



## La ley de educación superior. Impactos, desafíos e incertidumbre

**Oswaldo Barsky**

director de la revista *Debate Universitario*

Barsky, O. et al. (2018). *La ley de educación superior. Impactos, desafíos e incertidumbres*. Buenos Aires: Red de Estudios en Educación Superior (REES)-Editorial Teseo.

### La Red de Estudios en Educación Superior:

El 27 de agosto de 2015, las universidades Nacional de Río Negro (UNRN), Abierta Interamericana, Austral, San Andrés y Torcuato Di Tella crearon la Red de Estudios en Educación Superior (REES) como un espacio para la reflexión, el diálogo y la colaboración entre sus integrantes sobre temáticas vinculadas a la Educación Superior, con la intención de promover la cooperación científica, tecnológica y educativa entre sus miembros, así como un permanente intercambio con la sociedad y el Estado. Sus objetivos son: realizar estudios y proyectos de investigación en el campo de la educación superior; producir información de calidad sobre el sistema universitario argentino; contribuir a la formulación de políticas públicas de educación superior que impulsen una mejora de las instituciones y del conjunto del sistema; formar y capacitar recursos humanos en las temáticas definidas por REES; organizar actividades científicas y de divulgación sobre la universidad argentina.

Como una de sus iniciativas se ha convocado a distintos académicos a que desarrollen temáticas vinculadas a los procesos e impactos que han producido las reformas de la Educación Superior a partir de las políticas implementadas en la década de los 90 en Argentina. Dichas contribuciones han sido recopiladas en este libro en que se abordan temas relevantes planteados a partir de la sanción de la Ley 24.521: sus efectos centrales, una posible agenda de cambios, los procesos de evaluación y acreditación de la calidad universitaria, el desarrollo y evaluación de la función de investigación y la temática de los posgrados, cambios en los procesos de regionalización de las universidades y la evolución de las universidades privadas.

En la primera sección se plantean los alcances de esta Ley y las posibilidades de reformas a la misma en relación con el debate histórico sobre la autonomía universitaria, los órganos de gobierno y la participación de los claustros, el financiamiento y la gratuidad, el régimen de títulos, la situación de los profesores y los alumnos, y la regulación del sistema.

En el primer capítulo, "Debate sobre la Ley de Educación Superior de los 90 y la universidad de hoy", Eduardo Sánchez Martínez, que coordinó la elaboración del proyecto de Ley, en una conferencia del año 2013 reproducida en este capítulo, avanza sobre los temas que juzga pertinentes para las reformas de la Ley. El autor destaca que las leyes no son ajenas al contexto y al momento en que fueron concebidas y sancionadas, y la Ley consistió en la introducción de algunos elementos de cuasimercado en un marco de regulación estatal más riguroso y sofisticado que el existente hasta entonces. Ese planteo lo lleva entonces a sostener que los grandes cambios generados en estas dos décadas han confluído en un amplio acuerdo en que la educación es un bien público y no un bien de mercado. También en que la autonomía de las universidades debería ser una autonomía responsable, y no una autonomía para encerrarse en la defensa de intereses puramente corporativos. Que se debe avanzar hacia una universidad más inclusiva, más abierta a su medio, más dispuesta a atender las necesidades y demandas de la comunidad.

Otro comentario sustantivo del autor destaca que las leyes solo son marcos normativos destinados a orientar comportamientos, tanto individuales como institucionales, que no cambian solo porque la ley lo diga, y son importantes en la medida que fijan los principios y los ejes a partir de los cuales se busca organizar o reorganizar el sector, pero suelen ser estériles si no se complementan con mecanismos que operen sobre las prácticas de los actores. Se basa, obviamente, en el impacto de la ley a partir de las numerosas medidas de aplicación en materia de evaluación y acreditación, de estímulos económicos y de la elevada capacidad de gestión aplicada además de las alianzas y acuerdos sólidos capaces de operar efectivamente sobre las prácticas de los actores.

Por eso señala que es necesario ponderar tanto el momento en que resulta oportuno promover su cambio como los contenidos que se propone cambiar. Y premonitoriamente apuntaba que no se debe olvidar que, en esta materia, un cambio de legislación suele crear problemas complicados para la gobernanza de las universidades y hasta puede alterar sustancialmente la vida de las instituciones que se regulan.

En su exposición muestra que la norma de la Ley de 1995, que fue la primera que legisló sobre el conjunto de las universidades, debería dar lugar a una regulación más avanzada sobre la enseñanza superior no universitaria previo acuerdo con las provincias y con la integración de nuevos institutos tecnológicos de nivel superior para mejorar la inclusión en la educación superior de nuevas alternativas que el desarrollo del país demanda. Para todo ello ve como imprescindible un sistema de créditos académicos a nivel nacional que facilite el reconocimiento de los tramos de estudio cursados en otras instituciones del sistema.

La necesidad de una autonomía responsable implica para el autor que esta autonomía sea amplia pero no absoluta, que la independencia que las universidades tienen garantizada debe ir acompañada por una correlativa responsabilidad pública por sus actos, para lo cual la ley actual prevé, entre otros institutos, la evaluación institucional y un régimen de títulos con ciertas exigencias para el caso de algunos títulos profesionales. La evaluación institucional es, precisamente, un instrumento concebido para ayudar a mejorar lo que se hace y a rendir cuentas de eso que se hace y de sus resultados, que opera como una contrapartida de la autonomía. Su objetivo, como es sabido, es ante todo el mejoramiento de la calidad.

Estos procesos fueron impulsados decisivamente por la gestión de Juan Carlos del Bello como Secretario de Políticas Universitarias entre 1993 y 1996. Por ello resulta relevante su mirada sobre los años transcurridos desde entonces en el sistema universitario argentino, particularmente en relación con los efectos de la Ley de Educación Superior. En coautoría con Graciela Giménez, su capítulo “La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria” realiza un balance sobre el impacto modernizador que la misma tuvo sobre las universidades argentinas, señalando que como marco regulatorio la ley amplió los alcances de la autonomía universitaria. Para ello los autores repasan los temas de la autonomía, los órganos de gobierno y la participación de los claustros, el financiamiento y la gratuidad, el régimen de títulos, los profesores, los alumnos y la regulación del sistema.

En cada uno de los temas tratados se encuentra destacada la riqueza conceptual que incluyó la Ley de Educación Superior. En contraste, señalan el carácter profundamente regresivo de las reformas introducidas a fines de 2015 con la Ley 27.204, bajo una retórica progresista. El artículo pone en el centro de las perspectivas la ausencia de una nueva agenda de la política pública universitaria que debería orientar futuras reformas, que no tendrían que ser reducidas a una mera ampliación de derechos sino asociadas a los nuevos procesos de enseñanza y aprendizaje, mediados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En cada uno de los puntos analizados, se encuentra una mirada crítica sobre la situación actual y una rica agenda de propuestas que constituye un insumo indispensable para encarar una agenda gubernamental de cambios en la situación del sistema universitario.

En la segunda sección la problemática se centra en los procesos de evaluación y acreditación de la calidad universitaria desarrollados a partir de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

El capítulo 3, de César E. Peón y Juan Carlos Pugliese, “Universidad de masas y evaluación institucional. Apuntes para un balance a 20 años de creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en Argentina”, describe las cinco grandes áreas de evaluación y

acreditación de la CONEAU. El capítulo destaca que la CONEAU ha desarrollado actividades de evaluación externa universitaria adoptando la perspectiva de la evaluación diagnóstica entendida como una variante adaptada a las condiciones institucionales imperantes en el sistema universitario argentino.

Pero según los autores, los pares evaluadores han descuidado las variables contextuales provenientes del medio en el que están insertas las universidades, así como los antecedentes históricos que configuran las bases de la “cultura institucional”. Para establecer una correcta política de acreditación que tome en consideración las condiciones locales de aplicación de los estándares, el Estado precisa disponer de la posibilidad de ejercitar una mirada que abarque el conjunto del sistema. Los actuales informes de evaluación externa no favorecen esta mirada, o al menos no están diseñados para inducirla y facilitarla. Las limitaciones de la evaluación diagnóstica dificultan la comparación interinstitucional en virtud de que admiten amplios márgenes de variación según los Comités de Pares Evaluadores circunstanciales. El enfoque de política públicas que permitiría superar estas limitaciones supone incorporar las dimensiones del impacto y la pertinencia, que hasta ahora han quedado excluidas de la evaluación, en atención al derecho de las instituciones universitarias a operar haciendo ejercicio irrestricto de su autonomía.

El capítulo 4, de Rodolfo De Vincenzi, “El interés público por la calidad, la autonomía universitaria y el respeto a la pluralidad de proyectos institucionales: un balance sobre la aplicación del artículo 43 de la Ley de Educación Superior en Argentina”, destaca que la acreditación de carreras, prevista en el artículo 43, tenía por objeto –originariamente– proteger el interés público en aquellas profesiones reguladas, cuyo ejercicio ponía en riesgo –de modo directo– la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. Para ello, requería el cumplimiento de condiciones mínimas de carga horaria, contenidos básicos, intensidad de la formación práctica, asociadas a las actividades reservadas con exclusividad para dichas profesiones reguladas, todo lo cual debía ser dispuesto por el Ministerio de Educación (ME), en acuerdo con el Consejo de Universidades (CU).

Sin embargo, en la práctica las resoluciones adoptadas por el ME, así como los acuerdos plenarios del CU, devinieron en un amplio número de estándares que, además de atender los requisitos impuestos en el artículo 43 de la LES, buscaron también operar como mecanismos de aseguramiento de la calidad, que excedían los umbrales de las competencias profesionales, vinculadas con el ejercicio profesional de los títulos incluidos en el artículo 43. Es así que el número de estándares se fue multiplicando, incorporando prescripciones sobre diversos aspectos de la vida, el gobierno y la gestión de las carreras afectadas, así como los de la institución universitaria que las alberga. Sin embargo, resulta difícil justificar la correlación entre la verificación de su cumplimiento y el riesgo que justifique la intervención del Estado, por verse afectado en modo directo el interés público por la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes.

Asimismo, atentaría contra la diversidad el hecho de que la evaluación y ponderación de estos estándares se realice sin contextualizarlos con los fines y propósitos declarados en los proyectos institucionales de cada institución universitaria. En tal sentido, parecería más aconsejable que aspectos como los propuestos en estos estándares sean evaluados en el marco de las instancias de internas de evaluación institucional y complementadas por las evaluaciones externas, tal como se lo promueve en el artículo 44 de la LES.

El autor propone que para “balancear la diversidad (referida a la institución) y la homogeneidad (relativa a los requerimientos de calidad)”, los aspectos que no surgieran explícitamente de las regulaciones previstas en el artículo 43, sean evaluados con lógica de consistencia interna, a través de los mecanismos previstos en el artículo 44 de la LES. Para ello, resultaría necesario realizar una revisión de los actuales estándares que se aplican para la acreditación de carreras incorporadas al artículo 43, de modo de redefinir o suprimir aquellos que no respondieran a los alcances previstos en dicho artículo.

El capítulo 5, de Ariana de Vincenzi, “Percepciones de los académicos sobre la mejora de la calidad de la educación universitaria argentina”, se apoya en una investigación destinada a identificar los cambios en pos de la calidad producidos en tres instituciones universitarias privadas argentinas creadas en la década de 1990, tomando como marco de referencia el periodo transcurrido a lo largo de dos procesos de evaluación institucional atravesados por cada una de las instituciones seleccionadas.

El estudio analizó la percepción de los actores institucionales acerca del impacto de los procesos de aseguramiento de la calidad en las instituciones universitarias advirtiéndose regularidades en sus opiniones. En términos generales y en coincidencia con las investigaciones relevadas, los actores consultados

reconocen que el sistema nacional de aseguramiento de la calidad ha contribuido al mejoramiento de la gestión institucional, con una mayor responsabilidad de las autoridades institucionales sobre la gestión de la calidad educativa. Asimismo advierten que los mecanismos de aseguramiento de la calidad han aportado a otorgar mayor transparencia de las instituciones universitarias al disponer de información sistematizada sobre su funcionamiento y al desarrollo de sistemas de información institucional. Por último, se reconoce que el aseguramiento de la calidad como política pública ha contribuido a incorporar en las instituciones universitarias una cultura de evaluación.

Desde la perspectiva de las autoridades institucionales a cargo de la gestión institucional se advierten algunas amenazas o limitaciones resultantes de los procesos de acreditación y evaluación, como son la excesiva burocratización de actividades e informes, el riesgo a un isomorfismo coercitivo que atente contra la diferenciación institucional o la falta de consistencia en los informes de evaluaciones externas. La mayoría de los cambios institucionales para la mejora de la calidad de las instituciones universitarias son atribuidos por los actores institucionales a factores internos y externos, coincidentemente con las conclusiones a las que arriban las investigaciones. Las razones multifactoriales de los cambios institucionales reflejan la complejidad de demandas, oportunidades, necesidades e intereses a las que se ven expuestas las instituciones universitarias y que promueven respuestas también de diferente naturaleza. Los cambios más significativos se advierten en la gestión de las instituciones universitarias con una mayor preocupación en la función docente: se definen políticas de capacitación docente, se producen cambios en los planes de estudio, se promueven cambios en las políticas de investigación y se incrementan las actividades de extensión con la comunidad.

El capítulo 6 de Ariadna Guaglianone, "Aportes para el análisis del impacto de las políticas de evaluación y acreditación en Argentina. Desafíos e incertidumbres", abarca los procesos de evaluación institucional y de acreditación de las carreras de grado, en los contextos en los cuales se desarrollaron, dando cuenta de las condiciones institucionales y las motivaciones que permitieron la implementación de las mismas.

La autora señala que a partir de las iniciativas institucionales y de la política desarrollada desde la Secretaría de Políticas Universitarias basada en acuerdos bilaterales con las universidades para realizar procesos de evaluación institucional, se plasmaron diferencias en el seno del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que impidieron que este organismo planteara un sistema alternativo de evaluación. Al mismo tiempo que las universidades privadas, representadas en el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), que centraron su resistencia en la creación de un ente estatal encargado de la evaluación y propusieron que las instituciones universitarias constituyeran sistemas voluntarios de evaluación y acreditación externa, tuvieron éxito en su planteo.

Después de presentar en detalle los mecanismos de la evaluación institucional, el análisis se focaliza en la acreditación periódica de las carreras de grado cuyos títulos corresponden a profesiones reguladas por el Estado y cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. El trabajo destaca que la práctica de la acreditación, específicamente de las carreras de grado que comprometen el interés público, respondió a un consenso y un acuerdo con la comunidad disciplinaria, la cual aceptó las políticas de aseguramiento de la calidad. La participación de las asociaciones profesionales y de las agrupaciones de decanos en la elaboración y discusión de los estándares permitió involucrar a la comunidad académica en la acreditación de un modo más participativo.

Sin embargo, en materia de efectos, hoy es posible observar que la acreditación de las carreras ha empezado a generar, al interior de las universidades, una diferenciación sustantiva entre las carreras que se someten a la acreditación y las que no. Se plasma no solo en una atención particular en la unidad académica sino también en la acción de la universidad como contraparte necesaria para el acceso a financiamientos de las mejoras o en la asignación de fondos específicos para cumplir con los planes acordados. Esta diferenciación se produce al interior de las universidades entre las ciencias básicas y las sociales y humanas, de las que solo se ha identificado a Psicología como incluida entre las carreras que deben someterse a acreditación. Solamente hacia las primeras las universidades se encuentran abocadas a cumplir los compromisos y financiar los proyectos de mejora.

La acreditación de las carreras de grado produjo una situación inversa a la evaluación. La acreditación aceleró los procesos de cambio en las carreras por la necesidad de cumplir con el estándar. Se convirtió en una herramienta para la planificación y la gestión en las instituciones. Estos impulsos de

mejora partirían de tres cuestiones: su carácter punitivo, su continuidad obligatoria (la mayoría de las carreras han acreditado por tres años, con compromisos a cumplir) y la posibilidad de financiamiento a las universidades de gestión pública, para el cumplimiento de los compromisos. En este sentido la práctica de la acreditación ha absorbido a la de la evaluación institucional.

En la tercera sección se analizan el desarrollo y evaluación de la función de investigación y los posgrados. Mario Lattuada en el capítulo 7, “La evaluación de la función investigación en contexto”, señala que la Ley de Educación Superior incorporó la función de investigación junto a la docencia y la extensión como los tres pilares fundamentales de la actividad de las universidades argentinas. Además, incluyó la evaluación de la calidad de esas funciones y la creación de organismos y procedimientos para implementarlas. El texto de la ley expresa su preocupación por la pertinencia de la investigación en el sentido de su compromiso con el desarrollo productivo y social del país, y la necesidad del aseguramiento de la calidad en función de la eficiencia de la organización para cumplir con su misión. Su importancia no ha sido menor en cuanto a la influencia ejercida en el componente investigación de las universidades nacionales, tanto de gestión pública como privada. No obstante, su proyección se realiza sobre un sistema cuyos principales recursos humanos y producción científica se lleva a cabo desde mediados de la década de 1950 bajo el dominio de numerosos organismos de ciencia y tecnología, especialmente del CONICET.

El capítulo aborda la problemática de la evaluación de la investigación científica de las universidades argentinas en el marco de determinado contexto histórico e institucional que dificulta el consenso entre los criterios de pertinencia y calidad promovidos por la Ley, y ubica la problemática de la evaluación como un proceso social conflictivo que requiere transformaciones culturales y organizacionales y, a su vez, de importancia relativa en el marco de variables externas al proceso de evaluación que son decisivas para la construcción de una sociedad basada en el conocimiento. Las preocupaciones sobre el tema de la evaluación de la investigación en las universidades, como en la mayoría de los organismos que integran el sistema científico y tecnológico, trascienden las características que pueden asumir el proceso técnico, la discusión sobre sus indicadores y el ámbito institucional de las mismas. Difícilmente pueda entenderse aislada del contexto, del sistema de ciencia y tecnología y de la historia de las instituciones que lo integran. Desde que el conocimiento se constituye en un bien de mercado y en buena medida un factor competitivo para empresas, sectores y países, la evaluación de la producción científica ya no queda encerrada en el mundo académico y en los criterios de las comunidades disciplinares. Las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los Estados se constituyen en partes comprometidas de los procesos de financiamiento y, por lo tanto, de la orientación y evaluación de la investigación científica. En este sentido, los criterios de pertinencia pasan a ocupar un lugar tanto o más importante que la calidad de los proyectos y sus ejecutores.

En el caso de las empresas esta situación puede ser menos incierta, difícilmente financien algo que no consideren de utilidad. En el caso del Estado, la definición de la pertinencia requiere de un diagnóstico y un plan estratégico sólido a partir del cual puedan definirse los criterios de selección de mediano plazo en función de cierto proyecto de país. A esto se agrega la cuestión de la calidad, habitualmente desplazada y aislada de la pertinencia y reservada a las comunidades disciplinares, quienes despliegan sus particulares tradiciones o culturas de evaluación. En un contexto político, económico e institucional que promueve la incorporación de conocimiento en la innovación del sector productivo y el desarrollo del país, los mecanismos de evaluación tradicionales de las ciencias básicas, generalizados al conjunto del sistema como factor excluyente, se constituyen en un obstáculo relevante para posibilitar una contribución plena en este sentido, en particular para las ciencias aplicadas, tecnológicas y las ciencias sociales. En la evaluación de la calidad, algunas comunidades científicas suelen generalizar la utilización de algunos instrumentos como las publicaciones en revistas indexadas y los factores de impacto y citación, que fueron originalmente creados con otros fines.

Existen otros consensos no escritos ni suficientemente difundidos, más allá del reducido grupo que coyunturalmente se hace cargo de los procesos de evaluación, y que construyen la tradición de diferentes instituciones y organismos: la productividad promedio en materia de publicaciones, el número de personas con doctorado que se haya dirigido, la existencia de estancias en el exterior, etc. En todo caso, la historia de la ciencia en la Argentina se ha caracterizado por avances y retrocesos sobre una tendencia que en materia de evaluación ha pasado de criterios hegemónicos a criterios dominantes que son cuestionados en un proceso de expansión, diversificación y profesionalización del sistema en

su conjunto. En el programa de incentivos, que inicialmente tuvo un significativo impacto en el reconocimiento de la actividad de investigación de numerosos docentes, el proceso de evaluación se ha convertido en un acto de carácter administrativo. Diferente es el caso para el financiamiento de proyectos. En la mayoría de las universidades suele adoptarse un criterio “sindical” de evaluación: todos los que se presentan reciben algo similar independientemente de las necesidades, el valor o aporte del proyecto, o la jerarquía de los integrantes del grupo de investigación.

El autor propone establecer definiciones precisas y explícitas ex ante de los criterios de pertinencia y de calidad a ser evaluados en proyectos y trayectorias, garantizando cierta permanencia de los mismos en el mediano plazo por parte de la institución evaluadora y su adecuada difusión absolutamente a todos los interesados. Contemplar el valor y el impacto de los diferentes aportes y resultados de una investigación, en una diversidad de productos además de las publicaciones. Considerar que el contenido específico de una publicación es más importante que el medio en que se publica y la métrica de la publicación. Desarrollar mecanismos institucionales de supervisión de la efectiva aplicación por los evaluadores de los criterios establecidos. Promover instancias colectivas de evaluación con integrantes que se renueven periódicamente, incluyendo las organizaciones o dependencias que constituyen sus lugares de trabajo, para reducir los riesgos de beneficios endogámicos. Promover la posibilidad de dictámenes en disidencia debidamente fundados para que las autoridades de las instituciones puedan decidir adecuadamente la dirección de las investigaciones que se desarrollan en las mismas. Incorporar integrantes “no pares” en las comisiones de evaluación de proyectos de investigaciones aplicadas.

En el capítulo 8, “Y 20 años no es nada. El efecto de las políticas de aseguramiento de la calidad y de financiamiento en la función de investigación de las universidades con carreras de Medicina”, de Cecilia Adrogué, Ángela Corengia, Ana García de Fanelli y María Pita Carranza, se analizan las políticas de aseguramiento de la calidad a través de la acreditación de las carreras de grado y las acciones del MINCYT sobre la función de investigación en un campo disciplinario en particular, las carreras de Medicina ofrecidas tanto en el sector público como en el privado. Ello encuentra fundamento, por un lado, en la importancia que tiene el poder de la base disciplinaria en la explicación del cambio organizacional en el sector universitario, y por el otro, en la necesidad de controlar por campo de conocimiento a fin de poder observar si hay una respuesta diferencial en el sector privado frente al público ante el estímulo de los mecanismos de regulación y financiamiento gubernamental.

Cabe además destacar que el sector de la enseñanza de la salud creció fuertemente en términos de oferta de carreras y matrícula en el sector privado en esta última década. Pero el gran cambio cuantitativo en materia de investigación es la creación de institutos y universidades dedicadas integralmente a las ciencias de la salud □ además de la generación en otras de Facultades de Medicina □. Estos están organizados en el quehacer científico por las ciencias básicas ligadas a esta disciplina, cuyos parámetros internacionales y nacionales los asimilan a estas actividades en las universidades estatales y los asocian estrechamente al CONICET y a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT).

En este capítulo se intenta dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿qué efecto tuvieron las políticas de acreditación de carreras de grado y las políticas de financiamiento del MINCYT en la función de investigación de las universidades públicas y privadas con carreras de medicina acreditadas por CONEAU? Se concluye que cuando se mantiene constante el campo disciplinar, el efecto de la política de acreditación de carreras de grado en la función de investigación es mayor en aquellas universidades con menor desarrollo de investigación, sean estas de gestión pública o privada. Estas debieron alcanzar -a través del cumplimiento de compromisos y/o recomendaciones- el perfil de calidad exigido en los estándares (isomorfismo coercitivo y normativo).

En lo que se refiere a las políticas de financiamiento a la investigación impulsadas desde el MINCYT, se observa que su efecto es mayor en las universidades de gestión pública y en aquellas universidades de gestión privada cuyo perfil institucional está más orientado a la investigación. Se espera que una mayor articulación entre las políticas de aseguramiento de la calidad implementadas por la CONEAU y las de financiamiento de la investigación impulsadas desde el MINCYT genere condiciones para la mejora de esta función en cada una de las instituciones universitarias, sean estas de gestión pública o privada, más orientadas a la docencia o a la investigación. Esto exige la implementación de una mayor cantidad y calidad de políticas públicas de financiamiento a la investigación “no competitivas” vinculadas a los procesos de acreditación.

Como hipótesis, los autores sostienen que estos nuevos liderazgos internos se caracterizan por aprovechar no solo los instrumentos ya analizados en esta investigación, sino también -y principalmente- por generar nuevas oportunidades de crecimiento e impacto de la investigación a través de la explotación de otros instrumentos de política pública y/o institucional, como son los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) y las Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT), la creación de redes y asociaciones y la transferencia de esos conocimientos a su entorno local, nacional, regional e internacional.

El capítulo 9, “La evolución de la ciencia, la crisis del sistema internacional de revistas científicas y propuestas de políticas”, de Osvaldo Barsky, destaca que en parte significativa de la comunidad científica internacional se ha desarrollado una fuerte crítica a la aplicación del “factor de impacto” de las revistas científicas como parámetro para comparar la producción científica de las personas y las instituciones. La crítica se ha extendido a la asociación entre la asignación de subvenciones a la publicación en revistas altamente reputadas destacando que no solo publican artículos de alta calidad y que además no son las únicas que lo hacen.

En el capítulo se sintetiza una extensa investigación acerca de los antecedentes sobre los sistemas de organización de la información científica, incluyendo los aportes desde la historia de la ciencia, desde la bibliometría y el manejo de documentación. Se presenta el debate en Estados Unidos sobre la organización de la información científica, la construcción de la cultura de la citación y el rol de Eugene Garfield y del Institute for Scientific Information (ISI) en la entronización de las citas en las revistas científicas como el principal instrumento de medición de la calidad de la investigación.

Luego de analizar las transformaciones en las comunicaciones en la ciencia el capítulo se centra en la situación argentina, planteando la deformación en los registros de la producción científica llevados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que desde el año 2008 ha dejado de publicar la información suministrada por el sistema reemplazándola por la que proporciona el ISI y SCOPUS, dos empresas multinacionales privadas construidas históricamente desde la dominancia de los criterios de evaluación de las colectividades académicas dominantes en Estados Unidos y Europa occidental.

El predominio en los procesos de evaluación nacionales de los criterios de las ciencias básicas ha merecido en los últimos años diferentes respuestas. La primera ha sido la de los investigadores de los organismos de ciencia y tecnología que hacen investigación aplicada, y que ha impulsado resoluciones ministeriales y de las comunidades académicas planteando la diferenciación en los criterios de evaluación de estas actividades. La segunda respuesta se expresa en resoluciones obtenidas en el CONICET por los investigadores del CONICET de las ciencias sociales y humanas fijando criterios diferenciales para la evaluación de los investigadores de estas áreas disciplinarias.

La tercera respuesta ha sido la sanción de la Ley de Repositorios Digitales Institucionales Abiertos de Ciencia y Tecnología (26.899) el 13 de noviembre de 2013. Enfrentando el monopolio de las grandes editoriales internacionales que publican las revistas de ciencia y tecnología, comienzan a generar respuestas institucionales en distintos países. Argentina ha sido uno de los primeros en avanzar sobre el peso de estos monopolios que capturan la difusión de la producción científica e imponen su venta a la comunidad científica y a los países. Una de las primeras formas de romper con estos procesos ha sido la sanción de esta ley que hace que los investigadores argentinos financiados por el Estado nacional (la gran mayoría) tengan obligación de que el producto de sus investigaciones financiadas estatalmente esté disponible para el uso de la comunidad científica en un plazo no mayor a 6 meses.

El capítulo destaca que las tendencias al cambio del esquema tradicional de control del conocimiento y criterios de evaluación en las ciencias de Argentina se fortalecen. Dichos cambios ponen en cuestión los rankings internacionales de las universidades basados en la dominancia de la función de investigación calificada por criterios de evaluación crecientemente cuestionados, lo que también afecta al sistema internacional monopólico de generación de revistas científicas y a los organismos controlados por dichas corporaciones editoriales (ISI-SCOPUS). Los sistemas nacionales de ciencia y los mecanismos de evaluación asociados irán en esta dirección, en la medida que las comunidades académicas y los Estados nacionales van retomando el control de estos procesos.

Se proponen políticas en relación con la evaluación y las publicaciones científicas destinadas a cambiar los criterios de evaluación científica en los organismos rectores del sistema de CyT en conexión con la cultura de la evaluación incorrectamente subsumida en la cultura de la citación. También otras destinadas a crear o fortalecer revistas nacionales/ regionales de alto nivel, de manera de quebrar la inercia de la publicación en revistas internacionales como principal elemento de prestigio y acumulación

de antecedentes, y fortalecer la consolidación y el desarrollo de revistas académicas con referato. Para ello financiar los recursos humanos encargados de su dirección académica y de su gestión técnica y administrativa utilizando los sistemas de acceso abierto, que favorecen la rapidez y economía de las publicaciones, además de consolidar a las editoriales universitarias de las universidades estatales y privadas fortaleciendo sus redes y destinando partidas significativas del presupuesto global de ciencia y tecnología al financiamiento de los procesos de construcción de editoriales científicas/universitarias y revistas nacionales y regionales de calidad.

En el capítulo 10, “Los doctorados en la Argentina: crecimiento y desempeño”, de Catalina Wainerman, se destaca que a partir de mediados de la década de 1990 en la Argentina y en América Latina asistimos a una expansión explosiva y desordenada de posgrados. El movimiento no fue homogéneo, alcanzó el máximo en las especializaciones, que no demandan tesis, un nivel intermedio en las maestrías y un mínimo en los doctorados. Tampoco fue homogéneo en todos los campos disciplinares. Entre 1994 y 2007, el crecimiento fue mayor en humanidades, seguido por ciencias sociales, y finalmente, por ciencias exactas y naturales.

La expansión de los posgrados fue junto con la de los mecanismos institucionales de impulso a la investigación articulados con la docencia; también con la creación de organismos de control y acreditación de la calidad de las universidades, facultades, departamentos y programas, para los cuales la formación de posgrado de los docentes y su producción de investigación es prioritaria. Este movimiento contribuyó a una demanda exponencial de magistri y doctores entre los docentes universitarios y entre profesionales de un mercado laboral que exige cada vez más y más altas credenciales. Pero el impulso a la producción de conocimiento junto a los mecanismos de acreditación y control no fue acompañado de políticas para la formación en investigación del personal docente, que debió “reciclarse” de un día para otro para hacer investigación, tampoco de una preocupación por el monitoreo del funcionamiento de los posgrados, ni de las estadísticas necesarias para hacerlo. De existir, permitiría indagar no solo en el funcionamiento de los programas, sino además identificar los momentos en las trayectorias de los estudiantes más “densos” en cuanto a la probabilidad de desertar, y alertar dónde y cuándo tomar medidas para mejorar. En este escenario, crece la conciencia de las altas tasas de deserción de los posgrados, producto de la no ejecución y/o terminación de las tesis, junto a la morosidad en el tiempo de terminación. La Argentina (como muchos países) carece de datos válidos y confiables que permitan evaluar la eficiencia de este nivel, y carece de investigaciones que se propongan hacerlo.

El crecimiento de los programas doctorales, que forman a la mayoría de los investigadores en la Argentina, fue y es acompañado y vigilado estrechamente por organismos de control costosos y complejos. A dos décadas del inicio de este proceso, las evidencias muestran la necesidad de preocuparse por su desempeño. Un estudio piloto sobre 18 doctorados en universidades del área metropolitana de Buenos Aires revela que las tasas de graduación y el tiempo a la graduación en ciertos campos disciplinares están lejos de ser satisfactorios. Con la conciencia de que los programas estudiados no son representativos en términos estadísticos del sistema total de doctorado de la Argentina, se afirma que en el conjunto de los 18 programas que se estudian, el nivel de doctorado argentino se comporta de modo similar a otros países, tanto en sus niveles de eficiencia, como en las diferencias existentes entre campos disciplinares. Las tasas de graduación en ciencias sociales y humanas son más bajas, y el promedio de tiempo a la graduación más alto que en las ciencias exactas y naturales.

Es importante destacar que la constatación de dichas diferencias no supone jerarquizar un campo disciplinar por encima del otro. Tampoco tratar de transferir el modelo de trabajo y de formación de un campo al otro, porque tienen diferencias epistémicas muy variadas e insoslayables. Pero la deserción y el prolongado tiempo hasta la graduación en las ciencias blandas existe y es un problema que merece ser enfrentado para intentar mejorarlo.

Resta remarcar que el estudio de los niveles de eficiencia no tuvo un objetivo de cuantificación per se. Se buscó indagar el funcionamiento de los programas doctorales con vistas a su mejoramiento porque la misma podría no solo elevar la cantidad de investigadores en la Argentina en un contexto de necesidad de crecimiento económico y de producción de conocimiento, sino también administrar los recursos más eficientemente en un marco de financiamiento siempre escaso.

La autora señala que el estudio de la eficiencia de los doctorados conduce a reconocer la necesidad de producir estadísticas válidas y confiables que es menester que el Estado encare para que la evaluación y acreditación sean más que formales y estén al servicio del diseño de políticas de auténtico

mejoramiento de los programas de formación; la indispensable necesidad de abrir a los investigadores de la Educación Superior la enorme cantidad de información que el Estado recoge en el ejercicio de su política de asignación de becas doctorales (CONICET) y en la acreditación de carreras y programas (CONEAU); la necesidad de sensibilizar a las unidades académicas con respecto a la utilidad de registrar estadísticamente las trayectorias académicas de los estudiantes para monitorear sus programas y, especialmente, incluir personal capacitado en el campo de la estadística en las instituciones; la necesidad de “pedagogizar” los roles de director/tutor de tesis, y de docentes-investigadores para desempeñar los cuales no alcanza con ser experto en el contenido disciplinar sino, además, tener la capacidad entrenada para formar investigadores.

La cuarta sección explora dos cuestiones estructurales relevantes: el desarrollo de la investigación institucional sobre las universidades argentinas y los procesos de regionalización del sistema de educación superior en el país.

El capítulo 11, “La investigación institucional en las universidades argentinas”, de María Pita Carranza y Julio Durand, define a la “investigación institucional” como el conjunto de actividades que se desarrollan dentro de una institución de educación superior con el objeto de brindar información en apoyo del proceso de planeamiento institucional, la formación de políticas y la toma de decisiones. La investigación institucional involucra la recolección de datos, el análisis o la realización de estudios útiles o necesarios diseñados para entender e interpretar la institución, decidir acerca de las operaciones actuales o realizar planes para el futuro, y mejorar la eficiencia y la eficacia de la institución. De esta manera, se está en condiciones de tomar decisiones más inteligentes e informadas y de formular políticas acertadas.

Con la puesta en marcha de los mecanismos de aseguramiento de la calidad que impulsó la Ley de Educación Superior N° 24.521 en 1995, la creación de la Coordinación de Investigaciones e Información Estadística (CIIE) y la implementación del Sistema de Información Universitario (SIU), se hizo más frecuente la producción de informes internos y hacia los organismos de control que contienen información valiosa sobre la realidad institucional. Consecuentemente, existe una mayor disponibilidad de estadísticas universitarias que permiten estudiar el sistema en su conjunto con mayor precisión y certidumbre. De acuerdo con esto, se infiere que a pesar de la “invisibilidad” de la investigación institucional es posible identificar en las universidades argentinas, una cantidad de actividades que se pueden adscribir a esta práctica, aunque no es tan claro que estén integradas al proceso de toma de decisiones. Este capítulo analiza las actividades que se realizan en las universidades argentinas que se pueden considerar investigación institucional: la información de que se dispone, cómo se obtiene, cómo se utiliza, qué actividades se realizan y con qué tipo de análisis se cuenta, quién las lleva adelante y el impacto que tienen en la gestión de las universidades.

En el caso de la Argentina, el análisis muestra que se han realizado una serie de esfuerzos tendientes a mejorar la calidad de la información a partir de los cambios introducidos por la nueva Ley de Educación Superior. Los procesos de evaluación y acreditación promovidos por la nueva legislación dieron un impulso a la producción de información, ya que las instituciones se vieron en la necesidad de contar con datos confiables acerca de las distintas dimensiones de la realidad universitaria. Por otro lado, también se hizo énfasis en dotar al sistema de elementos para mejorar la confiabilidad de la información para la toma de decisiones y el análisis institucional, mejorar los procesos de gestión y brindar más información a la sociedad. Así se fomentó la construcción de sistemas de información en las universidades, a partir de la creación del SIU y del otorgamiento de fondos para su implementación.

Sin embargo, a pesar de que los esfuerzos tendieron a que estos sistemas se implementaran de manera unificada y centralizada, de acuerdo con la información relevada esto parece no haber sido conseguido. De las fuentes también surge que si bien la cobertura de información de estos sistemas es amplia y que se dispone de una gran cantidad de datos, no se ha construido un conjunto sistemático de componentes coordinado e integrado, por lo que se dificulta la capacidad de los sistemas para realizar operaciones de procesamiento de datos que generen información oportuna y relevante, y así incrementar la eficiencia y eficacia para la toma de decisiones.

Por otra parte, la utilización que se realiza de la información que se genera es escasa, y se remite en mayor medida a dar respuesta a los requerimientos de la Secretaría de Políticas Universitarias y de la CONEAU. No se ha logrado aún instalar en las instituciones la necesidad de contar con información confiable y actualizada, por varios motivos. En principio, no hay una cultura institucional de utilizar los

datos para la gestión. De las entrevistas realizadas surge que la producción y análisis de la información queda muchas veces subordinada a las necesidades de corto plazo y las decisiones que se toman están más influidas por cuestiones políticas. Así, no han existido tradicionalmente en las instituciones argentinas, políticas que incluyan de manera articulada y sostenida la producción de análisis y reportes efectivos acerca de la institución.

El proceso de autoevaluación impulsó a las universidades a hacer un análisis más profundo de la información cualitativa y cuantitativa, poniendo en marcha mecanismos de aseguramiento de la calidad que contribuyeron al desarrollo de oficinas y unidades académico-administrativas encargadas de ejecutar o impulsar las acciones relacionadas con la evaluación institucional y la acreditación de carreras. Pero de acuerdo con la información brindada por los entrevistados, los equipos que se conforman muchas veces son coyunturales y es difícil que se mantengan a lo largo del tiempo.

De esta manera, las tareas de producción y análisis de la información son, en general, una tarea más de las que se realizan en determinadas dependencias de la universidad, y cuando las unidades de producción de la información existen, terminan trabajando de manera aislada y desarticulada tanto del nivel central como de las otras dependencias de la universidad. Si bien estas unidades son lo más cercano a lo que se puede considerar una unidad de investigación institucional, el análisis de las diversas fuentes muestra que no tienen una estructura adecuada, y que, en general, las personas que la integran tienen un perfil preponderantemente técnico que dificulta la posibilidad de conducir análisis más profundos de la información que obtienen.

Sin embargo, se han encontrado en algunas universidades, espacios de investigación y equipos en condiciones de llevar adelante estudios y análisis más sofisticados, aunque fuera del ámbito de las unidades de producción de información. Pero al estar muchas veces circunscriptos al ámbito de una facultad o departamento, hay dudas de que las instituciones conozcan las iniciativas de muchas de las investigaciones en curso o previstas. Sin un apoyo institucional, las líneas de investigación difícilmente puedan tener continuidad. Finalmente, si bien las universidades, como toda institución de carácter público, tienen la obligación de difundir y socializar su información, esto difícilmente sucede. Ello responde, también, a un problema cultural, ya que tradicionalmente en nuestro país la información difícilmente se difunde o comparte.

El capítulo 12, “La compleja dinámica pendular de la regionalización en la construcción del sistema de educación superior universitaria de gestión estatal en Argentina”, de Claudio Rama, analiza la dinámica de construcción del sistema de educación universitaria de gestión estatal en Argentina atendiendo a las dimensiones de su regionalización. El análisis histórico devela una tensión permanente en la diferenciación institucional en lo atinente a su regionalización.

El capítulo se centra en los procesos de descentralización educativa operados en las últimas décadas en el sistema de educación universitaria estatal, las universidades llamadas en Argentina “nacionales” por su origen histórico que en el siglo XIX las diferenció de las provinciales. Se detiene en las luchas y dinámicas alrededor de la creación de universidades en el segundo nivel de los Estados: la génesis universitaria de carácter provincial; la universidad federal; la universidad regional de tipo provincial; el Plan Taquini y la descentralización del Estado mediante universidades nacionales; la dinámica de la regionalización universitaria en el marco de la dinámica política marcada por la democracia política; las nuevas iniciativas de universidades públicas provinciales en el siglo XXI en Argentina; las nuevas universidades nacionales; el fracaso de la vuelta del modelo centralista de universidad federal.

El estudio explora las tensiones alrededor de la construcción del sistema de educación superior en lo que se refiere a la conformación de sistemas diferenciados a escala regional y visualiza bajos niveles de diferenciación institucional y de competencia institucional, pero indica las complejidades de esa diferenciación regional, el carácter no resuelto políticamente de tales procesos, y cómo su dinámica ha estado asociada a procesos político-ideológicos. La regionalización de la educación superior se constituye en una derivación de la relación política entre la nación y las provincias que muestra múltiples expresiones, pero donde la dominante ha sido la tensión entre la construcción de espacios de poder y de desarrollo académico a escala local y el objetivo desde los ámbitos nacionales de regular nacionalmente la educación superior.

La quinta sección se detiene en el análisis del desarrollo de la universidad privada en el país. El capítulo 13, de Marcelo Rabossi, “Expansión, impacto y particularidades del sector privado universitario argentino a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (1995-2015)”, destaca los aspectos

diferenciales del sistema de universidades privadas de Argentina en relación con los del resto de Latinoamérica. Chile, Brasil y Colombia transitaron el camino de la reforma de mercado. La distribución de fondos públicos bajo mecanismos de incentivos y la expansión de la universidad privada dan cuenta de ello. Si bien es cierto que el caso argentino no escapó al paradigma propuesto, lo que de alguna manera puede observarse en la sanción y el espíritu de la Ley de Educación Superior (LES) en 1995, las diferencias exhibidas con el resto de la región son grandes y significativas. La reacción contraria a las reformas de tipo competitivo y orientado al mercado, principalmente por parte de las universidades públicas, diferencia a este país de los principales de la región.

El objetivo de este capítulo es analizar el impacto que en el sector privado tuvo la aparición de la Comisión de Evaluación y Acreditación de la Calidad Universitaria (CONEAU) desde su creación en 1996 hasta 2005, y dentro de la lógica que promovió la LES. Específicamente, se describe el rol que este organismo de control tuvo tanto en lo que respecta al crecimiento del sector, como en el tipo de instituciones que directa o indirectamente alentó. Es decir, al tipo de oferta académica que se vio favorecida por la regulación impuesta por esta entidad de carácter regulatorio.

El caso universitario privado argentino se circunscribe dentro de los parámetros de un nacimiento tardío. En cuanto a la demanda o número de alumnos, el mercado privado no se ha mostrado tan dinámico en relación con el resto de la región, esto sobre todo a partir de la década de 1980, si bien es cierto que un crecimiento sostenido durante los años 1960 y 1970 llevó al sector a reclutar a uno de cada cinco alumnos al final de esta última década. De cualquier manera, en los sistemas relevantes de la región, al menos en lo concerniente a cantidad de alumnos, a principios de los años 1980, en Chile y Perú por ejemplo, la porción privada se acercaba al 40% mientras que en otros casos, como Brasil y Colombia, el número de estudiantes superaba a los inscriptos en su contraparte pública.

Así, la década de 1980 en Argentina se presenta como de retroceso privado producto de una fuerte expansión pública. Ocurre que la universidad nacional se posiciona nuevamente en su rol de absorción luego de 7 años (1976-1983) de acceso restringido al sector público impuesto por el gobierno militar. En ese sentido, el objetivo del gobierno electo en 1983 fue devolverle a la universidad nacional su carácter democratizador. Se elimina todo tipo de arancelamiento, exámenes de ingreso y cupos. La universidad privada siente el impacto de una política pública menos selectiva de alumnos y por primera vez el porcentaje de estudiantes que eligen la opción no estatal cae tanto en términos relativos como en absolutos. En ese momento Argentina se presentaba como un caso único en la región en donde se observaba un retroceso relativo del sector privado universitario en relación con su contraparte pública.

Sin embargo, dicha restricción, que no permitió el ingreso al mercado de nuevas universidades de carácter privado, queda sin efecto a fines de los años 1980. Esta nueva apertura provoca un fuerte crecimiento de la oferta no estatal. Como consecuencia directa de la nueva regulación, por primera vez la cantidad de instituciones privadas supera en número a las de origen público. Sin embargo, analizando este período de fuerte promoción de lo privado, o mejor dicho, de no limitación a propuestas alternativas a lo estatal, la demanda privada no logra una similar dinámica. Así, si tomamos como referencia la década que se extiende desde 1986 a 1995, el porcentaje de alumnos en entidades privadas en relación con el sector público creció solo 0,6 puntos porcentuales. En cuanto a las características de esta segunda expansión de la oferta, la que va desde 1989 a 1995, el perfil institucional de estas nuevas universidades se circunscribe dentro de un mix de lo que podríamos denominar entidades de elite y aquellas definidas como de absorción de demanda, pero en este último caso de las denominadas "serias".<sup>1</sup>

El ingreso de la CONEAU como organismo regulador rápidamente alteró el panorama privado. La fuerte expansión de la oferta que se observó durante el primer lustro de los 1990 llega a su fin. Durante dicho período en promedio se abrieron casi cuatro universidades por año.

Sin embargo, desde la creación de la Comisión de Acreditación y Evaluación la demanda por educación universitaria privada se presenta ampliamente favorable. Dicha tendencia se mantiene firme

<sup>1</sup> En este punto el autor distingue entre las de absorción de demanda "puras", las que explican el fuerte crecimiento del enrolamiento privado en América Latina (Levy, 1986), y las que denomina "serias". Estas últimas se diferencian de las primeras por reclutar a una masa de alumnos mayor que una privada típica, pero se encuentran fuertemente reguladas por el Estado. Sobre todo, como en el caso argentino, cuando dicha regulación es estricta. De allí el término de "serias".

hasta el fin de la década y aun después, y hasta 2014. Los indicadores de crecimiento muestran cierta solidez con respecto a la cantidad de alumnos que eligen el sector privado para continuar estudios universitarios. En términos cuantitativos, se observa un crecimiento del 5,8% anual durante el período 2000-2010. A su vez, durante los años 2010 a 2014 sigue creciendo, pero esta vez a una tasa menor (3,6% anual). Por otro lado, el sector público muestra un cierto amesetamiento, creciendo solo al 1,8% anual durante el período 2000-2010. Sin embargo, y sin duda impulsado por la expansión de la oferta académica pública a través de la apertura de seis nuevas universidades nacionales desde 2010 hasta 2014, el sector parece incrementar su tasa de expansión al ubicarse ahora en un 2,3% anual (SPU, 2014). En definitiva, y según datos oficiales al año 2014, el mercado de estudiantes universitarios cuenta con 1.871.445 de alumnos en carreras de grado, de los cuales el 21,6% se encuentra en una universidad privada.

Si bien es cierto que la expansión privada ha tomado a muchos Estados por sorpresa, o deliberadamente se han dejado sorprender como forma de retener su posición de elite del sistema, según lo ya visto, la Argentina es un caso en donde la regulación y el control nació mucho antes de la creación de la propia CONEAU. Desde sus comienzos, el Ministerio de Educación (MdE) se mostró como una entidad rigurosa en la selección y acreditación de universidades privadas aptas para ofrecer el servicio educativo. En este sentido, podríamos categorizar el crecimiento del sector privado en cuatro grandes períodos.

No cabe duda de que la CONEAU actuó como un filtro evitando una fuerte expansión de la oferta, fenómeno que sí ocurrió en los principales países de la región. Para comprender aun mejor la relevancia de la CONEAU como entidad barrera al ingreso, desde 1966 hasta 2011 se presentaron 118 proyectos de apertura de nuevas universidades privadas. Solo 18 obtuvieron un dictamen favorable. Argentina se presenta como un espacio en donde la calidad de la alternativa privada es relativamente homogénea, y así el rango en términos de seriedad de propuesta institucional entre universidades es limitado. En otras palabras, la CONEAU ha evitado una expansión de baja calidad, como lo ocurrido en otros sistemas de la región.

En cuanto a las disciplinas, hay una caída relativa de las dos áreas que en 1995 explicaban casi el 86% de los alumnos en universidades privadas, las ciencias sociales y las aplicadas, tendencia que se evidencia ya a mediados del 2000 y que continúa hasta 2014. Dicha caída de 16 puntos porcentuales es absorbida en casi un 70% por las carreras comprendidas en las ciencias de la salud. Actualmente el sector universitario nacional cuenta con 13 escuelas o facultades de medicina contra 20 en el sector privado.

El capítulo 14, de Osvaldo Barsky y Ángela Corengia, "La educación universitaria privada en Argentina", comienza con un análisis de la evolución histórica de la educación superior privada en Argentina a partir de los enfrentamientos entre los sectores liberales que hegemonizaron el poder político desde mediados del siglo XIX y la Iglesia católica. Esta última creó en 1910 la Universidad Católica de Buenos Aires, que alcanzó a crear la Facultad de Derecho que comenzó a funcionar en 1912, pero los títulos obtenidos por sus egresados no fueron reconocidos por el Estado, lo que forzó su cierre en 1922. En 1955 el gobierno cívico-militar que sucede al peronismo establece en la Ley de Educación Superior sancionada el artículo 28, que es reglamentado en 1958 en el gobierno de Arturo Frondizi, y planteaba la facultad de la iniciativa privada para crear universidades con capacidad para expedir títulos o diplomas académicos, otorgada por el Estado nacional con exámenes públicos y a cargo de los organismos que designara el mismo Estado. Las universidades así creadas no podrían recibir recursos públicos y sus estatutos y condiciones de funcionamiento deberían ser aprobados por el Estado.

La prohibición de recibir recursos financieros estatales creó de hecho una gran dificultad para el desarrollo de carreras científicas que implicaban altos costos de equipamiento e insumos, y también la posibilidad de contratar recursos humanos de alta dedicación, lo que afectaba en materia de investigación y calidad de la enseñanza a todas las disciplinas.

Dictado en 1955 el decreto que autorizaba la existencia de las universidades privadas, las entidades con larga tradición formativa de nivel superior fueron las primeras en tomar la iniciativa. Se necesitaba para ello contar con docentes, espacios físicos adecuados, organización académica y cierta legitimación social que impulsara la inscripción de estudiantes. El peso dominante lo tuvieron las cinco entidades católicas asentadas donde se contaba con estas condiciones. Inicialmente las universidades privadas desarrollaron estrategias de captación de alumnos de grado similares a las universidades estatales, centradas en las carreras profesionales que garantizaran una cantidad significativa de estudiantes. De

todos modos en las universidades de origen católico se desarrollaron algunos doctorados en carreras de humanidades. Al generarse institutos especializados en ingeniería y en ciencias de la computación, en ciencias de la educación y sociales, y particularmente una oferta relevante en ciencias de la administración y negocios, se fue diversificando el perfil de las ofertas. En el último período, ha sido relevante el crecimiento de los institutos ligados a las ciencias médicas.

En las últimas décadas hay un continuo crecimiento porcentual del sector privado de grado y posgrado en alumnos muy superior al estatal, y continuo crecimiento en egresados en ambos casos. Entre 2003 y 2013 la matrícula de los estudiantes de las universidades privadas creció a una tasa del 6,2% anual contra el 1,2 de las universidades de gestión estatal. Esta tendencia se corrobora al analizar los nuevos inscriptos que crecieron en estos años a una tasa del 0,4% en el sector estatal contra un 5,6% en el sector privado. En materia de egresados de grado las universidades estatales crecieron entre 2002 y 2013 a una tasa del 3,0% contra el 7,2% del sector privado.

La rápida expansión de las universidades privadas en las últimas décadas, si bien guarda semejanza con los procesos operados en otros países de la región en cuanto al aspecto cuantitativo, no debe confundirnos sobre las peculiaridades del desarrollo operado en la Argentina en esta temática. Su creación tardía en clima político muy adverso, la sometió desde sus inicios a severos controles de calidad de sus egresados que debían rendir exámenes de egreso al final de sus carreras en las universidades estatales. En 1995, las universidades pasaron a ser evaluadas para su creación por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, que frenó bruscamente la expansión acelerada producida entre 1989 y ese año, y además los posgrados debieron ser acreditados por la CONEAU a través de pares evaluadores provenientes predominantemente del CONICET y de las universidades estatales, las universidades debieron someterse a la evaluación institucional continua y crecientemente las carreras de grado que comprometieran la salud, la seguridad y los bienes de los habitantes pasaron a tener acreditación obligatoria.

Todo ello determinó que a diferencia de buena parte del sistema universitario latinoamericano, donde la calidad fue controlada a través del sistema estatal restrictivo (cuyo ejemplo máximo es Brasil) y el sector privado fue complementario y con débiles controles de calidad explícitos, en Argentina las universidades privadas debieron ajustar sus estándares de calidad a las exigencias de la CONEAU y a la ley vigente. Ello diferencia el caso argentino globalmente de los modelos de “absorción de demanda” que prevalecen en otros países de la región y que exclusivamente desarrollan programas de docencia. Esto mismo provocó la consolidación de procesos de mejoras en la calidad de las instituciones, incluida su gestión, y fortaleció a los académicos de mayor capacidad.

El perfil de las instituciones fue atractivo entonces para numerosos académicos y para profesionales ligados al desarrollo de actividades importantes en el funcionamiento social, sobre todo en materia de carreras de salud, de administración y negocios, de ciencias sociales y humanas. La creciente incorporación de becarios e investigadores del CONICET y la consolidación de un sistema de posgrado con núcleos de alto prestigio fueron cambiando crecientemente la visualización de la calidad de las instituciones por la sociedad. En un balance de las casi seis décadas de existencia de las instituciones privadas de enseñanza superior, en contextos de alta inestabilidad económica y de agudos conflictos sociales, es llamativa la consolidación y permanencia de las instituciones. Solo tres de las 67 creadas dejaron de funcionar.

La heterogeneidad del sistema privado y la natural competitividad entre sus instituciones para la captación de estudiantes, particularmente en la Ciudad de Buenos Aires, ha afectado la capacidad de iniciativas asociadas entre las instituciones que estén en relación con el peso adquirido por las mismas, a pesar de los avances impulsados desde el CRUP. Las renovaciones generacionales y la creciente profesionalización de las instituciones seguramente fortalecerán las tendencias positivas apuntadas en este artículo. La creciente inserción de cuadros técnicos y profesionales provenientes de las universidades privadas en los organismos de conducción del Estado nacional seguramente facilitará el acceso a recursos de los distintos programas existentes y permitirá también la consolidación de apoyos provenientes de los organismos de ciencia y tecnología. Finalmente el fortalecimiento de equipos especializados en el manejo de nuevas tecnologías y la capacidad de operar con adecuados sistemas de marketing muestra que existe un amplio campo de expansión en un país de las dimensiones territoriales en que operan. La experiencia de estas décadas indica que las universidades han sido capaces de sobrevivir en períodos de crisis económicas importantes para luego expandirse con fuerza en los momentos de auge

económico. Seguramente estas condiciones de contexto y el perfil de las políticas públicas marcarán los ritmos de la expansión, pero las cifras de largo plazo presentadas parecen indicar que las tendencias de crecimiento sostenido del sistema se mantendrán.

El conjunto de artículos presentados enriquece el diagnóstico sobre el impacto de la Ley de Educación Superior y dibujan los rasgos esenciales de una posible agenda de cambios. Los autores esperan que aporte a un debate imprescindible que permita el desarrollo de nuevas políticas de transformación de un sistema históricamente lento en la percepción de sus debilidades.