secretaría de Políticas Universitarias. En otros artículos de este libro pueden consultarse los diferentes programas que en los últimos años formaron parte de los presupuestos anuales²¹⁸. El análisis longitudinal evidencia la falta de continuidad de la mayoría de los programas y, en última instancia, permite constatar la ausencia de una política de financiamiento consistente y cimentada, condición excluyente para evidenciar una postura clara y para inducir cambios profundos en el sistema de educación superior.

Seguramente, estas dificultades tienen en gran parte su origen en las tensiones ya aludidas entre el Estado y las universidades, lo que obstaculiza la construcción de la legitimidad necesaria a una política de Estado para garantizar su viabilidad.

Distintos países han elaborado diferentes respuestas viables respecto de la cuestión de los espacios institucionales a cargo de la asignación presupuestaria a las universidades. Se infiere que toda construcción nacional en este sentido no admite la incorporación acrítica de experiencias de otros lugares ajenas al propio contexto histórico, social y político. En el caso de la Argentina, los procesos relacionados con la asignación de recursos a las universidades nacionales en los últimos doce años y las tensiones emergentes e irresueltas en los gobiernos de distinto signo político, permiten sostener que una instancia colegiada y descentralizada constituye una propuesta auspiciosa.

²¹⁸ Broto, A. y Macchi, J. "El financiamiento universitario 2002 - 2003"; Abeledo, C. y Obeide, S. "La política de financiamiento a las universidades nacionales de la SPU: un marco conceptual"; ambos en esta misma publicación.

Una agencia de financiamiento como instrumento institucional que resuelve la tensión entre autonomía y rendición de cuentas

La asignación de recursos públicos a las universidades plantea un conflicto entre la plena autonomía de las casas de altos estudios por una parte, y la formulación de una política pública orientada a producir cambios en el sistema de educación superior y en las instituciones particulares que lo conforman, por la otra. ¿En qué punto una política pública invade el terreno de la autonomía universitaria?

La complejidad asociada a la elaboración de una respuesta a este interrogante torna sospechosa cualquier construcción estratégica unilateral, aún más si proviene de una instancia burocrática del gobierno con poder de coerción sobre todo el sistema universitario.

Particularmente en Argentina, el equilibrio se ha buscado a partir de la generación de un marco legal que propicia el diseño de una política pública consensuada entre los principales actores del sistema, a través de órganos de coordinación y de evaluación cuyos integrantes poseen algún grado de representatividad. Éste es el rol asignado, por ejemplo, al CIN, al Consejo de Universidades, a los CPRES y a la CONEAU. De este modo, la autonomía persistiría aún cuando parte de la actividad universitaria resulte regulada, planificada y evaluada por reglas comunes y estándares homogéneos.

Es posible afirmar que este juego de relaciones ha funcionado con diversos grados de efectividad en aspectos tales como la evaluación institucional, las acreditaciones de carreras de grado y de posgrado, la planificación regional, la asignación de becas, el desarrollo tecnológico, entre otros.

Sin embargo, el campo de la asignación de recursos públicos dista de gozar de tales niveles de participación y acuerdos. De hecho, ninguna de las gestiones de gobierno, desde la creación de la SPU, ha dado intervención activa a alguna de estas instancias en la elaboración de programas, metodologías o cálculos para la distribución presupuestaria. Los avances que en este sentido ha realizado el CIN, al intentar desarrollar una propuesta metodológica propia, así como las interrelaciones producidas con este fin entre esta institución y las diversas gestiones de gobierno, pueden interpretarse más como un juego político que como un sistemático esfuerzo conjunto destinado a la construcción de una política de financiamiento. El hecho de que el CIN, después de más de diez años de trabajo ininterrumpido, no haya logrado aún aprobar en forma definitiva su propia propuesta metodológica de asignación presupuestaria, constituye un indicador de las enormes dificultades políticas asociadas a esta tarea, y explica el terreno ganado por el Poder Ejecutivo.

Por tanto, surge la siguiente pregunta: ¿Es posible formular una política de

financiamiento integral y duradera que propicie cambios deseables en el sistema universitario argentino y que resulte legitimada a partir del consenso? Consideramos que, en gran parte, las posibilidades de lograrlo están ligadas a un adecuado diseño institucional que garantice la participación de los sectores involucrados, que estipule claramente las responsabilidades de las diferentes instancias decisorias, y que establezca relaciones y controles cruzados entre las distintas jurisdicciones intervinientes.²¹⁹

En este sentido, es posible pensar la constitución de un espacio institucional en el ámbito del Ministerio de Educación que asuma la forma organizativa de una agencia descentralizada, encargada de la asignación de recursos públicos a las universidades nacionales. Esta agencia gozaría de algunas características básicas: legitimidad, por contar con la participación activa de los diversos actores institucionales involucrados en el sector de la educación superior; transparencia, a partir de la amplia publicitación de las decisiones y acciones llevadas a cabo, así como de los criterios y metodologías aplicados; y eficacia, al asignar los recursos con objetivos claros, enmarcados en las políticas públicas de educación superior y asegurando los mecanismos para el control y evaluación de su utilización y de los resultados e impactos producidos.

Este organismo llevaría a cabo su misión a través de distintas funciones, entre ellas la de asignar recursos a los efectos de equiparar el financiamiento operativo a las reales necesidades académico - científicas de cada institución universitaria. También se encargaría de la asignación de recursos para la preparación y ejecución de proyectos de desarrollo institucional en el marco de los planes institucionales o estratégicos de las universidades. Asimismo, la agencia financiaría proyectos enmarcados en programas especiales sobre temas u objetivos prioritarios de política pública establecidos por el Congreso de la Nación. En virtud del personal técnico altamente especializado que trabajaría en su seno, este organismo también estaría en condiciones de producir estudios, documentos y publicaciones relacionados con su rol institucional, así como de proveer asesoramiento técnico sobre prioridades y criterios de política pública en la materia a los responsables de la toma de decisiones.

Las relaciones entre la agencia de financiamiento y la SPU pueden ser mejor comprendidas a partir de la diferenciación de sus roles. La Secretaría de Estado tendría la responsabilidad de definir los lineamientos generales de la política de

²¹⁹ Con otros fines, O'Donnell (1998 y 2003) ha explorado, a partir del concepto de "accountability horizontal", la creación de nuevos espacios institucionales orientados a controlar al propio Estado en lo concerniente a la ilegalidad y abusos de poder. Se trata de una propuesta que avanza sobre la tradicional división de poderes, complementando y perfeccionando el orden establecido.

educación superior y la elaboración del consecuente proyecto de presupuesto nacional destinado al Congreso de la Nación para su tratamiento y aprobación. Correspondería aquí una distribución presupuestaria general con discriminación de los programas nacionales propuestos. Por su parte, sería labor de la agencia la asignación específica de los recursos a cada universidad en el marco de la Ley de Presupuesto aprobada. Estos roles no suponen la construcción de límites jurisdiccionales infranqueables; la SPU y la agencia deberían interactuar, fundamentalmente compartiendo información y efectuando análisis conjuntos que permitan enriquecer crecientemente el círculo de diseño de políticas, asignación de recursos y evaluación de resultados e impactos.

También correspondería a la SPU mantener el sistema nacional de información estadística sobre la educación superior, llevar el control administrativo de las ejecuciones presupuestarias y asistir técnicamente a las universidades en la puesta en marcha de sistemas de gestión. Todos estos aspectos enfatizan aún más la necesidad de una interacción permanente con la agencia, concretada en flujos operativos, técnicos y de información.

Para la ejecución de sus funciones la agencia dispondría de fondos provenientes del Tesoro Nacional, así como de recursos externos y otros originados en convenios con instituciones públicas y privadas. Estos recursos deberían ser asignados por el nuevo organismo a través de procedimientos públicos, imparciales y equitativos, y sobre la base de criterios objetivos enmarcados en lineamientos de política nacional establecidos por el Congreso. En esta dinámica, el convenio – programa constituiría un instrumento prioritario para la formalización de los acuerdos de asignación presupuestaria entre el gobierno y las universidades.

Como se dijo, entre sus funciones este organismo financiaría el diseño y la ejecución de proyectos de desarrollo institucional presentados por las universidades en el marco de sus planes institucionales o estratégicos. En este sentido resulta interesante la vinculación que estos proyectos podrían tener con los procesos de evaluación. Los resultados y recomendaciones de las autoevaluaciones y de las evaluaciones externas realizadas por las universidades y la CONEAU, respectivamente, pueden constituirse en insumos que den origen a la presentación ante la agencia de proyectos de desarrollo institucional, dado que estas evaluaciones también toman como parámetro principal las misiones y objetivos institucionales establecidos en los planes estratégicos. Sin embargo, y aunque pudiera aportar información útil, la CONEAU no debería participar de los procesos de evaluación y aprobación de los proyectos presentados a la agencia por las universidades, ni del monitoreo y evaluación final de sus resultados e impactos, sino que debería mantener la necesaria separa-

ción entre los procesos de evaluación y los mecanismos de financiamiento a las universidades.

En síntesis, la agencia, con la atribución de monitorear las actividades realizadas por las instituciones beneficiarias a partir de los distintos mecanismos de financiamiento, estaría en condiciones de exigir la correspondiente rendición de cuentas de los recursos públicos utilizados, así como de efectuar las mediciones sobre los resultados e impactos de las inversiones realizadas. La forma en que lleve a cabo esta misión será el resultado de decisiones colegiadas y representativas de los diversos intereses en juego.

De esta forma, se estaría garantizando desde un espacio legítimo un financiamiento público -diferenciado y con capacidad de ser evaluado- de inversiones orientadas a resolver problemas estructurales y a introducir innovaciones en el ámbito de la educación superior. A la vez, la creación de un organismo de estas características colabora en el mantenimiento del equilibrio permanente y necesario entre el ejercicio constitucional de la autonomía de las universidades y el deber de administrar sus asuntos con responsabilidad, transparencia y eficacia.

Bibliografía

Altbach, P., "University Reform". En: *International Higher Education: An Encyclopedia*, edited by Philip Altbach. New York: Garland, 1992.

Brunner, J. J. (1992). "Estado y educación superior en América Latina". En Neave y Vught: *Prometeo Encadenado: Estado y Educación Superior en Europa*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1994.

Cedes *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*, Documento 108, Buenos Aires, Serie Educación Superior, 1994.

Hufner, K. «Accountability». En: *International Higher Education: An Encyclopedia*, edited by Philip Altbach. New York: Garland, 1994.

Kerr, C., *The Uses of the University*. Fourth Edition, 1995.

Krotsch, P., *Educación superior y reformas comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2001.

Luque, M., *La idea de universidad. Estudios sobre Newman, Ortega y Gasset y Jaspers*, OEA, Colección Interamer, Serie Educativa, 1994.

Neave, G., «The evaluative state reconsidered». *European Journal of Education* No 33, 1998.

Neave, G. y Van Vught, F., "Conclusión". En: *Prometeo Encadenado: Estado y Educación Superior en Europa*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1991.

O'Donnel, G., "Accountability horizontal", en *Agora*, No 8. Bs. As, 1998.

O'Donnell, G., "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". En: *Boletín Tecnología para la Organización Pública* No. 4. TOP (Asoc. Civil), 2003. www.top.org.ar

Ocampo Londoño, A., *Financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. Alternativas y Estrategias*, CRESALC, 1989.

Piffano, H., Ed., *Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina*, Buenos Aires, Harvard Club de Argentina, 1993.

Trow, M., "Trust, markets, and accountability in higher education: a comparative perspective". *Higher Education Policy*, 9. London, 1996.

UNESCO, *El Financiamiento de la Educación en Período de Austeridad Presupuestaria*, Buenos Aires, 1998.

El Financiamiento Universitario²²⁰

Juan Carlos Hidalgo²²¹

*Una persona que pensaba que los estudios superiores debían pagarlos los alumnos, y se preocupaba por los pobres, le dijo a otra que no pensaba igual, y que también se preocupaba por los pobres.
- No puede negar que el pobre que paga impuestos a los bienes esenciales financia la educación de los ricos.
La persona que pensaba que no debía pagarse por estudiar, le respondió:
- Pareciera sensato, entonces, que esos impuestos no existieran.
De esta manera el pobre no financiaría la educación de los ricos.
La cuestión es, pues, esencialmente ideológica.*

Introducción

El financiamiento de la educación es un tema complejo y polémico porque es imposible abordarlo con la profundidad que merece si no se lo vincula con el papel del Estado, el derecho a la educación –y su importancia en la democratización de la sociedad– y con la misión de la Universidad en el mundo actual. Esto significa que, más allá de los aspectos técnico-económicos, intervienen factores de índole político-axiológicos.

Pareciera que no todos lo entienden así. Existen aquellos que centran la atención en cuestiones técnicas y se esfuerzan por ignorar aquellos factores. Son los que se sitúan más allá de los principios o valores, los *ideólogos de las no ideologías*.

Esta es la razón por la cual el debate no ha adquirido la dimensión que la importancia del tema merece y se ha caído en un *economicismo pragmático* que, consciente o inconscientemente, ha llevado la discusión a un muy bajo nivel, el que adquiere mayor gravedad aun si participan de este enfoque políticos e intelectuales.

Una metodología correcta para un estudio serio del tema en cuestión es vincular al subsistema educativo con el conjunto del sistema social. Si se estu-

²²⁰ El artículo es un extracto del Cap. 4, «El financiamiento universitario». Universidad Nacional del Litoral, Sec. de Ciencia y Técnica, 2001, publicado en Hidalgo, J.C., *Economía política y educación superior*.

²²¹ Ex Rector de la Universidad Nacional del Litoral y ex miembro de la CONEAU

dia el financiamiento de la educación pública como si ésta fuera un sistema aislado, *al margen* de la sociedad a la que pertenece e independiente de las políticas de gobierno, sería limitado el análisis y distintas las conclusiones.

Este interés por aislar la educación como si tuviera vida propia y soluciones específicas, es un método que emplean los ideólogos de la educación restricta. Para ello, es necesario iniciar el estudio sobre el financiamiento de la educación en general y universitaria en particular, desde un enfoque distinto y sobre sólidas bases conceptuales.

La renta educativa

Si bien existen argumentos de carácter humano, sociales, y políticos que fundamentan por sí solos el derecho que tiene todo ciudadano libre a educarse para comprender los fundamentos básicos del conocimiento, es importante penetrar en el mismo terreno de los economistas convencionales, utilizar sus categorías de análisis y desmistificar sus fundamentos. La economía neoclásica proporciona los principios teóricos e instrumentos empíricos para llevar a cabo el estudio del financiamiento de la educación en ese contexto.

La renta educativa es una de esas categorías. Se trata de un concepto utilizado por los especialistas de la educación con formación económica neoliberal; concepto presente en los clásicos y que luego fue retomado por los neoclásicos de la economía.

Desde esta óptica se entiende por renta educativa al ingreso diferencial que obtiene el estudiante durante el proceso del aprendizaje, en virtud del cual adquirirá un conjunto de conocimientos que le permitirán obtener, en promedio, un ingreso mayor respecto a quien no ha tenido acceso al mismo. A medida que el estudiante avanza en el proceso de aprendizaje va adquiriendo una formación que le posibilita incrementar su productividad y sus ingresos en la actividad profesional.

El concepto de renta educativa de los economistas convencionales es de carácter restrictivo porque en su análisis se limita exclusivamente al alumno que estudia en el sistema educativo, dejando de lado, o reduciendo a la mínima expresión, a todas aquellas personas que directa o indirectamente acceden a la renta educativa de diferentes formas. Este aspecto tiene relevancia especial cuando el concepto se aplica al sistema universitario.

Por esto, es necesario poner de manifiesto este hecho que conlleva un error y que, además, como se verá, tiene importantes implicaciones en el análisis del financiamiento universitario.

Teniendo en cuenta lo manifestado, debe definirse la renta educativa en su verdadero sentido –amplio, no restrictivo– como el ingreso diferencial que

obtienen las personas (físicas y jurídicas) y la sociedad en su conjunto, como consecuencia de la actividad que realiza la Universidad (y el sistema educativo en su conjunto) a través de la educación, la investigación (científica y tecnológica) y la transferencia o extensión a la comunidad.

La renta educativa y los teóricos de la economía neoclásica

Los economistas neoliberales se esfuerzan por aplicar el concepto de renta educativa al capacitado, cualquiera sea el nivel de educación. En el caso de la Universidad, es manifiesta su concepción profesionalista al concentrar su análisis en el alumno como sujeto que se apropia del conocimiento y de sus frutos.

Para A. Humberto Petrei y José M. Cartas²²², “un obrero calificado dispone de un stock de capital humano que lo diferencia de uno no calificado, aumenta su productividad y, consecuentemente sus ingresos, a través de su capacitación”(…) Los insumos son los costos directos que debe soportar quien se está formando (…) El producto final es el capital humano que se incorpora a este trabajador, que al aumentar su productividad le proporciona un beneficio en forma de ingreso superior al de un obrero no calificado. Una de las formas principales que asume la capacitación es la educación en cualquiera de sus niveles”. En realidad, en el razonamiento de los economistas neoclásicos el *insumo* principal es el estudiante que, como una *materia prima* en un proceso de producción de bienes materiales, se transforma en un producto final que es el egresado universitario.

Para Petrei y Cartas se desprenden con claridad las siguientes conclusiones:

- La renta educativa surge en el proceso de aprendizaje y es captada por el estudiante, si bien reconocen la existencia de *externalidades*, es decir, que “la sociedad como un todo se favorece”.

- El servicio educativo prestado gratuitamente por el Estado con cargo a los recursos generales de la Nación trae aparejado efectos redistributivos regresivos, ya que el costo de la educación es soportado por la sociedad y la renta es captada por el estudiante.

- Por consiguiente, quienes completaron el nivel universitario “están en condiciones de obtener un ingreso sensiblemente superior al de otros grupos. Esto debería permitir que los estudiantes contribuyeran en forma importante a soportar los costos del sistema”.

Nótese el enfoque económico neoclásico de los autores a través de la utilización de categorías de análisis tales como función de producción, relación

²²² Petrei, A. Humberto y Cartas, José M., «Costos de la Educación Universitaria en la Argentina», en Petrei, A. Humberto editor, *Ensayos en Economía de la educación*, 1989, p. 8.

insumo-producto, capital humano, factores de la producción, productividad (marginal), entre otros.

El conocimiento no es base imponible. Crítica a los teóricos neoclásicos

El principio básico en el análisis del financiamiento de la educación es el de la equidad social. Un sistema será equitativo si el que percibe los frutos del conocimiento es quien financia la educación. La primera pregunta que debe hacerse es, entonces: ¿dónde se genera la renta educativa y quién capta los beneficios directos e indirectos de la actividad que realiza la Universidad? En otras palabras ¿quién es el destinatario final de los frutos de la capacitación y del progreso científico, técnico y cultural que la Universidad posibilita? Parece justo pensar que un principio de equidad social sería que aquellos que se beneficien con el conocimiento sean los que realicen el aporte al sistema universitario.

La renta educativa *no surge* del sistema educativo sino fuera de él. Se genera una vez incorporada la capacitación a la fuerza de trabajo y cuando ésta se vende en el mercado. La renta educativa, pues, no existe en el sistema educativo: el estudiante no tiene renta mientras adquiere conocimientos, incluso debe asumir un costo de oportunidad por no trabajar mientras estudia (o por atrasar sus estudios porque debe trabajar). Pretender captar la renta educativa con arancelamiento es realizar una imposición fiscal sobre una base imponible que no existe. Lo que el alumno obtiene durante su aprendizaje es la capacidad potencial de generar ingresos cuando realice su actividad como trabajador intelectual en el futuro²²³. Pretender gravar al estudiante en el sistema educativo es partir del concepto falso de que la renta educativa se genera en el proceso de capacitación y el alumno se apropia de ella. Aquellos que propician el arancel de los estudios, en cualquiera de las modalidades de la educación, están afirmando que el conocimiento debe ser la base de imposición, es decir que el conocimiento es una mercancía (es un valor de cambio). En realidad, como dice Lo Vuolo, “el arancelamiento sería un impuesto que fomenta la ignorancia colectiva”²²⁴.

De acuerdo con este nuevo enfoque, la renta educativa es la fuente de

²²³ Si lo que se pretende es gravar la renta potencial del estudiante, como futuro profesional, ¿por qué no hacer lo mismo con la propiedad del capital y con todas las empresas productoras de bienes y de servicios de cualquier tipo: la renta potencial de la industria, de la tierra y de los servicios, al margen de la masa de beneficios que las empresas obtuvieran? Sigue persistiendo, todavía, una diferencia substancial: la que existe entre el conocimiento, que está definido como un derecho humano, y las mercancías (bienes y servicios materiales).

²²⁴ Lo Vuolo, Rubén M., *Pautas para la discusión sobre el financiamiento universitario e ingreso*, notas inéditas, 1991.

tributación y no la capacitación del ciudadano. Esta renta no se expresa en el período de la capacitación sino que se corporiza, de diversas formas, en personas físicas y jurídicas y en la sociedad misma.

- En los ingresos personales del capacitado incorporado al mercado laboral.
- En el incremento de la productividad de las empresas (unidad de producción de bienes y servicios) donde el capacitado trabaja.
- En el aumento de la productividad de las empresas que incorporan progreso técnico y científico como resultado de transferencias de tecnologías y prestación de servicios especializados que realizan las universidades (a los que muchas veces no se retribuye o se paga muy por debajo de su valor real)²²⁵.
- En el incremento de la productividad material y social del sistema en su conjunto como consecuencia del progreso técnico incorporado, la calificación del trabajo y el mayor nivel cultural que posibilita la actividad que se realiza en el sistema educativo en general y en la Universidad en particular.

Lo expresado tiene especial importancia para el tema central de este trabajo, pues la generación y captación de la renta educativa es uno de los aspectos a contemplar por los estudiosos del financiamiento universitario.

Pero más allá de no compartirse en absoluto el argumento de los economistas neoliberales, es necesario advertir sobre el enfoque *privatista*, conservador y reaccionario que surge de considerar al conocimiento que se adquiere durante el proceso de enseñanza como una mercancía. Para Petrei y Cartas, existe renta diferencial incluso en la enseñanza primaria (proporciona –dicen– “un nivel de ingreso 36% superior respecto de quienes no completaron el nivel primario ...”). ¿Qué significado tiene esta afirmación? ¿Que el niño que aprende debe pagar por esa educación? ¿O constituye un argumento *de peso* para justificar una estructura impositiva regresiva donde las familias de escasos ingresos *pagán* la educación de sus hijos a través de impuestos al consumo de primera necesidad?

Es también erróneo presumir renta educativa a partir de los ingresos producto del trabajo del estudiante o su familia. Si el estudiante trabaja, su retribución es base de tributación de los impuestos a los ingresos y a los bienes personales pero no como renta presunta de la educación. Lo mismo respecto de los ingresos de sus familiares, sumado a la aberración jurídica de suponer un grado de dependencia económica incluso más allá de lo que la ley determina como dependencia civil²²⁶.

²²⁵ Se incluyen aquí todos aquellos desarrollos científicos y tecnológicos y de servicios que son captados por las unidades de producción, no sólo los que se transfieren directamente a las empresas o al Estado a través de convenios que incluyen una contraprestación.

En síntesis, la renta educativa se genera *fuera* del sistema educativo, por lo cual es incorrecto pedirle a éste que la capte. Es a través de impuestos generales y específicos que debe gravarse, aplicados a quienes la perciben, en las distintas formas en que ella se expresa.

El Estado debe captarla a través de los incrementos de productividad y de los ingresos que obtienen las empresas y los graduados que perciben un ingreso diferencial (por encima del que obtiene un trabajador no calificado). Es el Estado quien debe gravar la renta educativa a través de impuestos progresivos y transferirla a las Universidades mediante el presupuesto nacional. Sólo así aportarán al sistema educativo quienes se benefician de él.

Las economías externas o rentabilidad social de la educación

Ha sido una preocupación constante de los evaluados de la educación en general y de la universitaria en particular, la determinación de la rentabilidad del sistema educativo. Para ello se han utilizado distintos enfoques, como se ha visto, tales como el del “tipo de rendimiento” (o análisis costo-beneficio), el de la “tasa interna de retorno” o el de la eficiencia interna-externa-equidad social, los dos primeros empleados preferentemente en la evaluación de proyectos privados de inversión.

No corresponde aquí, por la índole y el alcance de este trabajo, realizar un análisis de esos enfoques, sólo es importante mencionar que los dos primeros se basan en rendimientos mensurables y desconocen (o reducen a su mínima expresión) aspectos que son de significación para un sólido y fundado análisis del impacto de la educación superior en la sociedad. El concepto que falta, o en el mejor de los casos ocupa un lugar marginal en la evaluación del rendimiento de la educación, es el de las *economías externas*. En realidad frecuentemente se considera como un valor residual.

Incluso ha llegado a decir Vaizey²²⁷ que “los beneficios indirectos de la educación son tan importantes que los beneficios directos no son necesariamente el aspecto principal del problema. Esta opinión tiene amplia aceptación incluso entre aquellos economistas que habiéndose dedicado al estudio de los rendimientos de la inversión en educación, han perdido toda esperanza de llegar a cuantificar los rendimientos indirectos de la educación”.

Es indudable que la educación universitaria es una de las áreas en la que existen mayores dificultades para aislar y medir la renta educativa que genera. Igualmente presenta serias dificultades determinar quiénes captan los

²²⁶ Lo Vuolo, Rubén (1991), op. cit.

²²⁷ Vaizey, John, “Economics of education”, en Blaug, Mark (1972), *Economía de la Educación*, Editorial TECNOS, Madrid, 1966, p. 219.

beneficios de la actividad de la educación, la investigación y la extensión universitarias. Aquí se propone una enumeración y comentarios sobre las distintas formas en que esas economías externas o beneficios intangibles se expresan.

Las economías externas son beneficios indirectos, la mayoría de las veces difícilmente mensurables, que genera la docencia, la investigación y la extensión universitarias y que generalmente tienen un impacto más social que privado. Existe un hecho que es de aceptación generalizada: no todos los beneficios de la educación son apropiados por quien se gradúa en la Universidad. Es correcto, pues, contemplar el impacto social que la educación genera. El mismo se percibe a través de efectos difusores indirectos, cuyos límites no son fáciles de medir.

Fernando Fajnzylber²²⁸, refiriéndose a las contribuciones recientes de algunos economistas, incluso neoclásicos, en relación al progreso técnico, expresa que “los beneficios del conocimiento no los recibe necesariamente quien hace el esfuerzo (...) la experiencia internacional es inequívoca: el conocimiento es determinante para el ritmo de crecimiento de los países (aquellos que no hacen inversiones en educación no tienen tasas elevadas de crecimiento) y su competitividad”.

El mismo autor cita también los estudios de los especialistas en gestión empresarial, los que destacan la importancia de la educación en términos de rentabilidad social. “Peter Drucker, después de hacer una apología de la educación y la capacitación para la gestión de la empresa, destaca la función civilizadora decisiva de la educación y advierte que si no se asume la función trascendente, valorizadora de la educación, y se asume sólo la función prosaica, directamente ligada al interés de la empresa, se corre el riesgo de generar bárbaros alfabetizados. Así, este hombre, que ejerce mucha influencia en las grandes empresas del mundo, ha puesto de relieve la trascendencia de la educación más allá de sus contribuciones inmediatas”.

Michel Porter señala dos cuestiones centrales: a) las ventajas comparativas de las empresas están vinculadas entre otras cosas, a sus recursos humanos; por lo tanto, las empresas que no capacitan se colocan en situación de desventaja en su universo competitivo en el cual todos se capacitan; y b) el mundo de la educación y la capacitación es un área de convergencia en la cual debe asentarse el eje en la alianza entre el sector público y productivo.

Siguiendo a Theodore Schultz²²⁹ y a Mark Blaug²³⁰, a continuación se sin-

²²⁸ Fajnzylber, Fernando, “Educación y Transformación Productiva con Equidad”, en *Revista de la CEPAL*, N° 47, agosto de 1992.

tetizan algunos de los beneficios indirectos e intangibles que genera la educación superior.

- *Impacta favorablemente sobre las generaciones futuras*, constituyendo una verdadera inversión intergeneracional. Este efecto puede observarse: primero, desde el punto de vista económico en cuanto a la repercusión favorable sobre el ingreso de las generaciones futuras debido a una mejor educación de la generación presente, y, segundo, porque aquéllas están mejor predispuestas al estudio cuando los padres lo han hecho, que cuando no han tenido acceso a los distintos estadios de la educación.
- *Permite descubrir y explotar talentos potenciales* ¿Cuántos de éstos quedan fuera del sistema educativo por restricciones al ingreso de cualquier índole, incluso por causas económicas, lamentable motivo de discriminación? Si la educación limita el acceso a la educación ¿cómo se descubren los talentos potenciales, en qué momento se despiertan esos genios? ¿Antes o después de su ingreso a la Universidad? Cuanto más jóvenes ingresen mayor será la posibilidad de descubrir esos talentos. Franz cita a un economista, que fue un ferviente defensor de la economía de mercado: “no hay extravagancia que perjudique más el crecimiento de la riqueza nacional que la negligencia antieconómica que permite a los genios de origen humilde desperdiciar su vida en trabajos inferiores”²²⁹. Desgraciadamente el acceso a la educación no ha tenido tanto que ver con la capacidad ni con el esfuerzo, sino más bien con la participación de las distintas clases sociales en el ingreso nacional.
- *Alienta la flexibilidad ocupacional*, lo que es un supuesto del crecimiento económico. Dada la vertiginosa velocidad que el proceso de sustituciones tecnológicas ha adquirido, no se puede negar el peso de esta economía externa. Aumenta la capacidad del trabajador para adaptarse a los cambios en las oportunidades de empleo asociadas con el desarrollo económico. Se requiere cada vez de nuevos conocimientos para asimilar a nuevas tecnologías y cambios en los procesos técnicos de producción, o incluso para emigrar de una rama de la producción que declina o desaparece hacia otras con mejores posibilidades de empleo.
- *Genera oportunidades de investigación básica y aplicada, científica y tecnológica*, fuente de creación y transferencia del conocimiento, creando un ambiente favorable para su desarrollo. En nuestro país se estima que las dos terceras partes de la investigación se realizan en las universidades, incluyendo

²²⁹ Schultz, Theodore W. (1962), op. cit., pp. 59-62.

²³⁰ Blaug, Mark, “El Tipo de Rendimiento de la Inversión en Educación”, en Blaug, Mark (1972), op. cit., pp. 219-26.

²³¹ Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, 8o. edición, London, England, 1946.

los institutos de doble dependencia Universidad-CONICET.

- *Proporciona mayor cultura política y cohesión social, así como gratificaciones de tipo intelectual y artísticas*, lo que permite el ejercicio pleno de los derechos del ciudadano. Tiende a alentar la estabilidad política mediante la formación del electorado y de líderes más capacitados para ejercer el poder que la sociedad les ha conferido.
- *Posibilita mayor movilidad social*, reemplazando el acceso a la tierra y en menor medida a la propiedad de los medios de producción en esa tarea. Al achicarse la frontera de las tierras disponibles y al producirse una fenomenal concentración de capitales, la educación –que no tiene límites– ha reemplazado en gran parte a estos factores como variable de ascenso social.
- *Facilita una ocupación productiva a jóvenes que, de lo contrario y en gran número, permanecerían ociosos*. Esto es así incluso para aquellos que no se graduán. Ante elevados índices de desempleo que denuncian nuestras economías (jóvenes que buscan trabajo y no lo encuentran), la Universidad permite incorporar a las aulas a muchos de ellos. Es verdad que a veces se trata de disfrazar cesantías y, por ende, no es esta actividad aconsejable para nuestros claustros, pero ello es preferible ante elevados índices de criminalidad, drogadicción y frustración de quienes no se han capacitado y no encuentran trabajo. Frente a los que manifiestan que es un empleo disfrazado y una frustración estudiar en la Universidad porque luego cuando se graduán no encontrarán empleo en tareas para las cuales fueron preparados, o no completan sus estudios, se puede contestar, siguiendo a Lo Vuolo²³², que es preferible esta situación a la del desempleo *disfrazado* en la burocracia pública o al subempleo y desempleo del trabajador no calificado. En el peor de los casos, educarse es un *desempleo disfrazado productivo*.
- *La educación representa un instrumento fundamental para promover la igualdad de oportunidades y para asegurar una ciudadanía libre y culta*. A su vez, la democracia enriquecerá la educación, la que robustecerá las raíces de nuestros sistemas democráticos.
- *La educación es una inversión con efectos socio-económicos no mensurables*, reconocido incluso por economistas liberales y neoliberales, clásicos y contemporáneos. Adam Smith (*Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*, 1776) reconocía el mejoramiento de la productividad de los trabajadores como fuente de progreso económico y de bienestar general y recomendaba financiar la educación básica a través del Estado porque es “beneficiosa para la sociedad entera y puede, sin injusticia,

²³² Lo Vuolo, Rubén (1991), op. cit.

solventarse con la contribución general de toda la sociedad”. Alfred Marshall (*Principios de Economía*, 1890) calificaba a la educación como “una inversión nacional al decir que ella hace al hombre más productivo y más inteligente (...) eleva la calidad de vida (...) es un importante medio tendiente a la producción de riqueza material (...) El más valioso de los capitales es el invertido en seres humanos”. Theodore Schultz (*Valor Económico de la Educación*, 1968) en particular se refirió a un concepto amplio de capital humano, “que abarcaba el aumento en la capacidad de los trabajadores a causa de la educación y capacitación profesional, pero también las mejoras en salud, la mayor expectativa de vida, la reducción de la mortalidad infantil y el aumento de los recursos destinados a la infancia en el hogar”. J. Kendrick (*The Formation and Stocks and Total Capital*, 1976), demostró que la tasa de rendimiento de los recursos destinados a promover el capital humano “tiene una magnitud similar a la de las utilidades de las inversiones en bienes físicos”.

- *La educación es un importante factor de crecimiento y desarrollo económico.* Referido a la innovación tecnológica (progreso técnico) un “estudio realizado en Gran Bretaña para la Manpower Services Commission, se refiere a las causas del crecimiento de la productividad en los Estados Unidos y Japón y les atribuye, porcentualmente, los siguientes orígenes: 15% a cambios en el empleo de la mano de obra, 25% a las inversiones de capital y 60% a las innovaciones tecnológicas”²³³. Es decir, el 75% del incremento de la productividad es resultado de la calificación del trabajo y el desarrollo de la ciencia y la tecnología.
- La educación lleva a una mejor distribución de los ingresos y de la riqueza porque genera ingresos adicionales, porque el trabajador capacitado se adapta más fácilmente a las nuevas condiciones de trabajo (cambios en los procesos técnicos de producción, organización del trabajo, etc.), otorga mayor movilidad social, facilita la ocupación productiva ayudando a combatir el desempleo, posibilita la igualdad de oportunidades a jóvenes que de lo contrario permanecerían marginados, constituye un elemento primordial de desarrollo económico, etc.

Si se acuerda que la Universidad genera beneficios sociales, entonces es la sociedad quien debe pagar por ellos²³⁴.

Este razonamiento no debe llevar el asunto al extremo, negando toda posibilidad de análisis económico de la educación por serle inaplicable el concepto

²³³ Plastino, Angel, *Ciencia, Tecnología y Geopolítica*, conferencia dictada en la Universidad Nacional de La Plata, 1986.

capital-trabajo y el cálculo del tipo de rendimiento sobre la base de la relación costo-beneficio. Pero una relación biunívoca entre educación y rendimiento económico no es aceptable. Y menos aún pretender encontrar una relación directa y única entre educación y beneficio individual (del estudiante y del egresado).

Resumiendo, sería imposible realizar una estimación del valor de los rendimientos directos e indirectos de la educación a fin de determinar los tipos de rendimiento calculados sobre los ingresos relativos de las personas, porque no podrían reflejarse nunca las economías externas ya que, por definición, éstas se refieren a aquellos beneficios que no se limitan a personas físicas y jurídicas y, por tanto, no se reflejan en una elevación de los ingresos relativos de grupos identificables. Por el contrario, las economías externas se esparcen sobre la sociedad como un todo, elevando el nivel de la renta real y del bienestar general de la comunidad. La contribución económica y social de la investigación básica, por ejemplo, no se reflejará sino en una mínima proporción en los ingresos relativos de quienes la realizan, puesto que las nuevas ideas no se agotan por el hecho de ser conocidas y porque los resultados de la investigación básica se extiendan rápidamente al conjunto del sistema social y, en muchos casos, más allá de las fronteras de los países donde tienen lugar.

Fuentes de financiamiento universitario

Antes de comenzar el estudio de las distintas fuentes del financiamiento es necesario aclarar que el tema presenta dos aspectos que deben abordarse simultáneamente: la organización del sistema y la consiguiente racionalización de los costos y la obtención de los recursos necesarios para lograr muy buenos niveles de calidad en todas las funciones universitarias. El primero tiene por

²³⁴ Hay economistas que con distintas argumentaciones restan importancia al impacto de la educación en general, y de la educación superior en particular, como también de las políticas educativas en el desarrollo económico-social. Por ejemplo, hay algunos que se refieren al efecto neutro (o casi neutro) de las externalidades cuando se consideran los *subsídios* a la educación (en el sentido de que aquéllas suman y éstos restan en cuanto a sus efectos en la sociedad); otros apelan a la *eficiencia* (en el sentido de mejorar las organizaciones educativas) como condición necesaria y suficiente al aumento del *gasto* en educación; otros no han resuelto todavía el problema de causalidad crecimiento económico-educación (muy frecuente en los economistas convencionales), en el sentido de si el crecimiento depende de la educación o la educación del crecimiento, etc.. Sobre este tema, véase Llach, Juan José, Montoya, Silvia y Roldán, Flavia, *Educación para Todos*, IERA, Córdoba, Argentina, 1999, pp. 8-12. Estos autores consideran exagerado este debate sobre la relación inversa de causalidad, aunque reconocen que ha "sido útil para llamar la atención acerca de que el crecimiento económico *per se* da lugar a un aumento de los niveles educativos" ¿Qué importancia tiene este tema de la causalidad? ¿Qué pasa si el PBI crece y la pobreza también? Como muchas veces ocurre, lo accesorio aparece como principal.

objeto el mejor uso del presupuesto. El segundo, se refiere al incremento y la diversificación de los ingresos con la finalidad de reforzar el aporte estatal entendiéndose que éste es insuficiente en Argentina para que las instituciones universitarias puedan cumplir satisfactoriamente con sus misiones. En el presente trabajo se abordará este segundo aspecto del financiamiento de la educación superior.

Es posible distinguir distintas fuentes de financiamiento, más allá de la justificación a través del análisis de la generación y captación de la renta educativa.

Aporte estatal a través de ingresos generales

Este tipo de aporte estatal está justificado por la denominada rentabilidad social (o economías externas) de la educación universitaria, que se expresa a través de un conjunto de beneficios, de difícil medición, que tiene un fuerte impacto social, como ya se mencionó.

Según se ha dicho, la Universidad presta un importantísimo servicio al medio a través de la enseñanza y la investigación, que no sólo es captado por quienes la reciben y realizan. El conocimiento y el progreso técnico que se genera, permiten incrementar la producción material y social del sistema en su conjunto y beneficia a la sociedad toda.

Los gobiernos, mediante distintos instrumentos de política económica, son los que deben impedir que los aumentos de la productividad que el conocimiento posibilita sean incorporados exclusivamente por algunos grupos socioeconómicos en detrimento de los demás –como ha ocurrido– llevando a cabo medidas o acciones de política económica y social tendientes a diseminar equitativamente los frutos del progreso científico y tecnológico y de la capacitación del trabajo.

Este caso de asignación de recursos se efectúa mediante una partida del presupuesto general del Estado que es destinada especialmente a tal efecto. Por lo tanto, la gran mayoría de los fondos son impuestos que aportan las personas físicas y jurídicas, y que el Estado recibe para hacer frente a sus actividades. Es ésta la modalidad más frecuente de asignación de recursos e implica una transferencia de ingresos de la comunidad hacia los beneficiarios del gasto público.

Como se señaló, el financiamiento de la educación superior sería equitativo si quienes reciben los beneficios de la misma, es decir quienes captan la renta educativa, aportaran a su sostenimiento a través de impuestos y contribuciones. En nuestro país la estructura tributaria es altamente regresiva, los impuestos directos, de carácter progresivo alcanzan sólo el 22,4% del monto total recaudado según datos del presupuesto 2001. Por este motivo, el aporte estatal

no es equitativo pues los sectores de menores ingresos, que generalmente no tienen acceso a la educación superior, contribuyen en mayor medida –en proporción a sus ingresos– a su sostenimiento.

Por otro lado, para que los recursos provenientes del presupuesto puedan utilizarse plenamente, deberá existir “una autarquía universitaria que permita suprimir la obsoleta legislación sobre la ejecución presupuestaria que disminuye considerablemente las posibilidades del ya magro presupuesto”²³⁵.

Aporte estatal a través de impuestos específicos

Este tipo de aporte es similar al anterior en el sentido de que los recursos son recaudados por el Estado. La diferencia radica en el hecho de que los fondos provienen de tributos que tienen un destino especial y, por lo tanto, la recaudación de los mismos no puede ser aplicada a otra finalidad. Esta modalidad limita el ejercicio de la política económica por parte de los gobiernos, y es por este motivo que los poderes ejecutivos no son proclives a la existencia de este tipo de gravámenes.

Los especialistas en finanzas públicas defienden el denominado “principio de no afectación” y, por tanto, la unidad y universalidad del presupuesto y juzgan más práctico integrar los recursos específicos a rentas generales.

Respecto de la posición de los juristas en relación a este tipo de imposición, Héctor F. Bravo²³⁶ cita a “Ahumada, quien sostiene: El principio de la no afectación es el que rige en materia de recursos. Ellos ingresan al Tesoro y se distribuyen en las distintas necesidades de acuerdo al criterio político-económico discriminatorio que el gobernante aplique, como un fondo único destinado a hacer frente a las necesidades totales”. En igual dirección opina la CEPAL: “La proliferación de los ingresos cuyo producto se destina a fines determinados se contraponen a los sanos principios de la hacienda pública y es la antítesis de la planificación”. Hay, pues, razones de excesivos gastos burocráticos (de recaudación) y de inseguridad cuando esos impuestos alcanzan a valores elevados y de planificación.

En relación con los gobiernos, a los argumentos anteriores hay que agregarle uno estrictamente vinculado con las políticas públicas: son recursos que ingresan a una cuenta especial y que sólo pueden ser utilizados para una finalidad específica, por lo tanto no se pueden disponer como ingresos generales a los fines de políticas económicas y sociales.

²³⁵ Consejo Superior de la Universidad Nacional del Litoral, Resolución N° 69/90, Santa Fe, junio de 1990.

²³⁶ Bravo, Héctor F. , *La Transformación Educativa. Propuestas Progresistas*, Corregidor, Buenos Aires, 1991, pp.154-155.

Sin embargo, hay dos cuestiones que avalan la consideración de los mismos en el financiamiento educativo. En primer lugar, es un reaseguro a decisiones sobre la participación de la educación en el presupuesto cuando las mismas se vuelven arbitrarias y no se consultan las necesidades educativas mínimas. En segundo lugar, esos “recursos constituyen, en todas partes, un factor imprescindible para la correcta gestión de los organismos descentralizados, por cuanto contribuyen a resguardar su autarquía, sobre la base de la diversificación de las fuentes de financiamiento”²³⁷.

Por supuesto, no se trata de hacer descansar todo el sistema de financiamiento universitario sobre los impuestos específicos, sino de utilizarlo restrictivamente con destinos específicos, como su denominación lo expresa, como sería, por ejemplo, para el financiamiento de becas, para el sostenimiento de los estudios, para determinadas construcciones (bibliotecas, laboratorios, aulas) o para la adquisición de libros, revistas especializadas, para el sostenimiento de determinados programas educativos y de investigación, para ciertos proyectos de extensión (planes de alfabetización, formación profesional, articulación de niveles de educación, entre otros).

Una de las ventajas que se le asigna a este tipo de recursos es que si provienen de tributos progresivos inciden favorablemente sobre la equidad social. Es una propuesta alternativa cuando se plantea el problema de la inequidad del financiamiento basado en el aporte del Estado con cargo a rentas generales. En muchos casos se ha propuesto este tipo de imposición pero, aduciendo distintos fundamentos, el gobierno y otros grupos influyentes han abortado la aplicación de estos recursos tributarios. Como cualquier impuesto, será equitativo si se aplica a personas físicas y jurídicas que capten la renta educativa, es decir si recae sobre una base imponible producto de ella.

El inconveniente que presenta este tipo de impuestos es que si la educación superior dependiera en gran parte de los mismos, aumentaría la rigidez de los recursos. Por eso debe utilizarse en una proporción relativamente pequeña respecto de los ingresos provenientes de rentas generales. En todos los casos, se requiere un sistema tributario muy simplificado, de lo contrario la recaudación puede resultar engorrosa y posiblemente costosa.

Este tipo de imposiciones debe contemplar dos cuestiones en el momento de su implementación: en primer término, que no sea trasladado a los precios, pues en este caso desvirtuaría el objetivo perseguido que es precisamente que el sujeto impositivo señalado sea el que realmente contribuya; y,

²³⁷ Bravo, Héctor F. , *Pensar y Repensar la Educación*, Academia Nacional de Educación, Editorial Artes Gráficas, Santo Domingo S.A., Buenos Aires, 1991.

en segundo lugar, que no sea necesario para su puesta en marcha y recaudación, un dispositivo demasiado costoso, pues de ser así no cumpliría con los objetivos de recaudación y no se justificaría su creación.

Existen distintas variantes, entre las que se pueden mencionar: a) el impuesto a los graduados universitarios; b) el impuesto que grava el ingreso de las familias que, siendo contribuyentes al impuesto a las ganancias, tienen hijo(s) estudiando en la Universidad; c) el impuesto que establece una contribución a todos aquellos que utilicen los servicios profesionales universitarios; d) el impuesto al patrimonio neto de las empresas que no reinviertan sus ganancias en las mismas; e) el impuesto a las transacciones financieras (sobre títulos, valores, acciones y otros activos financieros), etc. La mayoría de ellos han sido propuestos en proyectos de leyes en nuestro país y algunos han tenido algún antecedente en otros países.

El impuesto a los graduados universitarios

La captación del ingreso diferencial del graduado puede realizarse, pues, de dos formas diferentes: a) A través de impuestos directos (ganancias, bienes personales), en este caso lo recaudado ingresa a rentas generales y no se trata de un impuesto específico. Se supone que la renta educativa del graduado universitario se expresa en sus ingresos y si los mismos superan el mínimo no imponible deberán contribuir a través de los impuestos directos correspondientes (impuestos a las ganancias y a la riqueza); b) A través de imposiciones especiales a los ingresos de profesionales liberales y en relación de dependencia. Los impuestos específicos a los graduados corresponden a esta categoría y admiten distintas modalidades.

Este último tipo de gravámenes tiene su fundamento en el hecho de que la sociedad participa en el costo que su formación requiere y luego, cuando el graduado comienza a percibir los beneficios de su capacitación, es justo que el Estado recupere parte o toda la inversión realizada. En otras palabras, se considera razonable y además equitativo que los graduados de las Universidades reintegren al Estado aquellos recursos públicos que utilizaron en su capacitación. Grava al ingreso percibido por los graduados universitarios, egresados de instituciones universitarias que realicen su actividad independientemente y en relación de dependencia.

Este impuesto se justifica plenamente en el caso de que los graduados no tributen impuestos a las ganancias y a la riqueza²³⁸, pues de lo contrario su aplicación sería discutible. Hay quienes sostienen que un impuesto específico

²³⁸ Como ocurre, por ejemplo, en la República del Uruguay.

de este tipo debe aplicarse aun en el caso de que el profesional sea contribuyente del impuesto directo, pues lo que está pagando con el impuesto específico es el costo de la educación –o parte de él–. En este último caso sería un arancel diferido porque se refiere a una especie de *préstamo no documentado* que ha recibido el alumno que luego obtiene el título, cuyo *valor simulado* sería igual al total del tributo específico pagado durante su vida útil, o parte de ella, como profesional.

El impuesto a los ingresos por servicios profesionales

Se trata de la aplicación de una tasa impositiva que se calcula sobre el valor del servicio cobrado por el profesional. Si se trata de un graduado que ejerce la profesión liberal, están nucleados en colegios o consejos profesionales y aportan al sistema de seguridad social. Ellos serían los agentes de retención. Se trata de un gravamen *ad valorem*, que puede ser proporcional o progresivo.

Se podría discutir su doble imposición, pues el profesional es sujeto impositivo del impuesto a las ganancias por el ingreso que le proporcionan los servicios que realiza. Por otro lado, es más fácil que sea trasladado a los costos de los servicios, en este caso no cumpliría con el propósito del impuesto, que es la devolución de un subsidio aportado por la sociedad en oportunidad de su capacitación.

Si el graduado trabaja en relación de dependencia, es el empleador quien debe actuar como agente de retención y el impuesto ser retenido en el momento de la liquidación de su retribución.

Tiene la desventaja de que se trata de un impuesto sobre el trabajo y como tal puede implicar algún desaliento en la demanda de trabajo de graduados universitarios. Si la tasa es baja, lo que es factible por el largo período de devolución, aquel efecto negativo podría atenuarse.

Se le atribuyen las siguientes ventajas: a) grava la renta educativa y no el conocimiento, es decir se aplica sobre una base imponible que es resultado de la retribución de la fuerza de trabajo calificada por la capacitación; b) Los costos de administración que demanda su recaudación son relativamente bajos.

Los inconvenientes pueden sintetizarse en los siguientes: a) no los recauda el organismo impositivo correspondiente sino la Universidad, los consejos o colegios profesionales y las empresas donde los graduados realizan su actividad profesional, quienes actúan como agentes de retención, lo que hace compleja la recaudación; b) si no establece un mínimo no imponible y una tasa progresiva puede ser objetado por su inequidad.

El antecedente más inmediato de este impuesto se encuentra en el proyecto

presentado por el diputado Antonio Tróccoli y otros, en el año 1974, y el de los diputados Vanossi y Storani en 1986 que fija “una contribución del 3% sobre los ingresos o rentas que todo profesional universitario perciba a partir del tercer año de la obtención de su título a favor de la Universidad en que se hubiere recibido”.

Una alícuota adicional a la del impuesto a las ganancias y a la riqueza de los graduados universitarios

Esta modalidad es de más fácil aplicación pues es el organismo impositivo correspondiente el que recauda el impuesto en el momento de su liquidación. Como el impuesto a las ganancias y a los bienes personales (a la riqueza en general) son gravámenes progresivos, es tributariamente equitativo. Tiene el inconveniente de la elevada evasión fiscal que se observa en este tipo de impuestos y sujeto responsable, lo que reduce el ingreso esperado de la aplicación del impuesto.

Contribución a quienes utilizan los servicios profesionales

Se trata de un impuesto que se aplica a todas aquellas personas físicas o jurídicas que utilizan los servicios de los profesionales universitarios. Nuevamente se cita como autores de esta iniciativa el proyecto de los diputados Vanossi y Storani que establece una contribución del 1% a cargo de toda persona física o ideal, con o sin personalidad jurídica, o sucesión indivisa que utilizare el trabajo de profesionales universitarios, que será satisfecha sobre el importe anual de los sueldos, salarios, honorarios o retribuciones que se abonare a los mismos.

Las reservas que merece este tipo de imposición son: a) la recaudación suele ser compleja; b) es fuerte la evasión fiscal de los profesionales y difícil su control; c) el posible impacto negativo en la demanda de trabajo profesional al tener que pagar el tributo el usuario del servicio; d) si no existe mínimo no imponible y la tasa no es progresiva (es decir si se aplica sobre el valor del servicio) puede objetarse por su inequidad.

Impuesto adicional sobre las ganancias y la riqueza a familias que tienen hijos capacitándose en la Universidad

Se trata de la aplicación de una alícuota adicional o sobretasa al impuesto a las ganancias y a la riqueza, es decir sobre los ingresos y bienes imposables, de aquellas familias que tienen hijos estudiando en la Universidad. En el fondo se trata de un arancel variable y creciente para quienes obtienen mayores ganancias sujetas al impuesto y nulo para aquéllos cuyos ingresos no superan el

mínimo no imponible. Posee ventajas administrativas (lo ingresa el ente recaudador) y sociales (lo pagan las familias pudientes). Como se dijo, no es necesario crear organismos específicos en la Universidad para tal efecto, ni usar el poder discrecional para eximir del pago del arancel a estudiantes que no pueden pagarlo²³⁹.

Se sostiene que incide favorablemente sobre la equidad del sistema –lo paga sólo quien tiene poder contributivo–, más aún si estos recursos son destinados a un programa de becas que posibilite a los alumnos de escasos recursos el acceso a la educación superior y su permanencia en ella²⁴⁰.

Este impuesto tiene antecedentes en nuestro país en el mencionado proyecto de los diputados Vanossi y Storani. Luego de establecer en su artículo 11 que “la enseñanza en las universidades nacionales será gratuita ...”, agrega que “sus alumnos o sus padres, cuando los tuvieren a su cargo y si fueren contribuyentes del impuesto a las ganancias, verán incrementado dicho impuesto en uno por ciento (1%)”. El proyecto establece que “lo recaudado se destinará exclusivamente a financiar becas para alumnos de escasos recursos”. Queda claro que se trata del pago de un arancel con la particularidad de que se asegura que los alumnos pobres no lo abonarán. Como bien lo expresa Bravo, “en lo substancial importaría una suerte de retorno a la política de arancelamiento prohijada por el último gobierno de facto. Pero, coincidentemente –y esto es muy importante– se prestaría para debilitar un bastión en la defensa de la democracia, con el consiguiente estímulo de sectores caracterizados –en medida significativa– por el elitismo y la confesionalidad”²⁴¹.

²³⁹ Petrei estudia la factibilidad de un impuesto de este tipo en la Argentina y concluye que con una pequeña sobretasa del impuesto a las ganancias y a la riqueza de las familias con hijos en la Universidad se podría alcanzar un buen porcentaje del financiamiento universitario. Véase Petrei, A. Humberto, *Financiamiento de la Educación Universitaria. Una Discusión General con Especial Referencia a Argentina*, X Mesa Redonda de Cooperación Internacional en Educación Superior y Universidades Latinoamericanas, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1994.

²⁴⁰ BID-CONICYT-Universidad de la República, *Alternativas para la Financiación y Recuperación de los Costos de la Educación Superior*, Montevideo, República del Uruguay, setiembre, 1995, pp. 10-11.

²⁴¹ Bravo, Héctor F. (1991), op. cit., p. 162. El autor, poco antes, manifiesta la “in necesidad e inconveniencia de los aranceles en los estudios públicos de grado, dada su conocida irrelevancia financiera y teniendo en cuenta, además, que el acceso y la permanencia sobre la base de la igualdad constituyen una responsabilidad de la sociedad toda. Así lo considero, aunque la gratuidad favorece de hecho –como se sabe– a los grupos sociales medios y altos (...) y porque si bien libera de pago a los *pobres* no resuelve los problemas inherentes a los costos de subsistencia y de oportunidad”.

El arancel universitario

Es el derecho o tasa que debe pagar el estudiante por la educación impartida por el sistema. Quienes lo aceptan parten de la premisa de que el ingreso diferencial lo obtienen los estudiantes en el mismo proceso de capacitación, lo que justifica que los que la reciben paguen por el servicio prestado por la institución universitaria. El estudiante obtiene ventajas económicas que se traducen en mayores retribuciones y mejores oportunidades de empleo.

Quizás sea uno de los temas más debatidos en el ámbito de las universidades públicas. Ha desplazado a otros, tales como la misión de la Universidad, el papel de la investigación, la autonomía, la relación con la sociedad, la evaluación de la calidad, el ingreso, el planeamiento de la educación, la articulación con el nivel medio de la educación, y tantos otros más. ¿Por qué se ha dado al arancel universitario tanto espacio cuando en realidad es imposible abordarlo seriamente si no se debaten otros temas del cual depende (el rol de la Universidad, por ejemplo) o que lo comprende (el financiamiento del sistema)? ¿Por qué se le ha otorgado tanta trascendencia y ha despertado tanta polémica si de lo que se trata es sólo de posibilitar, en el mejor de los casos, un ingreso adicional no significativo al alicaído presupuesto universitario?

Aunque los ideólogos de la educación restricta se esfuercen por ocultarlo con argumentos falaces, el financiamiento universitario y, por ende, el arancel, están íntimamente relacionados con el papel del Estado, el derecho a la educación y la misión de la Universidad. El estudio sobre el financiamiento de la educación, y sobre el arancel en particular, tiene connotaciones sociales, políticas e ideológicas, no sólo económicas.

Una mirada atenta sobre la abundante literatura existente sobre el tema, permite concluir que quienes sostienen el arancel también defienden el ingreso restricto, consideran a la educación como un gasto y no como una inversión, parten de un concepto de eficiencia basado en el análisis costo/beneficio de cuestiones vinculadas con el saber, consideran que la crisis es de índole económica y particularmente de carácter fiscal, que la calidad del sistema está dada predominantemente por la capacidad del profesional de insertarse en el mercado laboral, que en lo concerniente a apoyo estatal la educación universitaria no es una prioridad social frente a los otros niveles de educación, que el aporte estatal es regresivo y reaccionario y que la equidad social debe resolverse *dentro* del subsistema universitario.

Todo esto configura no sólo una definición de Universidad, sino del papel del Estado y de diseño de país.

La gratuidad ²⁴² de los estudios

En relación a la gratuidad de los estudios universitarios de grado, los rectores de las universidades estatales se han pronunciado en ese sentido en distintos plenarios del CIN (Consejo Interuniversitario Nacional). En la reunión realizada en Tucumán en agosto de 1988 se acordó por unanimidad que el arancel no constituye una solución a la problemática económica que padecen las universidades nacionales. Y desde entonces lo han manifestado reiteradamente.

Esta posición ha sido ratificada por la gran mayoría de los Consejos Superiores de las casas de estudio. Después de grandes debates sobre el tema, y aprovechando la mayoría parlamentaria oficialista de entonces, se sancionó en agosto de 1995 la Ley de Educación Superior No. 24.521 que en la sección 3 sobre el Sostentimiento y Régimen Económico y Financiero (artículo 29, inciso c), introdujo la posibilidad de que las universidades públicas arancelen los estudios de grado. Dice textualmente la norma legal: “las instituciones universitarias nacionales podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional (...) que provinieren de contribuciones o tasas por estudios de grado, (los que) deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes”. Antes de esta normativa les estaba vedado a las instituciones universitarias introducir el arancel como un recurso complementario de financiamiento de la enseñanza de grado. Sin embargo, cinco años después de sancionada la Ley de Educación Superior, ninguna Universidad pública aprobó el arancel, lo que significa que la ley fue aprobada desoyendo a la comunidad universitaria que se había pronunciado masivamente por la gratuidad de los estudios de grado. Incluso un número importante de universidades nacionales ha introducido en sus nuevos estatutos aquel principio.

Esto no debe interpretarse como un dogma o una cuestión *principista*, como se ha querido hacer creer frecuentemente por los ideólogos de la educación restricta y elitista. Existen argumentos de fondo sobre los cuales se asienta aquella postura.

En primer lugar, como ya se demostró, el conocimiento no es base imponible, sino la renta educativa que el conocimiento y en general el desarrollo de la

²⁴² En realidad, gratuidad es un término inadecuado. Se sabe que la educación no es gratuita pues el alumno, o su familia, deben sufragar los gastos de mantenimiento, absorber los costos de oportunidad (y/o los derivados de la prolongación de la carrera por tener que trabajar) y, además, pagar parte de los gastos de estudios propiamente dichos. Cuando se arancelan los estudios, se incorpora un componente más al costo total.

ciencia y la tecnología posibilitan. Ese ingreso diferencial se genera cuando la capacitación se incorpora a la fuerza de trabajo y ésta se vende en el mercado. El conocimiento no es, pues, una mercancía.

En segundo lugar, el arancel limita la matrícula de la forma más injusta, pues afecta a los estudiantes de menores recursos. El grueso de los mismos proviene de una clase media económicamente deteriorada que reconoce en la Universidad un importante factor de movilidad social. Muchos, lamentablemente, estudian y trabajan y tienen dificultad para afrontar los gastos educativos básicos (alimentos, movilidad, material de estudios, etc.). Debe tenerse presente que, además de estos costos directos de la educación, existen otros dos que deben afrontar el estudiante y/o su familia: los gastos de subsistencia y el costo de oportunidad. Atendiendo a esta realidad, el arancel tendría los efectos propios de un impuesto altamente regresivo desde el punto de vista social no sólo económico. ¿Cuántos talentos potenciales se desperdiciarían por la imposibilidad de pagar el arancel? ¿Cuántos estudiantes abandonarían sus estudios por motivos exclusivamente económicos?

A estos dos argumentos sustantivos, pueden agregarse otros que los complementan: a) no hay seguridad alguna de que el mayor valor obtenido que resulta de aplicar aranceles (con los costos sociales que ello traería aparejado) no sea compensado por una reducción del aporte estatal, ya que la experiencia cercana nos enseña una fenomenal reducción de los gastos e inversiones presupuestarias; b) para mantener el mismo ingreso frente a la reducción matricular resultado del arancel, es necesario mayor arancel, el que, a su vez, disminuye aún más la población estudiantil, lo que daría como resultado final una educación para una élite; c) es inadecuado hablar de aranceles cuando el país no sólo vive una etapa depresiva del ciclo económico cuya duración y profundidad no tiene precedentes, sino que además existe una tendencia secular de empobrecimiento de familias (en especial de clase media) que no están en condiciones de realizar erogación alguna en educación.

La imposición de este tipo de gravamen se defiende sobre el siguiente esquema argumental:

- La necesidad de superar la escasez de recursos financieros, propia de un presupuesto cuyo objetivo es el equilibrio fiscal y, en consecuencia, no puede mejorar la masa destinada al financiamiento universitario. Existe un desequilibrio entre la necesidad creciente de educación universitaria y los recursos que el país puede destinar a ella.
- El resguardo de la igualdad de oportunidades otorgando un mayor número de becas con el producto de los aranceles. Como ya se verá, se trata de un

enfoque de equidad basado en la redistribución de ingresos *hacia el interior* del sistema universitario y *dentro* del mismo estamento estudiantil.

- La inconveniencia de que los sectores de menores recursos, a través de impuestos, financien la educación de los sectores de mayores ingresos. Se afirma, como se dijo, que el aporte estatal es regresivo: los *pobres* no ingresan a la Universidad, por consiguiente hay que liberar recursos –reemplazando la contribución del Estado por aranceles–. De esta manera, el sistema se hace más progresivo.

Como puede observarse, la argumentación se asienta en los postulados neoliberales sobre la educación superior cuyo sustento teórico es la teoría económica neoclásica.

- Respecto a la primera justificación, ¿cuál es la importancia económica de los aranceles, es decir su significación en términos de recursos económicos que aportarían los aranceles y que justificaría su imposición?

En la Universidad Nacional del Litoral casi el 70% de las familias que envían sus hijos a la Universidad tienen un ingreso visiblemente inferior al correspondiente a la canasta familiar de subsistencia –situación que puede generalizarse al conjunto del sistema universitario–, esta situación se ha agravado en los últimos años. Otro 15% supera levemente el valor de la canasta familiar y debe afrontar los gastos de subsistencia y muchas veces el costo de oportunidad. Es absurdo pretender que el 15% restante realice un aporte que permita superar la escasez de recursos financieros en la Universidad. Puede demostrarse que el 65% de los estudiantes son hijos de obreros, empleados de bajos ingresos y cuentapropistas poco pudientes; aproximadamente el 40% trabaja para sostener sus estudios. El arancelamiento de los estudiantes pertenecientes a familias de mayores recursos no alcanza para pagar las becas de los estudiantes de escasos recursos y sostener los gastos más esenciales de los mismos, a menos que el importe del arancel fuese de tal magnitud que permitiese sufragar a un número muy grande de jóvenes capaces que, deseando estudiar, quedarían de tal forma excluidos del sistema²⁴³.

Por otra parte la mayoría de las familias tiene más de un hijo en edad escolar. Las cifras correspondientes a la distribución del ingreso en la última década en la Argentina son altamente reveladoras en este sentido. Existe una creciente

²⁴³ Petrei demuestra que en la Argentina sólo el 27% de las familias de los alumnos que estudian en la Universidad son contribuyentes del impuesto a las ganancias, es decir superan el mínimo no imponible, lo que indica que un número reducido de familias de alumnos universitarios estaría en condiciones económicas de pagar un arancel. Véase Petrei, A. Humberto (1994), op. cit. .

pauperización de la clase media que siempre ha constituido el estrato social que en mayor medida ha demandado educación universitaria. Esta situación muestra la imprudencia de presentar a la población como usufructuaria de un privilegio.

El arancel no es, pues, una solución económica. Asimismo, debe tenerse en cuenta, como ya se expresara, su efecto negativo sobre la matrícula y, por consiguiente, sobre los ingresos esperados a través del arancel, como así también los gastos burocráticos que su implementación ocasionaría.

Angel Plastino²⁴⁴, catedrático y ex Presidente de la Universidad Nacional de La Plata, en una carta abierta a la comunidad universitaria manifestaba que “la problemática del arancelamiento es hoy tema de preocupación y debate en nuestros gabinetes, laboratorios y aulas”. De imponerse, “lo que se recaude por tal vía será siempre insignificante. A mayor arancel menor número de alumnos. Y piénsese que aún con los aportes que hoy recibimos del Tesoro sufrimos carencias y deficiencias de todo tipo. En suma, el arancelamiento no soluciona en absoluto nuestros problemas. Es un espejismo más. Distrae y evita discutir los problemas de fondo. Pero, fundamentalmente, a cambio de migajas, tiraríamos por la borda uno de los principios básicos de la argentinidad. En el siglo pasado, con Sarmiento, nuestro país fue pionero en el mundo al establecer el principio de gratuidad de la enseñanza pública. No sumemos una desigualdad más al cúmulo de injusticias que nos signan”.

- En relación al segundo argumento, la creación de mayores becas con el aporte de los aranceles tampoco soluciona el problema de los *pobres* que no tienen acceso a la Universidad y menos aún puede constituir un resguardo de la igualdad de oportunidades educativas. La primera objeción es que da por tierra con el primer argumento que sostiene que el arancelamiento permite superar la restricción presupuestaria. Pero el hecho de que se destine lo recaudado a la creación de mayores becas, no soluciona las desigualdades, ya que una enorme masa de población está excluida del sistema educativo mucho antes de llegar a acceder al sistema universitario.

Si bien las becas y otros rubros de la asistencialidad estudiantil permiten proteger la deserción por razones económicas a alumnos de bajo nivel de ingresos y por esto debe tenderse al perfeccionamiento de este sistema, no puede ser utilizado como argumento de propender a la igualdad de oportunidades o eliminar las desigualdades sociales, ya que éstas deben ser atacadas en sus orígenes y no es una de sus manifestaciones.

²⁴⁴ Plastino, Angel, *Carta Abierta a la Comunidad Universitaria*, Universidad Nacional de La Plata, 1991.

Por más que se sostenga que existirían becas para los sectores de menores recursos financiados con el producido del arancel, es claro que las mismas se otorgan cuando ya se ha ingresado a la Universidad. Por ende, cuando en estos sectores se tiene que tomar la decisión de enviar un hijo a la Universidad, el arancel juega claramente como un factor de desaliento y restricción, ya que la beca se constituye en una posibilidad incierta y excepcional.

Es oportuno dejar en claro cuál es el objetivo de fondo que se persigue con el arancelamiento de la educación superior: hacer de la Universidad una institución elitista y gradualmente retirar al Estado de su financiamiento. Es lo que ha ocurrido en Chile durante el gobierno de facto a partir de la reforma del año 1980.

Ocurre que hay una cuestión política detrás del arancel. Aparece éste en la superficie, pero en realidad subyace un conjunto de valores que define con claridad un modelo no sólo de Universidad sino de país, y pautas culturales asociadas a ideologías conservadoras. Adriana Puiggrós²⁴⁵, manifiesta al respecto, y a propósito de la campaña contra las Universidades: “La razón no es solamente crear condiciones para imponer el arancelamiento y achicar las Universidades. Está presente un factor ideológico, que tiene mucha fuerza (...) La burguesía argentina, amante fiel del liberalismo económico, tiene un rechazo visceral hacia las expresiones culturales y políticas de la sociedad moderna. Le horroriza el cogobierno, el laicismo y ni hablar de la libertad de cátedra. Le espanta que el Estado gaste dinero en educar a los sectores populares y medios, que tanto desprecia. Su reacción no es solamente de clase, sino de una clase dirigente atrasada que considera necesario destruir la educación pública superior para desarrollar sus propias instituciones universitarias elitistas. Es un argumento coherente con un modelo de Universidad achicada”²⁴⁶.

- Respecto de la tercera argumentación, quienes sostienen la hipótesis de que los *pobres* están pagando la educación de los *ricos* lo hacen desde la siguiente consideración: la educación es financiada a través de recursos impositivos que recauda el Estado: como el sistema tributario es altamente regresivo, es decir grava el consumo de bienes esenciales muy por encima de la riqueza y en proporción pagan más los que menos tienen, son éstos los que están solventando los estudios a los que se educan en el nivel superior, lo que resulta una situación a todas vistas injusta. Se trata de una manera irresponsable de trans-

²⁴⁵ Puiggrós, Adriana, “La Campaña Contra las Universidades”, diario *Sur*, Sección Educación y Crisis, Buenos Aires, 1992.

²⁴⁶ Quizás la mejor muestra de esta clase dirigente la encontramos en FIEL. Al respecto, véanse las recomendaciones I y 2, título “El Financiamiento”, capítulo 1 de FIEL, *Una Educación para el siglo XXI. Propuesta de Reforma*, CEP, (Centro de Estudios Públicos), Buenos Aires, 2000, pp. 62-63.

ferir a la Universidad el problema de la desigual distribución de los ingresos. La equidad social no pasa por la Universidad y menos aún por el arancel. Es el Estado quién, a través de políticas económicas y sociales, debe asumir esa responsabilidad. Este tema será desarrollado más adelante cuando se estudie el financiamiento de la educación y la equidad social.

Préstamos para financiar el pago del arancel

En casi todos los países donde los alumnos abonan aranceles, el Estado ha creado un sistema de *préstamos* con el propósito de evitar que los mismos operen como barrera económica en el acceso a la educación superior y se agrave de esta forma la inequidad.

Pueden distinguirse dos modalidades principales en cuanto al pago de la matrícula:

- La que ha sido más frecuentemente utilizada en los países latinoamericanos es aquella en que la matrícula es abonada directamente por el estudiante o su familia.
- La modalidad de pago del arancel que consiste en la posibilidad de que el estudiante obtenga para ello un préstamo en condiciones ventajosas de interés y amortización del capital.

En algunos países desarrollados (Gran Bretaña y países escandinavos) la devolución se realiza en plazos muy largos y cuando ya el graduado ha conseguido empleo. En otros (Estados Unidos) la banca privada otorga el crédito y actúa como agente financiero, pero el Estado interviene como garante.

En ambos casos es necesario un vigoroso mercado de capitales. Si a través de los préstamos lo que se quiere es mejorar la equidad social, estos créditos ventajosos deberían estar dirigidos a estudiantes provenientes de sectores de menores recursos, de lo contrario refuerzan la desigualdad y agravan la igualdad de oportunidades. No suelen ser económicamente neutros para la sociedad, pues el costo diferencial del crédito (tasas de interés por debajo de las del mercado, plazos largos de amortización, etc.) debe soportarlo el Estado.

Existen distintas variantes respecto a los préstamos, que puede incluir la devolución total o parcial del crédito obtenido. En algunos países éste no es totalmente reintegrado por el beneficiario del préstamo (por ejemplo en Suecia, donde existe la posibilidad incluso de condonar hasta el 50% de los mismos).

También existen los llamados créditos contingentes cuyas características más relevantes son las siguientes: a) son devueltos una vez que el estudiante se gradúa, estableciéndose un plazo a partir del cual comienza a amortizarse el préstamo, b) la amortización comprende un plazo largo, c) el valor de la cuota

que debe pagar el graduado se fija en proporción a sus ingresos profesionales y suele ser de pequeño valor (en algunos casos no supera el 4%).

Ingresos por servicios prestados a las empresas y al Estado

La venta de servicios técnicos de alto nivel, de asesoramiento tecnológico, de transferencia, de capacitación y actualización permanente, puede proporcionar a las Universidades ingresos para el sostenimiento de sus actividades específicas. La transferencia de tecnología y la prestación de servicios especializados se lleva a cabo bajo diferentes modalidades. Muchas Universidades están trabajando en esta orientación y han logrado notables avances al respecto, tanto en las unidades académicas técnico-científicas como de prestación de servicios profesionales. Pero el impacto del sector productor de bienes y servicios (tanto público como privado) no se corresponde con la capacidad potencial que el medio y la Universidad tienen para interactuar.

Una ventaja no despreciable, que es de índole política, y quizás más importante que la financiera, es la siguiente: la sociedad percibe que la Universidad es útil y necesaria, toma conciencia de que ella *devuelve* todo o parte de lo que le aportó.

Constituye una interesante fuente complementaria de financiamiento, pero hay cuestiones que deben tenerse en cuenta para maximizar la contribución de la Universidad con el medio y reducir los costos, la mayoría implícitos.

En primer lugar, las actividades de prestación de servicios y transferencias de tecnologías no deben desarrollarse por ningún motivo en perjuicio de las actividades básicas de la Universidad, cuya misión es enseñar y crear conocimiento a niveles óptimos de calidad.

En segundo lugar, la prestación de servicios y transferencias de tecnologías debe realizarse atendiendo a los propósitos planteados por la Universidad a través de sus políticas académicas, evitando por todos los medios que la actividad universitaria se convierta en un apéndice de los requerimientos del mercado. Por ello, es muy importante que la Universidad defina los temas de interés o prioritarios, a los fines de que los centros de transferencias y prestación de servicios trabajen en aquellos proyectos que respondan a las prioridades establecidas. La oferta científica, tecnológica y de servicios debe tener en cuenta, por un lado, su perfil académico y los recursos humanos y materiales disponibles y, por el otro, las necesidades del país y particularmente de la región.

En tercer lugar, las universidades deben establecer criterios en cuanto a los destinos de los ingresos que reciban por este concepto, los que en parte deben contribuir a engrosar aquellas partidas presupuestarias que de acuerdo con las necesidades y objetivos prioritarios de política universitaria se establezcan. Un

principio de solidaridad debe prevalecer consistente en financiar la investigación básica y aquellos otros sectores y actividades académicas que por su naturaleza no se vinculan directamente con el medio.

En cuarto lugar, los servicios y transferencias de tecnologías no deben competir con la actividad desarrollada por los graduados universitarios sino que, por el contrario y de ser posible, deben servir para complementar el trabajo de los egresados, colocando a disposición de ellos laboratorios, infraestructura edilicia y equipos para la plena realización de sus actividades y el desarrollo de sus conocimientos.

En quinto lugar, deben estudiarse nuevos mecanismos de relación con el aparato productor de bienes y servicios, más creativos y ágiles, mediante la creación de entes interfase que cumplan con esa finalidad.

Por último, las universidades deben percibir un *justo precio* por los servicios prestados y las empresas deben comprender que un mínimo principio de equidad así lo aconseja. En muchos casos, las transferencias de tecnologías y servicios altamente especializados que las instituciones universitarias transfieren, no reciben, por parte de quienes se benefician, una retribución que se corresponda con el nivel de las prestaciones.

Legados y donaciones

Este tipo de recursos es bastante frecuente en los países de origen sajón pero su importancia es muy modesta en los países latinoamericanos. En algunos casos, hay una política deliberada por parte del Estado que consiste en reducir las tasas a las herencias y a los impuestos a las ganancias y a la riqueza cuando las personas (físicas y jurídicas) realizan legados y donaciones a las instituciones de educación superior.

Algunas premisas

El análisis sobre la generación y captación de la renta educativa por parte de la sociedad en su conjunto y de distintos estratos de la misma, nos permite explicar, desde el punto de vista del ingreso diferencial, que la educación universitaria justifica distintas formas de financiamiento.

Los gobiernos y las autoridades universitarias se han visto enfrentados a una disyuntiva cada vez más difícil: por un lado, las posibilidades de obtener financiamiento adecuado son cada vez más restringidas atendiendo a los requerimientos de la universidad contemporánea; y, por el otro, a la necesidad creciente del sistema de educación superior respecto del financiamiento de sus actividades, debido a las mayores demandas de estudio y a las crecientes exigencias de la docencia y la investigación. Además, la búsqueda de fuentes

complementarias de financiamiento de los servicios educativos y de investigación se sitúa en un rango de posibilidades relativamente pequeño y de valores exigüos en proporción a las necesidades y urgencias que imponen las sociedades modernas en materia de educación y creación de conocimientos.

Pero el estudio de las distintas fuentes de financiamiento debe ser encarado respetando tres principios básicos: la equidad, la igualdad de acceso a la enseñanza y el rol de la Universidad que es el de enseñar y crear conocimientos a través de la investigación para transferirlos a la sociedad. Estas son las premisas que orientaron las anteriores reflexiones.

Bibliografía

BID-CONICYTY-Universidad de la República *Alternativas para la Financiación y Recuperación de los Costos de la Educación Superior*, Montevideo, República del Uruguay, 1995.

Blaug, Mark , “El tipo de Rendimiento de la Inversión en Educación”, en Blaug, Mark, *Economía de la Educación*, Editorial Tecnos, Madrid, 1972.

Bravo, Héctor F., *La Transformación Educacional. Propuestas Progresistas*, Editorial Corregidor, Buenos Aires, 1992.

Bravo, Héctor F., *Pensar y Repensar la Educación*, Academia Nacional de Educación, Editorial Artes Gráficas, Santo Domingo S.A., Buenos Aires, 1991.

Fajnzylber, Fernando, “Educación y Transformación Productiva con Equidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 47, agosto de 1992.

FIEL-CEP, *Una Educación para el siglo XXI. Propuesta de Reforma*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, 2000.

Llach, Juan José, Montoya, Silvia y Roldán, Flavia, *Educación para Todos*, IERA, Córdoba, Argentina, 1999.

Hidalgo, Juan Carlos, *Financiamiento Universitario. Una Visión Crítica al Enfoque Económico-utilitario*, Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, 1994.

Petrei, A. Humberto, *Financiamiento de la Educación Universitaria*, X Mesa Redonda de Cooperación Internacional en Educación Superior y Universidades Latinoamericanas, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1994.

Petrei, A. Humberto, y Cartas, José M., “Costos de la Educación Universitaria en la Argentina”, en Petrei, A. Humberto editor, *Ensayos en Economía de la Educación*, Buenos Aires, 1989.

Plastino, Angel , *Ciencia, Tecnología y Geopolítica*, conferencia dictada en la Universidad Nacional de La Plata, 1986; Plastino, Angel, *Carta Abierta a la Comunidad Universitaria*, Universidad Nacional de La Plata, 1991.

Universidad Nacional del Litoral, Resolución del Consejo Superior N° 69/90, Santa Fe, Argentina, 1990.

Puiggrós, Adriana, “La Campaña contra las Universidades”, diario *Sur*, Sección Educación y Crisis, 1992.

Schultz, Theodore W. , *Valor Económico de la Educación*, UTHEA (Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana), México, 1962.

