

DOCUMENTO
DE TRABALHO
6 / 97

La Reforma de la Educación Superior en la Argentina: entre el Mercado, la Regulación Estatal y la Lógica de las Instituciones

Ana M. Garcia de Fanelli

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

**La reforma de la educación superior en la Argentina:
entre el mercado, la regulación estatal y
la lógica de las instituciones.**

Ana M. Garcia de Fanelli

Centro de Estudios de Estado e Sociedad

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

La Reforma de la Educación Superior en la Argentina: Entre el mercado, la regulación Estatal y la lógica de las Instituciones*

Ana M. García de Fanelli**

I. Introducción

Es propósito de este trabajo analizar el proceso de reforma que la educación superior argentina ha experimentado en el último quinquenio, centrandó nuestra atención en las universidades nacionales que son, por su importancia académica y tamaño de matrícula, los actores más importantes de este sistema.

Dicho proceso fue impulsado principalmente desde la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación tras su creación en 1993. Desde entonces, la cuestión universitaria ha comenzado a ganar preeminencia dentro de la agenda de políticas educativas. En la configuración de las líneas principales de esta reforma ha colaborado también un grupo de expertos educativos y académicos a través de su participación en un Consejo Nacional de Educación Superior, organismo consultivo especialmente creado con este propósito. En su seno se elaboraron muchas de las líneas de cambio hoy sugeridas y algunas de ellas se han expresado en la Ley de Educación Superior (Ley N° 24.521) sancionada en julio de 1995.

El proceso de reformas de la educación superior tiene como ejes de transformación la relación entre las universidades - públicas y privadas - y el estado y la gestión política, administrativa y financiera de las universidades nacionales. Se expresa en un nuevo marco regulatorio y en recomendaciones y señales que marcan el rumbo que la política universitaria debería transitar para acomodarse a los nuevos criterios normativos sostenidos por el gobierno.

Estas políticas han sufrido empero diversas transformaciones no sólo al momento de su implementación sino también en el mismo proceso de su formulación. Ambas etapas se ven afectadas por la influencia ejercida por los actores del campo político y educativo con intereses particulares en el tema y con capacidad de presión sobre el gobierno. Por el otro, las nuevas reglas y recomendaciones emitidas por el gobierno están sujetas a reinterpretaciones desde la propia lógica de funcionamiento de las instituciones universitarias. Dentro del conjunto de opciones abiertas por el nuevo marco regulatorio las instituciones seleccionan aquellas más favorables para el desarrollo de su estrategia organizacional. Es un ejemplo más de las relaciones complejas que median entre las reglas generadas por la política pública a nivel macrosocial y la respuesta de los actores y las instituciones en su comportamiento microsocioal.

* Trabajo preparado para su presentación en el "Taller de Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina" patrocinado por la Fundación Ford. Asunción, Paraguay, 17 al 19 de junio de 1996.

** Investigadora del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Este trabajo forma parte de una investigación sobre "Las nuevas universidades: demandas externas, definición de su misión y construcción de un mercado académico" que se desarrolla en el CEDES con el apoyo de la Fundación Ford.

Los cambios que las nuevas políticas públicas han comenzado a promover son aún muy recientes como para abordar la evaluación de su implementación y de los resultados alcanzados. Sin embargo, con el propósito de dar cuenta de los primeros alcances de la reforma a lo largo de estos últimos tres años hemos optado por dos estrategias de análisis. En primer lugar, analizamos cuáles son las principales áreas problemáticas en el proceso de implementación. En segundo lugar - con el fin de abordar el impacto de la política a un nivel microsocioal - examinamos brevemente cómo el nuevo marco regulatorio y las recomendaciones de política emitidas desde el gobierno han afectado los proyectos institucionales y la gestión académica, política y administrativa de un conjunto de cuatro universidades nacionales nuevas creadas a partir de 1989 en el conurbano de la ciudad de Buenos Aires. Estos puntos son analizados en las partes IV y V respectivamente. Previamente a ello en la parte II desarrollamos cuáles son las principales características del contexto internacional en el cual emerge el proyecto de reforma de la educación superior, para seguidamente en la parte III detallar el diagnóstico que sus promotores realizaban sobre las condiciones endógenas de funcionamiento del sistema universitario argentino y las políticas propuestas para solucionar los principales problemas detectados.

II. El contexto de la reforma

Las propuestas de reforma del sistema de educación superior comienzan a elaborarse a fines de los años ochenta. Para entonces había ya concluido el período de normalización de las universidades nacionales que se inicia a fines de 1983 con la llegada de la democracia a la Argentina. Este tuvo por destino realizar los ajustes necesarios para llevar adelante la transición desde reglas de juego autoritarias - implantadas por la dictadura militar entre 1976 y 1983 - a democráticas. Las nuevas reglas se sustentaban en los principios "reformistas" que regían la vida universitaria con anterioridad al golpe de 1966: respeto a la autonomía institucional y académica y cogobierno de profesores y estudiantes. La agenda de políticas de educación superior en discusión estaba dominada entonces por este proceso de normalización y por la crisis presupuestaria que se reflejaba en los bajos salarios docentes, en la obsolescencia de los laboratorios y en la escasez de fondos destinados a la investigación científica.

A fines de los ochenta, y tras el cambio de autoridades después de las elecciones de 1989 en las cuales asume Carlos Menem como Presidente, se comienzan a elaborar propuestas más amplias de reforma de las universidades públicas, aunque todavía centradas casi exclusivamente en temas de financiamiento (mecanismos de distribución del presupuesto público e introducción de aranceles en las universidades). Sin haber logrado el consenso necesario entre los actores involucrados, estas políticas no lograron concretarse. Es en 1993 que, al cambiar las autoridades al frente del Ministerio de Cultura y Educación, se amplía la agenda de políticas destinadas a este sector. En particular, esta circunstancia se cristaliza en políticas de evaluación y acreditación universitaria, en cambios en las reglas de juego del financiamiento universitario y especialmente en una Ley de Educación Superior (Ley N° 24.521 sancionada en julio de 1995).

Uno de los antecedentes de la propuesta de reforma elaborada desde el Ministerio de Cultura y Educación (MCE) fue la influencia ejercida exógenamente por los procesos de transformación de los sistemas de educación superior en el resto del mundo y por recomendaciones de políticas provenientes de organismos internacionales como el Banco Mundial.

En particular, esta reforma se fue construyendo en los ochenta en un contexto internacional dominado por cuatro rasgos principales: expansión y diferenciación de los sistemas de educación superior, restricciones en el financiamiento público, fracaso de las tentativas de planificación centralizada y fortalecimiento del papel del mercado en el marco de las políticas públicas.

En primer lugar, en los años sesenta y setenta, los sistemas de educación superior se expandieron en tamaño y complejidad. La matrícula postsecundaria se fue ampliando a medida que creció la población, que aumentó la proporción de jóvenes que completaban sus estudios secundarios y que grupos antes excluidos como las mujeres comenzaron a acceder a los estudios superiores. Empero, no sólo creció el número de instituciones tendientes a absorber la expansión de la matrícula sino que también se diferenció el sistema mediante la proliferación de instituciones públicas, privadas, universitarias y no universitarias. Este proceso amplió las bases del sistema sujeto a coordinación y tornó más compleja la relación entre el estado y las instituciones de educación superior. En particular, la complejidad respondía a la presencia de segmentos de la oferta diversos en relación con la calidad de la enseñanza impartida, las funciones que desempeñaban y por el carácter de su gestión y financiamiento.

En segundo lugar, debido a las políticas de contención del gasto público en América Latina durante la "década perdida" de los ochenta, el presupuesto destinado a la enseñanza superior no sólo no aumentó *pari passu* con la expansión de la matrícula sino que en algunos países latinoamericanos disminuyó en términos reales. Los problemas de financiamiento también fueron objeto de preocupación en los países industrializados y en ellos se comenzaron a proponer nuevas políticas tendientes a superarlos, entre las cuales encontramos la diversificación de las fuentes de financiamiento para reemplazar la caída del gasto público. Se promueven nuevos mecanismos tendientes a aumentar el aporte privado: la venta de servicios y transferencia de tecnología al sector productivo, la introducción de créditos educativos en lugar de becas y el recupero de los costos de enseñanza vía aranceles. En América Latina se impulsa asimismo el crecimiento del sector de instituciones privadas. La "privatización" de la educación superior deviene una solución para la ampliación del número de vacantes del sistema sin la necesidad de nuevos aportes públicos y para incrementar las "opciones" de programas existentes por fuera de las carreras tradicionales. En este contexto se intenta también reemplazar al estado "benefactor", que otorga subsidios a las universidades sin otro tipo de fiscalización que la meramente contable-financiera, por el estado "evaluativo" que a la vez que persigue la garantía pública (*accountability*) por el uso de los fondos del estado, promueve la introducción de mecanismos de distribución del presupuesto en función de asignaciones competitivas ligadas al desempeño y al resultado (Neave y Van Vught, 1994).

En tercer lugar, en sistemas de educación superior muy complejos, los métodos de planificación centralizada para asignar recursos y personas en correspondencia con las necesidades de la sociedad y la economía comenzaron a ser percibidos como no efectivos. Esto se debe tanto a la rapidez de los cambios socio-económicos y tecnológicos que

impiden, por ejemplo, realizar una adecuada planificación de los recursos humanos profesionales que se requerirán en el futuro, como a la falta de efectividad de los mecanismos imperativos para regular un sistema muy diversificado. La planificación centralizada requiere, por otro parte, de fuentes de datos complejas y costosas. Como alternativa a la planificación *ex ante* comienza a adquirir importancia los métodos evaluativos *ex post* (Neave 1990) y las políticas de autoevaluaciones y evaluaciones externas - éstas últimas comunes en el campo de la investigación - irrumpen en el mundo universitario con un ímpetu inusitado. Junto con ellas crecen las comisiones y otros tipos de instancias de administración de estos mecanismos de evaluación y la figura del "par académico" comienza a revestir una importancia nueva en la medición de la calidad de los productos universitarios.

En cuarto lugar, en el contexto de los gobiernos neoliberales de los ochenta, el mercado - en detrimento de la burocracia estatal - experimentó un fuerte rejuvenecimiento como instrumento de coordinación, confiándose cada vez más en su capacidad como regulador de las relaciones sociales y económicas y como mecanismo de asignación eficiente de los recursos.

Es sobre este conjunto de hechos que se fue construyendo en América Latina una agenda de políticas de educación superior destinada a definir nuevas formas de coordinación transformadoras de las relaciones entre las instituciones de educación superior, el estado y el mercado (Brunner, 1994).

En cada país, sin embargo, el proceso de reforma o "modernización" - como frecuentemente se lo denominó - adquirió matices diversos pues operó sobre problemas intrínsecos a cada sistema y en un marco institucional, político y económico también diferente.

En la Argentina, esto se refleja en los ejes principales de la política de educación superior que comienza a formularse especialmente desde 1993. Dicha política se elaboró sobre la base de un diagnóstico inicial que las autoridades educativas realizaron sobre la situación imperante en el sistema de educación superior argentino. Seguidamente nos ocuparemos de los ejes centrales del proceso de reforma, del diagnóstico de la situación que le otorga fundamento y de las políticas formuladas en cada una de las dimensiones trazadas.

III. Los ejes del proceso de transformación de la educación superior

Dentro de este clima internacional de reformas en los sistemas de educación superior, las políticas formuladas en el MCE encuentran su justificación en un diagnóstico previo que sus autoridades y expertos técnicos realizan sobre el funcionamiento general del sistema y de sus instituciones. En el proceso final de formulación de las políticas intervienen empero no sólo los actores del campo político-educativo sino también otros del campo político-partidario y actores de las propias instituciones de educación superior. Esto se observa claramente en la versión final de la Ley de Educación Superior (LES). Las diferencias que median entre el proyecto gestado por los expertos educativos en el ámbito

de la Secretaría de Políticas Universitarias y la versión que finalmente fue aprobada en el Congreso de la Nación dejan traslucir en varios de sus artículos las presiones ejercidas desde estos otros campos.

Esquema 1

Nivel	Dimensión	Diagnóstico	Política
Sistema	Conformación del sistema	Ausencia de marco legal común y falta de integración sistémica.	LES extiende su alcance a todas las instituciones de educación superior.
	Oferta	Expansión indiscriminada de la matrícula de las universidades públicas.	Se promueve la expansión de nuevas ofertas públicas (institutos tecnológicos, colegios universitarios) y privadas.
		Carreras excesivamente largas y concentración en programas tradicionales.	Se fomenta el acortamiento de las carreras y la diversificación de la oferta de programas.
Instituciones	Evaluación y acreditación	Abuso de la autonomía universitaria, necesidad de <i>accountability</i> y falta de transparencia en la oferta.	Experiencia de la CAP-FOMECE. LES: Autoevaluaciones, evaluaciones externas y acreditación de carreras por la CONEAU u otra asociación privada reconocida.
	Financiamiento	Mecanismo inercial y negociado para distribuir el presupuesto público. Falta de diversificación de las fuentes de financiamiento. Efectos inequitativos del gasto público.	Se estudia la introducción de mecanismos competitivos según indicadores de resultado en la distribución secundaria de los fondos a las universidades. LES: Levanta prohibición de cobrar aranceles. Aranceles-becas-créditos educativos para contrarrestar la inequidad.
	Eficiencia interna	Bajo número de graduados y prolongación excesiva de los estudios.	Se impulsa el acortamiento de las carreras. Necesidad de indicadores de resultado en la distribución de los fondos públicos.
	Eficiencia externa	Programas y planes de estudios poco adecuados a las demandas del medio y a los avances tecnológicos.	Fomento de carreras más cortas, flexibles, vinculadas con el medio.
	Gobierno	Escaso peso del plantel de profesores en la forma de gobierno. Falta de requisitos para la selección de representantes estudiantiles y graduados.	LES: Representación docente superior al 50%. Requisitos para la representación de alumnos y graduados. Participación del personal administrativo y se prevé la constitución de un consejo social.
	Admisión y permanencia de alumnos	El ingreso irrestricto deteriora la calidad y promueve la deserción y el uso ineficiente de los recursos. Criterios poco exigentes para ser considerado alumno regular.	Fomento del establecimiento de procesos de admisión de alumnos más restrictivos y con determinación de vacantes. LES: Dos materias por año para ser alumno regular.
	Recursos humanos	Profesor con dedicación simple, sin actividad de investigación y con multiempleo. Falta de formación en posgrados. Ausencia de incentivos por existencia de homologación salarial.	Fomento del crecimiento de las dedicaciones exclusivas vía política de incentivos. Fomento capacitación de docentes en posgrados (CAP-FOMECE). Descentralización de la política salarial.

En el esquema 1 se presentan sintéticamente el diagnóstico¹ que las autoridades del MCE realizan sobre el funcionamiento del sistema de educación superior y de sus instituciones universitarias públicas y las propuestas de política elaboradas al respecto.

No todas las cuestiones de la agenda han tenido ya su expresión en una política pública. En algunos casos, los discursos críticos sobre el estado de situación de las universidades elaborados desde el MCE han servido como "señales" que anticipan la dirección que sería deseable adoptar en el futuro frente a ciertos problemas particulares. Ejemplo de ello es la fijación de ciertos estándares cuando se realizó el proceso de acreditación voluntaria de los posgrados académicos en 1995. Para obtener una buena categorización era necesario, por ejemplo, que la planta de docentes tuviera dedicación exclusiva y sus integrantes acreditaran estudios de posgrado (preferentemente doctorado). Otro ejemplo es el otorgamiento de incentivos financieros para los docentes de las universidades nacionales que realizan actividad de investigación. En ambos casos la señal para las instituciones universitarias es: la calidad universitaria está ligada con la actividad de investigación, la dedicación exclusiva y la formación académica de su cuadro de profesores.

Las políticas que se originan en la LES tampoco han alcanzado plenamente su etapa de implementación. En particular, aún no ha comenzado a funcionar una de las instituciones más importantes creadas por ésta: la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Teniendo presente estas dos aclaraciones, seguidamente nos detendremos brevemente en cada una de las propuestas de reforma comentadas en el esquema 1 para después centrarnos en las áreas problemáticas de la implementación de la reforma y en los procesos de transformación que se observan hasta el momento a nivel del funcionamiento concreto de algunas instituciones universitarias públicas.

III.1. Conformación de un sistema

Al momento de sancionarse la LES, el sistema de educación superior de la Argentina estaba compuesto por instituciones universitarias y terciarias no universitarias. En la actualidad, el sector universitario está integrado por 40 universidades nacionales, 4 provinciales² y 46 privadas y por cerca de 1.700 institutos terciarios no universitarios, oficiales y privados, bajo la jurisdicción de las distintas provincias. Las universidades se caracterizan por ofrecer carreras académicas y profesionales de larga duración, por el dictado de programas de posgrado y, en algunas pocas universidades, por la realización de actividades de investigación. En la última década, las universidades han comenzado también a ofrecer programas de corta duración y títulos intermedios en campos técnico-profesionales. Los institutos terciarios no universitarios están dedicados en su mayoría a la

¹ El diagnóstico surge fundamentalmente de los siguientes documentos: MCE (1994a y b), MCE (1995), Del Bello (1994), MCE (1996) y declaraciones varias en los medios de comunicación masiva del ex-Ministro de Cultura y Educación Jorge Rodríguez (1992-1996) y del ex-Secretario de Políticas Universitarias Juan Carlos del Bello (1993-1995) recogidas por PESUN (varios números 1994-1995).

² Correspondiente a los institutos de enseñanza superior de cada una de las Fuerzas Armadas y de la Policía.

formación de docentes para los otros niveles de enseñanza y a la formación técnico-profesional de corta duración. Mientras que las universidades nacionales y las privadas autorizadas en forma definitiva gozaban - con anterioridad a la LES - de una amplia autonomía académica, los terciarios no universitarios carecían de autonomía y su acreditación se asemejaba más a la vigente para los establecimientos de nivel primario y secundario.

Este conjunto de instituciones de educación superior alberga en su seno a una amplia masa de estudiantes que da cuenta de una tasa bruta de escolarización superior en 1991 del 40 por ciento del grupo de edad comprendido entre los 20 y los 24 años.

Un primer diagnóstico global realizado desde el MCE sobre el funcionamiento del sistema de educación superior es que éste carecía de integración y articulación entre sus partes. Frente a la situación existente, la LES se distingue por establecer un marco regulatorio común para todo el sistema de educación superior y en particular para el sistema universitario que permanece bajo la jurisdicción nacional, como es el caso de las universidades nacionales, o bajo su regulación, como ocurre con las universidades privadas. Por el contrario, si bien la LES legisla también para el sector terciario no universitario, en los hechos, tras el proceso de descentralización de estos establecimientos, la administración y regulación de este sector queda en manos de cada jurisdicción provincial. Con relación al sector universitario, una diferencia importante que se mantiene en la LES es que las universidades nacionales se crean por ley del Congreso de la Nación mientras que las privadas por decreto del Poder Ejecutivo, en ambos casos previo un estudio de factibilidad que avale la iniciativa de su creación³.

Entre los fundamentos de la creación de un único marco legal común para la educación superior se menciona la experiencia de otros países del mundo y la posibilidad de sentar bases para una mejor articulación entre todas las instituciones que la integran y para un mejor aprovechamiento de los recursos implicados.

III.2. Ampliación de la oferta

Desde el gobierno se juzga negativa la expansión del sistema a través del crecimiento indiscriminado de la matrícula de las principales universidades públicas existentes y la alta concentración de la misma en algunas carreras profesionales de larga duración: abogacía, contador público y médico. Frente a ello, la gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias definió como uno de los ejes de la reestructuración del sector universitario la ampliación de la oferta vía la expansión de las instituciones terciarias no universitarias de formación técnica y profesional y el crecimiento de la oferta universitaria privada. Esto último se logra al suprimirse el Decreto 451/73 que prohibía la creación de universidades privadas. Como resultado, entre 1989 y fines de 1995 se crean 22 universidades privadas. Con respecto a la formación técnica y profesional no universitaria, además de crearse un instituto tecnológico en la provincia de Mendoza y varios colegios universitarios en la Provincia de Buenos Aires, la LES reafirma esta dirección al incorporar un artículo donde por primera vez se menciona la posibilidad de la creación de

³ Las universidades privadas son autorizadas a funcionar en forma provisoria por un lapso de seis años. En ese momento se les otorga la autorización definitiva, previo informe favorable de la CONEAU.

"colegios universitarios" acreditados por una universidad destinados a ofrecer "carreras cortas flexibles y/o a término".

Adicionalmente al avance del sector privado en la educación universitaria (ver cuadro 1), el sistema se complejizó aún más por la creación de 11 universidades nacionales entre 1989 y 1995. La fundación de estas instituciones fue dispuesta por ley del Congreso de la Nación como respuesta a presiones políticas de las comunidades locales por disponer de una institución universitaria en la zona.

Cuadro 1: R. Argentina, 1984-1994. Cantidad de establecimientos y alumnos de las instituciones universitarias, por régimen legal.

Sector	Número de instituciones			Número de alumnos		
	1984	1991	1994	1984	1994	TAC
Oficial	28	29	35	425.122	618.399	3,8%
Privado	23	23	36	82.872	124.749	4,2%
Total	51	52	71	507.994	743.148	3,9%

Fuente: Dirección de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación.

Por su parte, el sector no universitario - especialmente el de régimen privado - también se expandió notablemente en la última década, pero este proceso fue fruto del crecimiento espontáneo de instituciones del mismo carácter (formación docente y técnica) que viene ocurriendo en el país desde la década del setenta (ver cuadro 2). En otra palabras, estos datos no reflejan el avance del sector de instituciones tecnológicas o colegios universitarios impulsados desde el gobierno, los cuales son aún minoritarios.

Cuadro 2: R. Argentina, 1984-1994. Cantidad de establecimientos y alumnos de las instituciones no universitarias, por régimen legal.

Sector	Número de instituciones		Número de alumnos	
	1984	1994	1984	1994
Oficial	443	956	114.156	220.865
Privado	382	708	62.474	89.155
Total	825	1.674*	176.630	310.997*

* Incluye los casos no asignados a ningún sector.

Fuente: Dirección de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación.

III. 3. Evaluación y acreditación

La evaluación surge acompañando la necesidad del mejoramiento de la calidad universitaria y en un principio fue interpretada como un mecanismo voluntario, el cual podría ser estimulado vía incentivos económicos. Bajo esta concepción se han firmado 17 convenios de evaluación con universidades y 2 con asociaciones de facultades y en tres casos se concluyó la autoevaluación y se realizó la evaluación externa (MCE 1996). Con el mismo carácter, en 1995 se crea también en el MCE la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) con el objetivo de realizar la acreditación voluntaria de los programas de posgrado académico (maestrías y doctorados) en las universidades públicas y privadas. La CAP surge estrechamente vinculada con el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMECE). Dicho fondo, constituido por un crédito del BIRF de 238 millones de dólares, tiene por objetivo financiar proyectos de mejoramiento de la calidad de las universidades. Entre las líneas que este fondo financia se encuentran: la capacitación de profesores en programas de posgrado del país y del exterior y la inversión en equipamiento, infraestructura y bibliotecas que requieran los programas de mejoramiento de la calidad de las ciencias básicas y las ingenierías de acuerdo a proyectos de reforma presentados ante el FOMECE por parte de una unidad académica. En 1995 se recibieron 409 proyectos presentados por 32 universidades nacionales y fueron aprobados 115 por un monto de 86 millones de dólares (MCE 1996). El 84 por ciento de los recursos fueron destinados a las ciencias básicas y tecnológicas. En el caso particular de los posgrados acreditados por la CAP, según la calificación recibida durante este proceso de acreditación, algunos podían llegar a ser favorecidos con becas para alumnos y otros recibir estímulos y ayudas para mejorar la calidad (CAP 1995).

A lo largo de los últimos años, el tema de la evaluación dio lugar a amplios debates acerca del porqué y el cómo se evalúa y quién estaría a cargo de esta tarea. Entre los objetivos señalados por el gobierno, la evaluación debía ser instrumento útil para analizar la capacidad de gestión y desarrollo institucional de las universidades y para sugerir medidas para su mejoramiento. La LES incorpora un artículo particular sobre este tema donde establece que las instituciones universitarias deberán realizar autoevaluaciones institucionales. Estas se complementan con evaluaciones externas realizadas cada seis años que, en el marco de los objetivos definidos por cada institución, abarca las funciones de docencia, investigación y extensión. Las evaluaciones externas están a cargo de un organismo estatal descentralizado : la Comisión Nacional para la Evaluación y la Acreditación Universitaria (CONEAU)⁴ bajo la jurisdicción del MCE o pueden ser realizadas por asociaciones privadas de evaluación acreditadas por la CONEAU⁵.

A diferencia de la evaluación - que debería estar centrada más en detectar problemas y buscar soluciones - la acreditación encuentra su fundamento en la necesidad

⁴ El gobierno de la CONEAU esta a cargo de un Consejo Directivo integrado por 12 miembros - personalidades de reconocida jerarquía en el campo académico, científico o de gestión institucional- designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los siguientes organismos: 3 por el Consejo Interuniversitario Nacional, 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, 1 por la Academia Nacional de Educación, 3 por la Cámara de Diputados, 3 por la Cámara de Senadores y 1 por el Ministerio de Cultura y Educación.

⁵ Las evaluaciones externas de las instituciones universitarias públicas y privadas abarca las funciones de docencia, investigación y extensión y, en el caso de las universidades nacionales, también la gestión institucional. Las recomendaciones que surjan para el mejoramiento institucional tendrán carácter público.

de fijar estándares de calidad ante la diversidad de opciones del sector universitario. En la medida en que se fue ampliando el "mercado" de instituciones y de programas de grado y posgrado, este se tornó cada vez menos transparente y se juzgó necesaria una mayor regulación estatal. Paradójicamente el crecimiento del papel del mercado en la esfera de la educación superior trajo así como consecuencia una mayor necesidad de la presencia del estado en su regulación. Entre las políticas que la Secretaría de Políticas Universitarias estudió en un principio como mecanismo de regulación de esta oferta se encontraba la separación del título académico de la correspondiente habilitación profesional. Sin embargo esta iniciativa no prosperó entre los actores del sector educativo. Finalmente la LES optó por la exigencia de la acreditación obligatoria de todas las carreras de posgrado y de aquellas de grado para profesionales que en su ejercicio pudieran poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes. La acreditación devendría así condición necesaria para el reconocimiento oficial y la consecuente validez nacional de los títulos⁶.

III.4. Financiamiento

La cuestión del financiamiento fue una de las primeras que concitó el interés de las autoridades del MCE y, ya desde la primera gestión democrática en 1983, este tema fue objeto de atención frente a las reivindicaciones de los docentes por los bajos niveles de remuneración que se percibían en las universidades públicas. En 1989 el gasto por alumno disminuyó debido al estancamiento de los fondos públicos destinados a las universidades en el contexto de una fuerte crisis hiperinflacionaria y al crecimiento de la matrícula. A partir de 1993 se comienza a recuperar levemente y en 1994 el gasto por alumnos se sitúa en los 2.267 dólares aunque en universidades de mayor tamaño como la UBA es de 1.480 dólares. La participación del gasto público universitario en relación con el PBI es de 0,52 por ciento en 1995 (MCE 1996).

Cuadro 3: R. Argentina. Presupuesto público (precios constantes de 1994) destinado a las universidades nacionales y cantidad de estudiantes.

Año	Gasto público (miles de dólares)	Estudiantes	Gasto por estudiante
1984	1.113.259	443.441	2.510
1989	979.035	661.315	1.480
1994	1.395.958	615.796*	2.267

* Este dato corresponde al único censo de alumnos realizado en el conjunto de las universidades nacionales. Los datos de los otros años corresponden a estadísticas de cada universidad recopiladas por el MCE.
Fuente: Datos de presupuestos y MCE (1992).

⁶ Los planes de estudio de estas carreras de grado deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el MCE en acuerdo con el Consejo de Universidades. Este estará presidido por el Ministro de Cultura y Educación y estará representado el Consejo Interuniversitario Nacional conformado por los rectores de las universidades nacionales, del Consejo de Rectores de Universidades Privadas y por un representante de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (creados también por esta ley para coordinar la oferta universitaria por regiones) y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Uno de los aspectos centrales de la política de financiamiento universitario que fue objeto de crítica por parte del gobierno ha sido el mecanismo inercial y negociado para la distribución del presupuesto público entre las universidades nacionales⁷. En su lugar se propone la conformación de un sistema de distribución secundaria de los fondos públicos utilizando criterios que tomen en cuenta indicadores que midan la eficiencia de las universidades. El diseño de un mecanismo de este tipo está aún en estudio.

Por otro lado, dada la dependencia de las universidades públicas del financiamiento estatal, se impulsa la diversificación de sus fuentes de ingresos vía contratos con el sector productivo y el arancelamiento de los estudios de grado. Esto último, combinado adecuadamente con programas de becas y créditos educativos, favorecería además la equidad del sistema en tanto el gasto público en educación superior tiene un impacto negativo en la redistribución del ingreso. Esto se explica porque, mientras que el financiamiento se realiza a través del Tesoro Público con fondos provenientes de impuestos que paga el conjunto de la población, el servicio público de educación superior lo consumen especialmente los sectores de clase media y clase media-alta.

Como un medio para incentivar el recupero de parte del costo de enseñanza por medio del cobro de aranceles universitarios, la LES levanta la prohibición hasta entonces existente de cobrar aranceles en el ámbito de las universidades estatales y determina que: "Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por estudios de grado, 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". De acuerdo a la LES, queda sin embargo en manos de cada universidad nacional decidir si desea o no introducir aranceles y becas.

III. 5. Eficiencia interna y externa

Sobre la base de tres indicadores se diagnostica una profunda crisis estructural de las universidades públicas. Los tres indicadores señalados por el entonces Secretario de Políticas Universitarias son: relación egresados por ingresantes (elevadas tasas de deserción), duración media de las carreras (altas tasas de repitencia o baja dedicación de los estudiantes) y eficiencia total del sistema (los cursos que toman los egresados representan una baja proporción del total) (PESUN 1994). Estimaciones provisionarias indicarían que sólo 19 de cada 100 ingresantes se gradúan y que la duración real de las carreras se prolonga un 50 por ciento por encima de su duración teórica (MCE 1992). Se señalan también problemas de eficiencia externa en tanto los planes de estudio son excesivamente largos y no se adecuan a las demandas nuevas del medio y a los cambios tecnológicos y del mercado de trabajo.

Como respuesta a este diagnóstico, en el nivel del financiamiento se intenta introducir, como vimos, mecanismos más competitivos de distribución secundaria del presupuesto público entre las universidades estatales por medio de indicadores de insumos y

⁷ Desde principio de los noventa la ley de presupuesto asigna a cada universidad un monto global donde sólo se discrimina entre gastos destinados a enseñanza y cultura, salud y ciencia y técnica.

resultados. Esta medida tiene como propósito lograr un uso más eficiente de los recursos a disposición de las universidades. Se invoca también la necesidad de introducir mecanismos de gestión administrativa para mejorar la capacidad de gerenciamiento de las instituciones universitarias.

Asimismo en la LES se promueve "una adecuada diversificación de los estudios de nivel superior, que atienda tanto a las expectativas y demandas de la población como a los requerimientos del sistema cultural y de la estructura productiva". El fomento de carreras más vinculadas con el medio productivo, cortas y flexibles está presente en el proyecto de creación de colegios universitarios ya mencionado.

III. 6. Gobierno

En este aspecto el diagnóstico es que la forma de gobierno predominante en las universidades públicas otorga poco peso al plantel de profesores y se observa la necesidad que se introduzcan mayores requisitos entre los representantes del claustro estudiantil. Se considera además inadecuado que los representantes del claustro de graduados sean docentes de la universidad siendo que deberían representar los intereses generales de la sociedad. En función de ello, la LES dispone que los estatutos universitarios deben asegurar que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, no inferior al 50 por ciento de la totalidad de sus miembros; que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el 30 por ciento del total de las asignaturas de las carreras y que los representantes de los graduados - si se los incorpora en el gobierno universitario - no tengan relación de dependencia con la institución universitaria. Es importante notar que la versión finalmente aprobada de la LES cambió la exigencia de mayor representación relativa de los profesores por la de los "docentes", categoría que incluye tanto a los primeros como a los auxiliares docentes. Con esta modificación se perdió el sentido original que se impulsaba en el proyecto de ley.

Como novedad, la LES obliga también a que los estatutos contemplen la participación del personal no docente en los cuerpos colegiados y la posibilidad de constitución de consejos sociales, en el que estén representados distintos sectores e intereses de la comunidad local.

III. 7. Política de recursos humanos

Teniendo presente el modelo predominante en las principales universidades del mundo desarrollado, se considera inadecuado que la mayor parte del plantel docente de las universidades públicas tenga dedicación parcial, escasas o nulas obligaciones de realizar investigación y múltiples cargos en distintas facultades y universidades. Se señala además que una alta proporción carece, por otra parte, de formación académica de posgrado y en algunas universidades sólo un pequeño porcentaje de los docentes han sido seleccionados por el sistema de concursos públicos con tribunal.

Con relación a la carrera académica y a la política salarial se critica la existencia de la homologación salarial para el conjunto de docentes de las universidades públicas. Además, dado el peso que en la determinación del salario tiene la antigüedad por sobre otros indicadores de desempeño académico y profesional, los docentes no estarían adecuadamente estimulados para el ejercicio de su actividad docente.

Como respuesta a este diagnóstico se impulsaron una serie de medidas. A nivel del financiamiento, desde la Ley de Presupuesto de 1995 se descentralizó la política de remuneraciones, estando las universidades facultadas para fijar su régimen salarial y su política de personal. Esto fue ratificado por la LES.

En segundo lugar, el MCE creó un programa de incentivos para los docentes-investigadores tendiente a estimular el trabajo de investigación de los profesores de las universidades estatales, cualquiera sea su dedicación a la actividad de enseñanza. El monto de dicho incentivo representa para los docentes-investigadores un adicional de aproximadamente 100 dólares mensuales para los profesores con dedicación parcial y de 1.000 dólares mensuales para los profesores con dedicación exclusiva. Para poder acceder a este incentivo, los docentes deben ser categorizados por su actividad académica y profesional y desarrollar proyectos de investigación aprobados por las instituciones de selección previstas. En 1995 el programa de incentivos alcanzó a 15.900 profesores y el monto asignado por el presupuesto nacional fue de 70 millones de dólares (MCE 1996)⁸.

En tercer lugar, la LES dispone que los docentes deben poseer título universitario igual o superior al nivel a aquel en el cual ejercen la docencia y gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario. Se dispone además que la planta docente por concurso debe representar - en un plazo no mayor de tres años a partir de la sanción de la LES - un porcentaje no inferior al 70 por ciento de las respectivas plantas⁹.

En cuarto lugar, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEUC), financia una línea de crédito destinada a la capacitación docente en estudios de posgrado.

III. 8. Políticas de admisión y permanencia de los alumnos

Al dar su evaluación sobre los principales problemas que afectan la eficiencia interna de las universidades, el ex-Secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Del Bello, consideraba necesario "establecer razonables sistemas de ingreso de los estudiantes, que anticipen la fuerte deserción que se observa al inicio de la carrera", tales como cursos pre-universitarios de breve duración y la consideración del desempeño académico del aspirante durante el secundario. Pensaba también que era conveniente reformar los regímenes de permanencia de los estudiantes, "eliminando los pésimos sistemas actuales que (...) promueven al estudiante crónico y esporádico." Considera asimismo importante la incorporación de becas para los alumnos de menores recursos económicos (PESUN 1994).

⁸ De acuerdo a los últimos datos disponibles correspondientes a 1992, la planta docente de las universidades nacionales era de 101 mil profesores y auxiliares docentes (MCE 1994e).

⁹ Para el caso de las universidades nacionales creadas con posterioridad a 1983, se extiende este plazo a 10 años.

Según Del Bello, en la universidad prevalece una visión "protectiva-populista" consistente en una organización académica que, sobre la base del estudiante que trabaja¹⁰, presenta una baja exigencia para el cursado de las materias y una alta permisividad en los sistemas de permanencia (Del Bello 1994).

Como respuesta, la LES establece, en primer lugar, que cada universidad nacional debe establecer normas de regularidad de los estudios que establezcan como rendimiento académico mínimo dos materias por año. Con relación al régimen de admisión, se considera que la decisión sobre el mismo es privativa de cada universidad pero dispone que en las universidades con más de 50 mil alumnos¹¹, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente. Esta última medida fue una incorporación tardía al proyecto original como resultado de presiones de una facultad de la UBA cuyo decano - único dentro del grupo de los decanos de esta universidad que simpatiza con la política oficial - deseaba crear un sistema diferente al prevaleciente en esta casa de estudios.

El Consejo Nacional de Educación Superior propuso también la introducción de un examen al finalizar los estudios secundarios, como es habitual en algunos países europeos, en Brasil y Chile. Los resultados de dicho examen podría ser utilizado por las universidades como uno de los elementos a tomar en cuenta en su política de admisión. Este tema, actualmente discutido en los medios de comunicación masiva, no ha sido estudiado aún con detalle.

IV. El proceso de implementación de la reforma

Hasta aquí hemos realizado una síntesis del diagnóstico general que las principales autoridades educativas realizaban sobre el estado de situación de la educación superior - especialmente en lo referente al funcionamiento de las universidades públicas - y las políticas que se comenzaron a adoptar a fin de dar respuesta a estos problemas. La evaluación de la implementación de estas políticas en términos de los resultados alcanzados y de los cambios que las mismas experimentan a lo largo de este proceso de implementación recién podrá ser realizada dentro de algunos años. Por el momento, podemos dar cuenta de algunas de las áreas problemáticas en el proceso de la implementación de esta reforma. Dichas áreas son: las políticas de evaluación y acreditación de carreras e instituciones, la formulación de políticas adecuadas para solucionar los problemas de eficiencia interna y externa de las universidades y la política de promoción de la actividad de investigación. Estos temas se debaten además en un contexto de fuerte politización de la cuestión universitaria y bajo el condicionamiento de recursos financieros limitados.

¹⁰ Según el Censo de alumnos en establecimientos universitarios nacionales en 1994 trabajan el 54 por ciento de los alumnos (MCE 1994d).

¹¹ De acuerdo al Censo de 1994, sobre un total de 29 universidades nacionales, sólo tenían más de 50 mil alumnos la Universidad de Buenos Aires, la de Córdoba y la Universidad Tecnológica Nacional (MCE 1994d).

Al analizar el conjunto de iniciativas que surgen en el plano de la evaluación se observa que existe una tensión entre una postura inicial de creación de un estado evaluativo "a distancia", que opera vía la evaluación voluntaria de los agentes y que define su política por medio de incentivos (como funcionó la CAP-FOMECA) y la obligatoriedad de estos procesos de evaluación y acreditación por parte del estado que expresa la LES. Como resultado de presiones del sector privado, surge también la novedad que estos procesos de evaluación y acreditación pueden ser llevados a cabo al "estilo norteamericano" por asociaciones de universidades sin fines de lucro debidamente acreditadas por la CONEAU. En un país sin tradición en la conformación de este tipo de asociaciones para regular los procesos educativos, esta medida puede crear un elemento más de conflicto en la construcción de la legitimidad del proceso de evaluación.

Otra cuestión que introduce la obligatoriedad de la acreditación de algunas carreras de grado y del conjunto de los posgrados es la gran capacidad administrativa que va a requerir el estado para asumir una tarea de las dimensiones previstas. Recordemos que actualmente existen aproximadamente 800 posgrados a los cuales debemos sumar las carreras de grado que deberán acreditarse. A la CONEAU también le competirá coordinar las evaluaciones externas de las 86 universidades públicas y privadas actualmente existentes y emitir dictamen sobre la conveniencia o no de autorizar la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias nacionales y otorgar la autorización provisoria y definitiva a las instituciones privadas.

Con relación a las políticas para resolver los problemas de eficiencia interna y externa señalados, el principal problema es la mala calidad y la escasez de datos sobre el sistema universitario argentino. Es obviamente una condición necesaria para construir indicadores de eficiencia confiables y válidos que se disponga de un sistema estadístico razonablemente desarrollado. Para la formulación de políticas tendientes a solucionar los problemas de eficiencia interna y externa se requiere también contar con investigaciones sobre estos temas. Así, con respecto a los problemas de eficiencia interna, no se han realizado investigaciones sobre el fenómeno de la deserción y la repitencia en el nivel superior y se desconocen, por tanto, las causas principales que los determinan. Respecto a la eficiencia externa, son sumamente escasos los estudios sobre la inserción laboral de los graduados y sobre los requerimientos futuros del mercado de trabajo y del avance científico-tecnológico del país. Sin estos análisis, ¿cómo saber cuáles son las políticas más efectivas para solucionar estos problemas? Lo mismo sucede con las propuestas de nuevas carreras: ¿habrá en el futuro un mercado de trabajo para estas carreras cortas y para los títulos más novedosos? Actualmente se está trabajando en el MCE en la reconstrucción de las estadísticas educativas del nivel superior y se ha fomentado la realización de pequeñas investigaciones sobre el tema de la deserción, pero los datos disponibles son todavía escasos.

Finalmente, respecto de la política de promoción de la actividad de investigación dentro de las universidades, el MCE ha impulsado medidas a fin de mejorar la situación salarial de aquellos docentes que realizan investigación, fomentando también el desarrollo de los estudios de posgrado de corte académico. Ocurre, sin embargo que el grueso de la política científica - tanto en la definición de prioridades temáticas como en la asignación de recursos financieros para el otorgamiento de subsidios y becas - no estaba a cargo del MCE sino de la Secretaría de Ciencia y Técnica y de un conjunto de organismos descentralizados bajo su jurisdicción como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto

Nacional de Tecnología Industrial y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), entre otras¹². La política llevada a cabo desde el MCE puede no generar los efectos esperados de estímulo a la investigación en las universidades si al mismo tiempo subsisten graves problemas en la política científica como son la escasez de fondos para subsidiar proyectos de investigación, ampliar el número de becas y remunerar más adecuadamente a los investigadores que pertenecen a instituciones como el CONICET. En los últimos años los gastos destinados a Ciencia y Técnica en términos del PBI se han reducido de 0,20 por ciento en 1993 a una proyección de 0,16 por ciento en 1996 (R. Argentina 1995). Además del tema de los recursos financieros disponibles un problema también importante es la coordinación de objetivos entre todas las instituciones estatales encargadas de promover la actividad científica para sumar esfuerzos en el diseño de una política científica y tecnológica, donde se definan líneas prioritarias y se acuerden actividades y marcos regulatorios comunes.

Más allá de estas áreas problemáticas, uno de los principales obstáculos actuales que encuentra el gobierno para la implementación de la reforma en las universidades nacionales es la politización de este tema. El conflicto principal se presenta entre el gobierno y las universidades más antiguas y de mayor tamaño como la UBA. Estas tensiones responden a que la mayoría de las antiguas universidades nacionales están gobernadas por académicos y estudiantes identificados con el Partido Radical y, por tanto, con identidades partidarias opuestas al Partido Justicialista actualmente en el gobierno. Como resultado, los conflictos presentes en el campo de la política nacional se han expresado en la interacción de los actores del campo de la educación superior, dificultando el diálogo y la construcción de un consenso para la reforma¹³.

Otros condicionamientos - adicionales a la confrontación ideológica en el plano político - inciden también sobre las posibilidades de cambio institucional en estas universidades. La inercia burocrática, el peso de la tradición al tener una antigüedad entre 100 y 150 años y la legitimidad que detentan por hallarse entre las más prestigiosas del sistema oponen obstáculos importantes al cambio¹⁴. En muchas de ellas se están realizando transformaciones que afectan a la duración de las carreras, a la diversificación de la oferta y a la autoevaluación de sus actividades. Sin embargo su marcha es lenta por los propios conflictos internos para llevar adelante estos cambios, las restricciones en el monto y asignación de los recursos financieros disponibles y las tensiones políticas señaladas entre éstas y el gobierno.

Algunos artículos de la reciente LES han resentido aún más esta relación. Ejemplo de ello son los que afectan la autonomía académica e institucional de las universidades nacionales al transformar la acreditación de ciertas carreras y de los posgrados como

¹² En julio de 1996 la Secretaría de Ciencia y Técnica ha cambiado de jurisdicción, trasladándose de Presidencia de la Nación al Ministerio de Cultura y Educación. Esta medida podría llegar a favorecer una mayor articulación entre las distintas instancias involucradas en la política científica de la Argentina.

¹³ La confrontación que tiene lugar en el plano político entre las universidades nacionales tradicionales y el gobierno se plasma en el cuestionamiento de la LES frente a la Justicia por parte de la UBA y otras universidades nacionales, dando lugar a un *impasse* en su aplicación en este ámbito. Por el contrario, un factor favorable a la política impulsada por el gobierno es que actualmente, tras la creación de las 11 universidades nacionales desde 1989 en adelante, el Consejo Interuniversitario Nacional que agrupa a los rectores de las universidades nacionales cuenta con mayoría de autoridades identificadas con el partido justicialista, actualmente en el gobierno. Esto a impulsado recientemente a que las universidades tradicionales hayan conformado un grupo separado dentro del CIN.

¹⁴ Entre las más importantes se encuentran la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional de Córdoba. En 1994, estas tres universidades daban cuenta del 47 por ciento del total de la matrícula de las universidades nacionales (MCE 1994d).

obligatoria, y los que definen criterios para la composición de los órganos colegiados de gobierno. En el plano discursivo, la oposición se ha manifestado entre un discurso centrado en la eficiencia, la calidad y la necesidad de *accountability* desde el lado del gobierno, a otro que pone el acento en la equidad y la defensa de la autonomía, desde estas universidades. La equidad se sostiene apoyando la gratuidad de la enseñanza de grado y por medio del ingreso irrestricto en la universidad. Desde el gobierno se invoca la búsqueda de eficiencia y excelencia a través de un uso más racional de los recursos públicos vía procesos de selección de estudiantes, cambios en la gestión administrativa, competencia inter-institucional y controles gubernamentales.

Otro tema muy conflictivo en la relación entre estas universidades nacionales y el gobierno es el tema del financiamiento. La falta de recursos financieros adecuados es en general una desventaja de por sí apreciable cuando especialmente lo que se busca es cambiar la conducta de los agentes y de las instituciones "a distancia", vía una política de incentivos, y no a través de la regulación burocrática de los procesos.

En este contexto político y económico de relaciones conflictivas entre el sector universitario tradicional y el gobierno, se aplica claramente lo expresado por Cerych y Sabatier (1992) respecto a que es más probable el éxito de la empresa si se intenta reformar sólo una institución o se crea una nueva, que intentar cambiar todo el sistema. El caso argentino brinda en cierto modo la posibilidad de corroborar esta afirmación pues en el lapso que media entre 1989 y 1995 hemos asistido a la creación de nuevas universidades nacionales. Lo interesante de estas instituciones es que, aun cuando no han sido impulsadas directamente por el MCE, por haber surgido acompañando el proceso de reforma - y no pesando sobre ellas las restricciones políticas y económicas antes señaladas - han armado sus proyectos institucionales en función de las nuevas señales emitidas desde la Secretaría de Políticas Universitarias. Constituyen por tanto una forma de analizar los efectos a nivel micro de los cambios macro producto tanto de un nuevo marco regulatorio, como de los diagnósticos y propuestas elaborados desde el gobierno.

V. La reforma mirada desde las nuevas instituciones

Del conjunto de las 11 nuevas universidades nacionales creadas desde 1989, centraremos nuestro análisis en aquellas del conurbano bonaerense que están plenamente en funcionamiento. Las mismas son la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI), la Universidad Nacional de la Matanza (UNLM), la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y la Universidad Nacional de General San Martín (UNGSAM). Las dos primeras fueron creadas en 1989 y las dos últimas en 1992.

Una primera aproximación al proyecto institucional de estas universidades según se expresa en su política respecto al personal académico, al acceso de los estudiantes a la universidad y su respuesta a lo que determina la LES, permitirán analizar en qué medida se alejan de los modelos tradicionales vigentes y acuerdan con el modelo de universidad que está implícito en las direcciones marcadas por la política de reforma.

La posibilidad de la implementación de las líneas principales trazadas por la reforma en estas nuevas universidades cuenta en principio con dos elementos a su favor. En primer lugar, a diferencia de las universidades nacionales tradicionales de mayor tamaño, la mayoría de las nuevas están gobernadas por académicos con buenas relaciones con el partido oficial. Tras su creación por ley del Congreso, el primer rector normalizador es nombrado por el Poder Ejecutivo y es en los hechos quien marca su impronta en el proyecto de misión institucional inicial. En ellas no se observa, por tanto, la restricción política presente en las universidades tradicionales para la implementación de la reforma. En segundo lugar, tampoco presentan restricciones importantes en el plano de los recursos financieros pues se les ha asignado un presupuesto importante teniendo en cuenta que, con la excepción de una de ellas, el resto tiene todavía muy pocos alumnos (ver cuadro 4). Este nivel de presupuesto les da mayores grados de libertad para definir políticas novedosas, por ejemplo, en términos de escala salarial para su personal docente¹⁵.

Cuadro 4: Argentina, 1996. Cantidad de alumnos, presupuesto y fondos públicos asignados por programas a la Universidad de Buenos Aires y a las nuevas universidades nacionales del área metropolitana (en dólares).

Universidad de	Alumnos	Aportes del Tesoro Nacional	Incentivos al Docente-Investigador	FOMECA (Convocat. 1995)
Buenos Aires	173.345 *	277.733.673	13.579.980	11.295.266
La Matanza	11.147	21.523.008	448.218	----
Quilmes	1.944	13.601.480	262.857	1.319.170
General San Martín	1.580	5.936.956	30.196	933.800
General Sarmiento	160	5.013.882	0	190.772

* Dato del año 1994.

Fuente: Censo de alumnos de universidades nacionales, cifras dadas por las propias universidades y Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 1996 y datos del MCE.

En contraposición con el resto de las universidades nacionales que están organizadas según la estructura de facultades (carreras) y cátedras, las nuevas universidades se organizan por departamentos¹⁶. Esta estructura y la ausencia aún de un movimiento estudiantil o gremial docente otorgan una alta cuota de poder al rector y, por tanto, mayor capacidad de introducir cambios en la institución.

¹⁵ Una proporción importante de las erogaciones públicas asignadas a las nuevas universidades -en proceso de estructuración- se destinan a bienes de consumo y a servicios no personales. Así, de una proyección de la ejecución presupuestaria de los créditos públicos a las universidades en 1995 resulta que de éstos, la UBA destinó a gastos de personal el 85 por ciento, la Universidad de General San Martín el 64 por ciento, la de Sarmiento el 46 por ciento, la de La Matanza el 70 por ciento y la de Quilmes el 65 por ciento. Si tomamos en cuenta los presupuestos públicos de 1996, le aplicamos estos porcentajes en concepto de gastos en personal, le sumamos los incentivos a los docentes investigadores y a este resultado lo dividimos por el total de alumnos, el gasto en personal por alumno varía entre 1.440 en la UBA, 1.392 en la Matanza, 2.424 en General San Martín, 4.683 en Quilmes y por encima de 14 mil dólares en General Sarmiento. Estas cifras son sólo ilustrativas, pues no disponemos de la ejecución de gastos en personal en 1996. Además estamos sobrestimando el gasto en la UBA en tanto es el único caso en el cual la cifra de alumnos corresponde a 1994 y no como en el resto a 1996. Por otra parte, mientras que en la UBA el total de alumnos incluye a los inscriptos en el Ciclo Básico Común por ser el ingreso sin restricciones, en las otras cuatro universidades del conurbano se dictan cursos de ingreso de un cuatrimestre y los que asisten a los mismos no se los computa como alumnos. En este sentido estaríamos sobrestimando el gasto por alumno en las mismas.

¹⁶ En algunos casos se reemplaza el departamento por el "instituto" o la "escuela" pero su estructura organizativa es muy semejante.

Cuentan, sin embargo, con algunos condicionamientos importantes en su accionar. El primero es el estar ubicadas en partidos del Gran Buenos Aires con altos índices de pobreza y desocupación. El segundo el tener que competir con dos de las más grandes y prestigiosas universidades nacionales del país: la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad de La Plata (UNLP). Gracias a la disponibilidad de recursos financieros, la competencia por docentes es hasta el momento relativamente exitosa pues las nuevas universidades pueden ofrecer salarios muy superiores a éstas. Sin embargo, el mayor problema es la competencia por alumnos y por el prestigio institucional dadas las condiciones desfavorables del medio local en la cual se encuentran.

Frente a este contexto que abre nuevas posibilidades pero que también opone importantes restricciones, seguidamente analizaremos la respuesta organizacional de las nuevas universidades ante algunas de las cuestiones de la agenda de la reforma. En particular, centraremos la atención en el diseño de su política de carrera académica y de remuneraciones, en la política de admisión de alumnos y en los ajustes que han realizado en sus estatutos para adecuarse a la LES.

V.1. Recursos humanos "exclusivos y de excelencia"

La política de recursos humanos en las nuevas universidades es la más interesante por reflejar claramente la coincidencia con los objetivos trazados por la reforma: docentes con dedicaciones plenas a la docencia, con actividad de investigación y con salarios fijados descentralizadamente y en función de criterios académicos y profesionales distintos de la mera antigüedad en el cargo. Esta coincidencia de objetivos fue posible por la disponibilidad de recursos financieros adecuados para universidades que todavía tienen un tamaño pequeño, por la existencia de financiamiento adicional del MCE para aquellos docentes que realizan simultáneamente docencia e investigación (programa de incentivos para docentes-investigadores) y por los fondos del FOMECE que impulsan el desarrollo y la consolidación de las ciencias básicas y tecnológicas. En este último aspecto, la estrategia de tres de las cuatro universidades analizadas - que son por otra parte las que fueron favorecidas por créditos del FOMECE (ver al respecto el cuadro 4) - ha sido crear una oferta de programas con una presencia importante de carreras de ciencias básicas (biotecnología, física médica, etc.) e ingeniería (industrial, de tecnología de alimentos, de automatización y control industrial, en materiales, etc.).

En el diseño final de la política de personal seguramente también han influido las señales emitidas desde el MCE a partir de los primeros procesos de evaluación y acreditación de la CAP donde quedaba claro que se juzgaba positivamente la dedicación exclusiva de los docentes y la realización de la actividad de investigación.

A fin de ilustrar este punto nos concentraremos en primer lugar en el caso de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI). La UNQUI contrató los servicios de consultoría de CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo) de Santiago de Chile para conformar un sistema novedoso de remuneraciones del personal académico para su universidad. A partir de las recomendaciones de este informe, el rectorado elaboró una grilla salarial en la cual se fijan nuevos criterios para la categorización de los docentes

dentro de la jerarquía académica. Fueron evaluados los antecedentes académicos y profesionales de cada uno de los docentes de la casa y se los recategorizó en función de dicha grilla. Esta otorga, por ejemplo, mayor ponderación a las publicaciones, la formación de posgrado y a los antecedentes académicos y profesionales por sobre la antigüedad en la docencia. La UNQUI cuenta además con recursos financieros adicionales otorgados por el gobierno a través del FOMECE para la conformación de la planta básica y la formación de sus docentes.

Tanto la UNQUI como la Universidad de General Sarmiento (UNGS) y la Universidad Nacional de General San Martín (UNGSAM) - como fruto de la descentralización salarial fijada por el gobierno - han comenzado a fijar salarios cuyo monto es muy superior a los que perciben los docentes en la UBA o en la UNLP, por ejemplo. Estos sueldos fluctúan entre 1.500 y 4.000 dólares, dependiendo de la ubicación del docente en la grilla salarial respectiva. Sin embargo, la diferencia principal en la política de remuneración entre estas nuevas universidades y la que prevalece en las universidades nacionales tradicionales no es tanto el monto como la dedicación que se asigna los docentes. En las nuevas universidades, la mayoría de los docentes tiene una dedicación superior a la semi-exclusividad cuando en la UBA el 77 por ciento de su plantel de profesores tiene dedicación simple (ver Cuadro 5).

La dedicación semiexclusiva y exclusiva supone en la UNGS y en la UNQUI el compromiso por parte de los docentes de tener a su cargo una cantidad de horas especificadas en cada caso de enseñanza y actividad de investigación en las líneas prioritarias fijadas por la institución. En la UNQUI también está presente el proyecto de seguimiento tutorial de los alumnos de grado (un docente cada diez alumnos).

Cuadro 5: Proporción de docentes según dedicación, último dato disponible

Universidad	Exclusiva	Semiexclusiva	Simple
Buenos Aires*	9,8	12,9	77,3
La Plata*	9,3	13,3	77,4
La Matanza***	33,4	46,0	20,5
Quilmes**	72,3	25,7	---
G. San Martín***	10,0	61,6	28,3
G.Sarmiento***	53,0	47,0	---

* 1992

** 1996. Exclusiva incluye también docentes con tiempo completo. Hay también un 2,5 por ciento *ad-honorem*.

*** 1996

Fuente: MCE [1994e] y datos suministrados por las universidades.

Un perfil un poco diferente presenta la UGSAM. Para la conformación de su oferta de programas en el área de ciencia y tecnología, la UGSAM ha incorporado docentes con dedicación semiexclusiva que realizan su actividad de investigación en otros organismos públicos de prestigio en la zona: Consejo Nacional de Energía Atómica (CNEA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y Consejo de Investigaciones Tecnológicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA). La estrategia de la UGSAM es así consolidar su prestigio institucional a partir del ya adquirido por estas instituciones en el complejo de ciencia y técnica de la Argentina. Para los docentes-investigadores de estas instituciones -

en un contexto de fuerte escasez de recursos públicos para la investigación - es también una estrategia apropiada para poder continuar llevando adelante su actividad de investigación. Con apenas cuatro años de existencia y con sólo cuatro egresados de las carreras de ciencia y tecnología, la UNGSAM se ha lanzado además a ofrecer tres maestrías y un doctorado¹⁷. Este proyecto de carreras científicas y tecnológicas en campos interdisciplinarios (como la física médica, medio ambiente, ingeniería de materiales), armado sobre la base de destacados científicos de las citadas organizaciones, le permitió obtener financiamiento del FOMECE por un monto cercano al millón de dólares, en su mayoría destinado a la adquisición de bienes y un 20 por ciento a la disponibilidad de becas.

En síntesis, las nuevas universidades mantienen la política ya señalada de conformar una planta docente con alta dedicación y, en lo posible, volcada a la actividad de investigación. Esta estrategia en la política de recursos humanos se ve reforzada por los estímulos generados a partir del programa de incentivos a los docentes-investigadores - significativamente más elevados para aquellos con mayores dedicaciones horarias - y por la existencia de créditos del FOMECE destinados a las ciencias básicas y tecnológicas - campo importante en universidades como UGSAM y UNQUI. La política de descentralización salarial ha permitido a estas nuevas universidades competir exitosamente por recursos humanos de alta calidad respecto a otras instituciones prestigiosas como la UBA y la UNLP, en las cuales sus docentes tienen en una alta proporción dedicación parcial y remuneraciones inferiores a los 200 dólares mensuales.

En el largo plazo, y de no mediar un cambio importante en el monto de recursos públicos disponibles para el sector universitario, esta política de mejores niveles de remuneración en las nuevas universidades puede sostenerse si se mantiene el tamaño institucional dentro de ciertos márgenes. ¿Qué procesos podrían conducir a un cambio en este modelo de universidad "de investigación"? Estos son principalmente los que se relacionan con el perfil de los estudiantes de estas universidades y con las demandas de los estudiantes por credenciales que garanticen una inserción en el mercado laboral.

Algunos de los problemas de las universidades del conurbano bonaerense son el bajo nivel académico de los alumnos y el alto número que tiene una elevada dedicación laboral (superior al 60 por ciento). Como se observa en los cuadros 6 y 7, los alumnos de estas universidades provienen de estratos socioeconómicos más bajos que los de la UBA. Un 22 por ciento de los alumnos de la UBA tienen padres con estudios universitarios completos frente a menos del 8 por ciento en las otras tres universidades del conurbano. De igual modo, los alumnos de la UBA tienen madres con mayor nivel de educación promedio.

Dado que en la Argentina funcionan distintos circuitos de enseñanza en cada nivel que brindan calidad educativas diferenciadas según el nivel socioeconómico de la población que atienden (Braslavsky 1986) es comprensible que estos alumnos provenientes de zonas pobres del Gran Buenos Aires tengan problemas en su formación académica aún mayores que los que también presentan los egresados de los colegios secundarios de la

¹⁷ Tratando de replicar una experiencia exitosa de formación de físicos nucleares en la Argentina -la del Instituto Balseiro- la carrera de ingeniería de materiales está pensada, por ejemplo, para alumnos que ya aprobaron en otra institución dos años de ingeniería, química o física. Deben rendir un examen de ingreso y se admite como máximo quince alumnos, los cuales son becados para que se dediquen exclusivamente a la carrera.

Capital o de las zonas del conurbano de mayor nivel de ingreso. En éstas existen algunas opciones públicas y privadas de buena calidad.

Cuadro 6: Alumnos por nivel de instrucción del padre, según universidad, en porcentajes

Universidad	Sin instr	Primario		Secundario		Terciario		Universit.	
		Incomp	omp	Incomp	Comp	Incomp	omp	Incomp	Comp
Buenos Aires	0.7	6.5	19.3	15.6	18.0	3.4	5.0	8.7	21.9
La Matanza	0.8	10.8	31.7	19.8	23.9	2.5	2.6	3.3	3.3
Quilmes	0.5	8.9	27.1	22.4	19.0	2.6	3.6	7.7	7.8
San Martín	0.0	8.9	30.1	19.6	20.9	3.0	3.0	4.3	7.2

Fuente: MCE (1994d).

Cuadro 7: Alumnos por nivel de instrucción de la madre, según universidad, en porcentajes

Universidad	Sin instr.	Primario		Secundario		Terciario		Universit.	
		Incomp	Comp	Incomp	Comp	Incomp	Comp	Incomp	Comp
Buenos Aires	0.7	6.3	22.8	13.3	22.8	2.7	13.0	6.1	11.6
La Matanza	1.0	10.7	35.1	18.6	23.6	2.4	4.8	1.6	1.4
Quilmes	0.7	8.7	31.8	17.0	21.2	2.4	9.4	3.3	5.4
San Martín	0.0	9.8	35.2	18.3	21.7	1.3	6.8	2.6	3.0

Fuente: MCE (1994d).

Si bien las nuevas universidades han incorporado cursos de nivelación a lo largo de un cuatrimestre, es probable que sea muy difícil elevar adecuadamente el nivel de los alumnos en este corto lapso. A ello se suma que seguramente aquéllos con mayor nivel académico que residen en estos partidos del Gran Buenos Aires opten por las universidades tradicionales más prestigiosas.

El otro problema es la orientación de la demanda hacia las carreras de administración, informática y derecho y la escasez de estudiantes que estén dispuestos a embarcarse en carreras de ciencias básicas e ingenierías cuyo futuro de inserción en la Argentina es al menos incierto. La falta de una política general de fomento a las ciencias básicas y de desarrollo tecnológico ayuda a conformar la imagen entre los estudiantes de que estos campos no presentan atractivos importantes en el futuro. Lo dicho se observa en cómo se orienta la demanda en tres de las cuatro universidades analizadas. En la UNGS, los alumnos que ya saben qué carrera quieren seguir¹⁸ se vuelcan a los profesorados y a la ingeniería industrial (carrera cercana a la administración de empresas). En menor medida optan por economía industrial. El resto de la oferta recibe poca demanda. En el caso de la UNQUI, un 50 por ciento de los aspirantes a ingresar en 1996 se concentran, por ejemplo, en la carrera corta administración hotelera y en comercio internacional. En el caso de la UNGSAM, el 70 por ciento de sus aspirantes en 1996 se explica por la escuela de economía y negocios.

¹⁸ Un llamativo 31 por ciento de los alumnos no está aún decidido al respecto.

Un modelo diferente a las tres anteriores presenta la Universidad Nacional de La Matanza. Con una fuerte ingerencia del poder político local tanto en la conformación de su proyecto original como en su actual manejo, ésta se constituyó como la universidad "para el arraigo", para que los chicos de la zona no emigren a la Capital Federal. Por ello la idea fue conformar una oferta profesional tradicional, centrada en los negocios, en la informática y en la comunicación social, con la existencia de títulos intermedios.

Si por el perfil de los estudiantes o por la falta de demanda para las carreras científicas la UNGS, la UNGSAM y la UNQUI se alejan del modelo de "isla de excelencia" y sufren un proceso de "*vocalization drift*" (Cerych y Sabatier 1992), orientando su oferta a carreras más demandadas en el campo de los negocios o de la informática o del derecho, se elevará necesariamente el número de docentes que deben incorporar y seguramente lo harán en las categorías de menor dedicación. Cuando se analiza el caso de la UBA, por ejemplo, las facultades vinculadas con la investigación básica y tecnológica suelen tener una considerable proporción de sus profesores con dedicación exclusiva. En las Facultades de Ciencias Exactas y Naturales y en Farmacia, entre un 60 y un 70 por ciento de los profesores tienen dedicación exclusiva y en Agronomía el 65 por ciento. Por el contrario en Ciencias Económicas o en Derecho sólo un 2 por ciento de los docentes tienen esta dedicación (UBA 1993). Como vemos, la dedicación exclusiva vinculada a la actividad de investigación tiende a ser posible principalmente en los campos más científicos o tecnológicos y menos en los profesionales.

V. 2. Mecanismos de acceso a la universidad y adecuaciones a la LES

Como mecanismo de admisión todas las universidades del conurbano han incorporado un curso de un cuatrimestre, aprobado el cual el aspirante se convierte en alumno de la universidad. Si bien esto puede verse como una forma novedosa frente al ingreso irrestricto de universidades como la UBA, las diferencias entre ambas formas de acceso a la universidad tienen un carácter más político que netamente académico. En primer lugar, el Ciclo Básico Común (CBC) que todo aspirante a seguir una carrera en la UBA debe cursar a lo largo de dos cuatrimestres no es considerado por sus autoridades un curso de ingreso. La consecuencia de ello es que no bien un alumno se inscribe en el CBC se convierte en alumno de la institución. Sin embargo, en tanto el alumno que no haya aprobado las seis materias del CBC no puede cursar las correspondientes de su carrera, funciona del mismo modo que los cursos de nivelación que se dictan en las universidades del conurbano. En segundo lugar, gracias al programa de educación a distancia UBA XXI, los aspirantes pueden rendir las materias generales equivalentes a un cuatrimestre mientras cursan el quinto año del secundario. Como vemos, las diferencias organizativas de ambos sistemas no son tan drásticas como para contraponer dos modelos antagónicos de acceso a la universidad. Por supuesto, podría estudiarse cuál de todos estos sistemas es el más efectivo como curso de nivelación y el más eficiente en términos de un análisis costo-beneficio de los recursos implicados y los resultados alcanzados en su aplicación.

Con relación a la LES, la misma establece que las universidades nacionales tienen un plazo de 180 días desde la promulgación de la ley para reformar sus estatutos y adecuarlos a lo que dispone ésta. En función de ello, las nuevas universidades nacionales

analizadas han incorporado ya todos los cambios pertinentes tanto en lo que respecta a la conformación del gobierno universitario, la representación de cada claustro y la posibilidad de introducir aranceles en los estudios de grado. Por el contrario, muchas de las universidades tradicionales - entre ellas la UBA - promovieron acciones judiciales tendientes a que se declararan inconstitucionales más de veinte artículos de la Ley, solicitando como medida cautelar que se ordenara suspender el plazo para la modificación hasta la resolución de la acción de fondo (MCE 1996).

En sus estatutos reformados estas universidades han otorgado al claustro de profesores una mayor representación en los órganos colegiados, no incluyéndose por lo general la representación del claustro de graduados e incorporando en su lugar miembros representativos de la comunidad. Esto último se observa en particular en la Universidad de La Matanza.

Con relación al financiamiento, si bien en sus estatutos se incorpora la posibilidad de cobrar aranceles, hasta el momento todas las universidades del conurbano se han pronunciado contra aplicar esta medida. Es comprensible que sea así, especialmente si tenemos en cuenta el nivel socioeconómico de su alumnado. Por otra parte, siendo que los fondos recaudados por este medio se deben asignar prioritariamente a becas, el cobro de aranceles no deviene un mecanismo de diversificación de las fuentes de ingreso de la institución sino una política de redistribución del ingreso entre los alumnos de nivel socioeconómico más alto y los de menor nivel. Por ello, es natural que las autoridades no tengan muchos incentivos para incorporar esta medida.

En síntesis, fuera de los arreglos de los estatutos para adecuarlos a lo que señala la LES en cuanto a la integración de los órganos colegiados de gobierno, estas nuevas universidades no han todavía producido grandes innovaciones respecto a las formas de

acceso ni con relación a los mecanismos de financiamiento.

VI. Conclusiones

Puede decirse que las fuerzas de cambio de la educación superior en la Argentina provienen de factores tanto exógenos como endógenos al propio sistema. En primer lugar, las transformaciones que actualmente experimenta el sector universitario en gran parte de América latina y en los países industrializados, y las políticas recomendadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, han sido elementos importantes en la conformación de la agenda de cuestiones y políticas de educación superior elaborada por el gobierno argentino. En segundo lugar, estas políticas encontraron su justificación en un diagnóstico previo sobre el funcionamiento de la mayoría de las universidades nacionales.

Una caracterización simplificada del estado de las universidades públicas argentinas sería el siguiente: estas instituciones son ineficientes internamente pues sólo una baja proporción de sus alumnos logran graduarse y aquellos que lo hacen tardan más de lo esperado; muestran un manejo excesivamente burocrático en su gestión administrativa y financiera; son ineficientes externamente en tanto las carreras que ofrecen no parecen guardar correspondencia con las necesidades del medio y del avance científico y

tecnológico del país; no pueden garantizar la excelencia pues solo una baja proporción de sus docentes tiene dedicación exclusiva y realiza actividad de investigación; no dan cuenta al estado de los resultados académicos que alcanzan; las políticas de admisión sin restricciones predominantes en algunas universidades públicas inciden sobre el uso ineficiente de los recursos y contribuyen con el deterioro de la calidad del proceso de enseñanza dada su masificación; la gratuidad de la enseñanza de grado favorece la inequidad por pertenecer la mayoría del estudiantado a sectores de clase media, privando además a la institución de una fuente complementaria de financiamiento.

A partir de tal caracterización, la Secretaría de Políticas Universitarias fue delineando un conjunto de políticas tendientes a revertir esta situación. La confianza en el mercado como mecanismo para elevar la eficiencia del sistema y como un medio para sumar fondos privados al financiamiento universitario, condujo a una política implícita de promoción de la diversificación institucional favoreciendo especialmente el crecimiento de la oferta de universidades privadas. Al mismo tiempo, se comenzaron a desarrollar unos pocos instrumentos de evaluación y acreditación voluntaria acompañados por incentivos financieros, se fomentó la investigación en las universidades a través de un programa de incentivos económicos para los docentes-investigadores y se buscó fortalecer las ciencias básicas y tecnológicas y los programas de posgrados por medio de las provisiones del FOMECE. Actualmente se estudia también la incorporación de mecanismos de distribución del presupuesto público entre las universidades según indicadores de desempeño y resultado.

A todas estas iniciativas debemos agregar la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995. Entre otros aspectos, la LES amplió la capacidad de regulación del estado sobre el sector universitario a través de mecanismos de evaluación externa de la calidad y la acreditación de carreras de grado y posgrado a ser realizados por un organismo descentralizado estatal o por asociaciones de universidades acreditadas por éste. Como vemos, la evaluación académica y la acreditación fluctúan entre procedimientos que descansan en incentivos provistos por la asignación condicional de recursos - CAP-FOMECE - o la obligación impuesta por la regulación estatal - CONEAU - o, en su defecto, por organizaciones reconocidas del sector privado.

Una alta proporción de estas políticas están ya en marcha con grados diferentes de cumplimiento por parte de las universidades. Uno de los principales obstáculos en este proceso es la politización de la cuestión universitaria que dificulta en particular consensuar procesos de cambio en las universidades públicas más antiguas y de mayor tamaño como la UBA. Otras dificultades que se presentan son la falta de información estadística confiable - elemento central para la elaboración de indicadores que midan la eficiencia y la calidad del sistema - y la ausencia de investigaciones sobre problemas tales como la deserción en el sector universitario o la inserción de los graduados en el mercado de trabajo. El proceso de reforma se ve también afectado por la falta de una política global de ciencia y técnica que abarque al conjunto de instituciones que definen la política de investigación y por los escasos recursos que se le destinan a esta actividad.

Si ahora cambiamos la dirección de nuestra mirada desde las grandes líneas de transformación establecidas a nivel macrosocial a la respuesta que se observa en el caso de un grupo de nuevas universidades nacionales surgidas durante este mismo período, es posible observar cómo las mismas definen sus proyectos institucionales y sus políticas

académicas tratándose de alejar lo más posible del diagnóstico negativo que se realiza sobre el funcionamiento de las universidades tradicionales.

Una primera observación es que las nuevas instituciones han diseñado diversos proyectos institucionales respondiendo a agendas discutidas en el gobierno y en otros ámbitos políticos y académicos y han adecuado sus reglamentos internos para no entrar en contradicción con la LES, pero es la propia lógica interna de las instituciones y su respuesta a incentivos financieros creados por el gobierno los que explican gran parte de sus actuales comportamientos organizacionales. En otras palabras, los impulsos innovadores que realizan las nuevas instituciones surgen no del marco legal - o de su proyecto cuando aún estaba en discusión - sino de su adaptación a las demandas que reciben del medio, de la competencia con las instituciones más prestigiosas y ante las políticas vigentes de distribución de recursos financieros públicos entre las universidades vía la política de incentivos para los docentes-investigadores y a la acción del FOMECC.

Si bien las nuevas universidades se han adecuado a la LES en aquellos aspectos que estaban obligadas a hacerlo (p.e. en relación a la composición de los órganos colegiados de gobierno) en otros como en la política de financiamiento, mantuvieron su posición de no cobrar aranceles. Tampoco innovaron sustancialmente en cuanto a la política de admisión de estudiantes pues los sistemas que desarrollaron no difieren notablemente de los aplicados por las instituciones tradicionales. Las estrategias de mantener la gratuidad de la enseñanza de grado y la no inclusión de exámenes de ingreso son respuestas de estas instituciones a los condicionamientos que les impone su localización geográfica en partidos del Gran Buenos Aires con altos niveles de pobreza y desocupación y, correspondientemente, frente a un perfil de alumno de nivel socioeconómico medio-bajo y con fuertes deficiencias en su formación básica.

Por el contrario, un área de importante innovación ha sido su política académica y de personal. Esta consiste en el otorgamiento de cargos con altos niveles de dedicación (mayoritariamente exclusiva o semiexclusiva) a sus docentes, en la ubicación de estos en la carrera académica según criterios de desempeño más que de antigüedad y en la fijación descentralizada de remuneraciones promedio por encima de las que prevalecen en el resto del mercado académico. Esta política ha permitido que las nuevas universidades del conurbano bonaerense pudieran competir con éxito con las universidades más prestigiosas de su área de influencia, reclutando la mayor parte de sus docentes e investigadores entre el plantel académico de las universidades de Buenos Aires y La Plata, y de organismos públicos de investigación. El otorgamiento de cargos con alta dedicación horaria facilita, a su vez, la promoción de la investigación en el ámbito universitario y el desarrollo de áreas de ciencias básicas e ingenierías, que son por otra parte las que cuentan con financiamiento especial del FOMECC.

Cabe en este punto plantear algunos interrogantes que sólo podrán responderse en el futuro. ¿La incorporación de nuevas reglas de funcionamiento en las universidades - siguiendo las líneas trazadas por la reforma - devienen en transformaciones en la práctica concreta de los actores? La mayor exclusividad de los docentes, ¿se traduce en el fortalecimiento del nexo entre la actividad de enseñanza, el proceso de aprendizaje por parte de los alumnos y la investigación? ¿Los nuevos modelos de universidad que se plantean suponen transformaciones con un horizonte de largo plazo o son sólo adaptaciones de corto plazo frente a los incentivos financieros hoy presentes?

Al intentar evaluar la factibilidad de los nuevos proyectos de las universidades del conurbano - en particular de tres de ellas que buscan perfilarse como "islas de excelencia" - hallamos que el desafío principal que enfrentan es poder competir exitosamente con las universidades hoy más prestigiosas por los mejores alumnos y por reputación. Hasta el momento, y gracias al otorgamiento de mayores dedicaciones horarias y mejores niveles salariales, el mercado académico ha comenzado a desarrollarse permitiendo el traslado de docentes de buen nivel académico desde los centros más prestigiosos a estas universidades. Si bien es posible conformar un mercado competitivo de profesores ofreciendo mejores salarios - particularmente dado los bajos niveles en las universidades tradicionales -, ¿cómo se alcanza el prestigio suficiente para atraer a los estudiantes de mayor nivel académico que tengan inquietudes para realizar carreras no convencionales en las ciencias básicas y las tecnológicas, especialmente si el nivel socioeconómico y la formación académica de los alumnos de la zona de influencia no ayuda en esta dirección? Probablemente debido al riesgo de desarrollar un proyecto institucional exclusivamente centrado en la conformación de carreras científicas y tecnológicas, dos de las universidades analizadas han optado por una estrategia mixta y ofrecen también carreras de corta duración y en campos de las ciencias sociales de importante demanda estudiantil - no necesariamente vinculados al "medio local". En el largo plazo, sin embargo, esta última estrategia de "*vocalizational drift*" podría conducir a que las instituciones deban incrementar la planta docente con dedicaciones simples como ocurre en la UBA en todas las carreras profesionales. Se podría ir así desdibujando progresivamente el modelo innovador original, acercándose al modelo de universidad centrada en la formación de profesionales.

En resumen, la implementación de la reforma de la educación superior es un proceso en marcha donde aún no está bien claro qué papel desempeñará el mercado y el estado en la coordinación y regulación final del sistema. Por el lado de las universidades, la mayor incertidumbre está depositada en las lógicas de funcionamiento institucional ya que se mueven por sus propias dinámicas organizacionales, que a corto plazo pueden no coincidir con los objetivos de largo plazo establecidos por la reforma.

Bibliografía

- Braslavsky, C. (1995) *La discriminación educativa en la Argentina*. FLACSO, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Brunner, J. J. (Coord.) (1994) *Educación Superior en América Latina: Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. Buenos Aires: Documento CEDES/108. Serie Educación Superior.
- Cerych, L. y Sabatier, P. (1992) "Reforms and Higher Education: Implementation", en Clark, B. y Neave, G. *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, Vol.2, pp. 1003-1014.
- Comisión de Acreditación de Posgrados (1995). *Procedimientos de acreditación de posgrados*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Decreto Reglamentario 499/95 de la Ley de Educación Superior N° 24.521. *Boletín Oficial de la República Argentina*. 29 de setiembre de 1995.
- Decreto Reglamentario de la Ley de Educación Superior N° 24.521. *Boletín Oficial de la República Argentina*. (CONEAU).
- Del Bello, J. C. (1994) *Argentina: Notas sobre la reforma estructural universitaria*. Buenos Aires. Trabajo preparado para el seminario organizado por The Woodrow Wilson International Center of Scholars.
- García de Fanelli, A. (1995) *Política universitaria en la Argentina: restricciones financieras y diferenciación institucional*. Buenos Aires: mimeo.
- Ley de Educación Superior N° 24.521. *Boletín Oficial de la República Argentina*. 10 de Agosto de 1995.
- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina. (1992) *Estadísticas básicas de Universidades Nacionales. 1982-1992*.
- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina. (1993) *Política presupuestaria para el sector universitario*.
- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina. (1994a) *Proyecto de Ley de Educación Superior*. Texto, comentarios y antecedentes.
- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina. (1994b) *Proyecto de Ley de Educación Superior*.
- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina. Secretaría de Políticas Universitarias (1994c). *Boletín informativo de la universidad*. Año 1, N° 1.

- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina. (1994d) *Censo de estudiantes de universidades nacionales*.
- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina. [1994e]. *Estadísticas básicas de universidades nacionales*. Años 1982-1993.
- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina. (1995) *Educación Argentina: una transformación en marcha*.
- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina.(1996) *La política universitaria del gobierno nacional*.
- Neave, G. (1990) "Estado y universidad en Europa", *Universidad Futura* 2.5:4-16.
- Neave, G.y Van Vught, F. (1994) *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Programa de Estudios sobre la Universidad (1994). *La universidad ahora*. Buenos Aires: varios números.
- Programa de Estudios sobre la Universidad (1995). *La universidad ahora*. Buenos Aires: varios números.
- República Argentina (1995) *Ley de Presupuesto de la Nación*.
- Universidad de Buenos Aires (UBA) (1993) *Censo de personal docente 1992*. Buenos Aires.11