

por **CARLOS PÉREZ RASETTI**. *Profesor-Investigador de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, de la que fue rector. Director de la Maestría en Gestión de la Educación Superior de la Universidad Nacional de la Matanza. Coordinador de la Red IndicES (Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior). Fue miembro de CONEAU y secretario ejecutivo de los CPRES*



LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS (SPU), EN 1993, Y LA SANCIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR, EN 1995, MARCARON LAS PAUTAS SOBRE EL MODO EN QUE SE EFECTIVA LA JURISDICCIÓN NACIONAL SOBRE LAS UNIVERSIDADES. ENTRE LAS DIVERSAS TAREAS DE LOS ORGANISMOS DEFINIDOS POR LA NUEVA NORMATIVA FIGURAN LA ORIENTACIÓN DE LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO Y BECAS; LA SUPERVISIÓN DE PLANES ACADÉMICOS, DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DE EXTENSIÓN, COMO TAMBIÉN LA COORDINACIÓN DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN.

# LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO



**D**esde agosto de 1995, fecha de promulgación de la Ley de Educación Superior 24.521, se introdujeron distintos organismos de coordinación, planificación y evaluación del sistema de educación superior y, especialmente, del subsistema universitario. Tengamos en cuenta, al respecto, que el Sistema de Educación Superior de nuestro país es binario, está compuesto por dos subsistemas que tienen diferentes jurisdicciones, funciones y características institucionales. Estos son el subsistema universitario y el de los Institutos de Educación Superior (IES) según la denominación que le asigna la Ley de Educación Nacional 26.206, y que usualmente denominábamos “no universitario”. Al subsistema de IES le corresponde la jurisdicción de las provincias y el Consejo Federal de Educación y al universitario la jurisdicción nacional. Nos vamos a concentrar aquí en la descripción de la coordinación del subsistema universitario que es el objeto de este artículo, aunque, eventualmente, mencionaremos al subsistema no universitario en la medida en que existen algunos espacios compartidos y, especialmente, la normativa principal, la Ley de Educación Superior, que abarca a todo el sistema.

Aunque desde los primeros años de la independencia y hasta principios del siglo XX las universidades fueron creadas en jurisdicción provincial, es decir, como universidades provinciales, y la educación es una de las facultades no delegadas por las provincias en la organización nacional, tempranamente se

estableció la jurisdicción nacional para la regulación de las universidades, cuestión que quedó consagrada con la sanción de la primera ley universitaria, conocida como Ley Avellaneda, en 1885. Si bien el caso de la Universidad de Córdoba era distinto –porque es la única anterior a la independencia–, en esta etapa la institución fue asumida por la provincia.

Desde 1995, con la sanción de la ley actualmente vigente, la jurisdicción nacional respecto del subsistema universitario que venía desempeñando el Ministerio de Educación (en ese momento, Ministerio de Cultura y Educación) incorporó un grupo de organismos con distintas funciones e integración. Los estudios comparados llaman a este tipo de organismos genéricamente como

*La CONEAU es un organismo descentralizado del Ministerio de Educación, que funciona con su propio presupuesto y actúa con independencia.*



de “amortiguación”, por tratarse de instancias ubicadas entre las instituciones autónomas y el Poder Ejecutivo y por estar integradas por representantes de ambos espacios.

En ese marco legal, entonces, en la coordinación del subsistema universitario participa el **ministro de Educación** que, con el asesoramiento y la gestión directa de la **Secretaría de Políticas Universitarias**, orienta las políticas para el sector, especialmente mediante su intervención en la formulación del proyecto de presupuesto para las universidades nacionales que será considerado por el Congreso cada año, a través de su intervención en las paritarias de los sectores docente y no docente. Las responsabilidades directas en esta función ministerial están asignadas a la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), que fue creada en 1993 cuando el gobierno de aquel momento decidió asumir un rol más protagónico en la política hacia las universidades nacionales, abandonando la postura de prescindencia frente a la autonomía que caracterizó al gobierno de Raúl Alfonsín. Fue desde esta nueva secretaría que se impulsó el proyecto que terminó con la aprobación de la Ley de Educación Superior 24.521 (LES) y la implementación del esquema de coordinación actual.

La SPU inauguró durante los años '90 los programas de financiamiento orientados como metodología para incentivar distintas líneas de políticas públicas dirigidas hacia las universidades. Un cambio sustantivo de esta modalidad se dio a partir de 2003, cuando estos programas dejaron de ser competitivos y se volvieron universales, es decir, permitieron el acceso a las convocatorias de financiamiento orientados a todas las universidades que decidieran sumarse a los objetivos de cada uno de los programas vigentes en cada etapa.

Actualmente existen diversas líneas de financiamiento orientado. Una de las más antiguas, que se sostiene a pesar de las críticas que sufrió desde un principio de parte de universidades, gremios docentes y académicos, es el Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores. Este programa promueve la investigación ligada a la docencia. Cuenta con dos instrumentos principales: la categorización de los docentes-investigadores y el incentivo económico. El primero aplica pautas homogéneas para la calificación de las aptitudes investigativas mediante la evaluación periódica realizada por comités de pares. El otorgamiento de un incentivo económico a los docentes-investigadores categorizados en el programa estimula la participación. Se asigna a los docentes-investigadores que participen en un proyecto de investigación acreditado por la universidad o por un organismo reconocido por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa del programa. Actualmente están integrados al programa 34.598 docentes-investigadores (de los cuales 22.500 perciben el incentivo). Este nivel de adhesión importante ratifica su vigencia a pesar de que el monto de los incentivos ha perdido peso relativo en los ingresos de los docentes y de los importantes problemas de gestión que afectan los procesos de categorización cuyo trámite, a cargo de las universidades, sufre retrasos muy importantes.

Otros programas vigentes desde 2004 son los que apoyan el mejoramiento de las carreras de grado que realizaron su proceso de acreditación en las convocatorias de CONEAU y algunos dirigidos a carreras que no deben cumplir con este requisito, como las de Ciencias Sociales y Humanidades.

Los programas de financiamiento orientado han perseguido un

amplio abanico de objetivos tanto para apoyar instancias de evaluación y planeamiento institucional, el desarrollo y fortalecimiento de editoriales universitarias, la promoción de carreras informática y de ingeniería, el apoyo a la expansión territorial, a la cooperación con Brasil para el fortalecimiento de posgrados, el financiamiento de proyectos de Voluntariado Universitario, la conformación de redes interuniversitarias, la promoción de la articulación con el nivel secundario y con Instituciones de Educación Superior no Universitaria, la construcción de un sistema de reconocimiento de actividad académica entre instituciones universitarias del país, y otros.

La SPU gestiona, además, programas de becas tanto generales como orientados a algunas carreras en particular, y realiza el apoyo a la implementación de nuevas universidades nacionales. Desde el punto de vista de la regulación del sistema, el Ministerio de Educación ejerce funciones que se concentran principalmente en la Dirección Nacional de Gestión Universitaria y están relacionadas con el reconocimiento nacional de los planes de estudio, la verificación de los títulos que emiten las universidades y la supervisión de las instituciones universitarias privadas, especialmente durante el período inicial, mientras gozan de un reconocimiento provisorio. Esta tarea se hace de manera articulada con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

La LES incorpora a la coordinación de las universidades dos organismos que ya existían como organizaciones de rectores, el **Consejo Interuniversitario Nacional** (CIN), que nuclea a los rectores de las universidades nacionales y provinciales, y el **Consejo de Rectores de Universidades Privadas** (CRUP), que hace lo propio con las autoridades de las instituciones de este sector de gestión. Tanto el CIN como el CRUP habían cumplido funciones de representación de sus respectivos ámbitos, pero con la sanción de la nueva legislación pasan a estar formalmente incorporados al sistema de coordinación con funciones específicas establecidas en la normativa. En principio la representación que siempre ejercieron ahora es formal y constituye una función oficial. El artículo 73 de la LES establece las mismas funciones para ambos consejos:

- a)** Coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos.
- b)** Ser órganos de consulta en las materias y cuestiones que prevé la presente ley.
- c)** Participar en el Consejo de Universidades.

La primera de estas funciones no hace más que reconocer la razón de ser de los consejos y asume la actividad que desde su creación habían desempeñado con mayor o menor intensidad



*Desde 1995, con la sanción de la ley actualmente vigente, la jurisdicción nacional respecto del subsistema universitario que venía desempeñando el Ministerio de Educación (en ese momento, Ministerio de Cultura y Educación) incorporó un grupo de organismos con distintas funciones e integración.*

según las épocas. Pero son los puntos b) y c) los que, funcionando de manera articulada, fueron generando una dinámica nueva para estas dos organizaciones. Más allá de las gestiones que de modo bilateral canalizan el CIN y el CRUP respectivamente con el Ministerio de Educación y, especialmente, con la SPU, su participación en el Consejo Universitario, otro de los organismos de "coordinación y consulta", según de denominación que les asigna la LES, impulsó una nueva dimensión a su trabajo.

El Consejo Interuniversitario Nacional funciona con un comité ejecutivo (CE) integrado por 13 miembros, incluidos el presidente y el vicepresidente, que son elegidos anualmente por todos los rectores de las instituciones universitarias (universidades e institutos universitarios) que tienen autoridades electas por los claustros y gozan de plena autonomía. Los rectores organizadores de las nuevas universidades tienen voz pero no voto. El comité ejecutivo se reúne periódicamente y también de modo extraordinario para acordar las cuestiones rutinarias y, en ocasiones especiales, se convoca a sesiones ampliadas en las que pueden participar también los otros miembros del CIN. Anualmente se realiza una sesión plenaria en la que se eligen autoridades para el nuevo período anual.

Para el estudio de los temas, el CIN se organiza en 11 comisiones permanentes: Asuntos Académicos; Ciencia, Técnica y Arte; Posgrado; Asuntos Económicos; Asuntos Internacionales; Extensión, Bienestar Universitario y Vinculación Territorial; Relaciones Institucionales; Comunicación y Medios; Conectividad y Sistemas de Información; Acreditación; Vinculación Tecnológica. Son coordinadas por los rectores miembros del CE y las integran representantes de todas las universidades miembro, generalmente los secretarios o autoridades del área correspondiente. Las comisiones cumplen una función de asesoramiento. También se han creado redes entre las universidades estatales para el tratamiento de algunas temáticas. Estas redes hoy remiten a las comisiones del CIN, aunque desarrollan una agenda propia de cooperación para las temáticas alrededor de la cuales se constituyeron. Actualmente son: RUEDA, de Educación a Distancia; Comité Técnico del Deporte Universitario; RedCIUN, de cooperación internacional; REUN, de editoriales universitarias; RedViTec, de Vinculación Tecnológica; ARUNA, de radiodifusoras universitarias; RENAU, de medios audiovisuales; RedBien, para Bienestar Universitario; Rexuni, de extensión universitaria. El CRUP se organiza con un consejo plenario que integran todas las universidades miembro y se reúne de manera ordinaria una vez por mes, y un consejo directivo de 12 miembros y 5 suplentes cuya función es ejecutar las decisiones del consejo plenario. Las universidades públicas y privadas participan también en siete organismos regionales en los que comparten funciones con

*Actualmente existen diversas líneas de financiamiento orientado. Una de las más antiguas, que se sostiene a pesar de las críticas que sufrió desde un principio de parte de universidades, gremios docentes y académicos, es el Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores. Este programa promueve la investigación ligada a la docencia.*

los representantes de las provincias y cuya función principal, inscripta en la ley, es la articulación entre los dos subsistemas de educación superior. Se trata de los **Consejos Regionales de Planificación Superior** (CPRES como denominación instalada, ya que resulta más fácil de pronunciar que la correspondiente, CRPES), que constituyen la única herramienta de coordinación horizontal del sistema de educación superior. Su ámbito geográfico y sus funciones han sido modificados levemente en el año 2016. En la actualidad, los CPRES son: Metropolitano (CABA y región metropolitana de Buenos Aires), Centro (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos), Cuyo (Mendoza, San Luis, San Juan, La Rioja), Noroeste (Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y Salta), Noreste (Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones), Sur (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), Bonaerense (la provincia de Buenos Aires, con excepción de la región metropolitana).

En 2006 se crea la secretaría ejecutiva de los CPRES, en el ámbito de la SPU, con la finalidad de impulsar una agenda que, desde ese entonces, abarca diversos temas e iniciativas tanto de articulación con la educación secundaria y superior, como el control de la dispersión geográfica de las universidades, el Programa de Expansión, entre otras.

Finalmente, es el **Consejo de Universidades** (CU) el organismo en el que convergen todas las instancias del sistema y cuya actuación se proyecta con más influencia, tanto por las funciones que le asigna la ley como por la importancia de las cuestiones que el ministerio ha puesto a su consideración y sujeto a los acuerdos allí alcanzados. El Consejo de Universidades está integrado por 7 miembros del comité ejecutivo del CIN, 7 de la comisión directiva del CRUP, un representante (que siempre debe ser un rector) por cada CPRES y un representante del Consejo

Federal de Educación. El CU tiene algunas funciones específicas, a saber:

- ▶ Definir políticas para el desarrollo universitario, promover la cooperación y coordinación entre las instituciones universitarias y coordinar el sistema.
- ▶ Pronunciarse sobre los asuntos que la ley le requiere: normas de acreditación de grado y posgrado.
- ▶ Dar pautas para la articulación de instituciones.
- ▶ Intervenir sobre los asuntos que el Ministerio de Educación solicite opinión.

La tarea más importante del CU ha sido la incorporación de carreras al régimen de acreditación establecido por el artículo 43 de la LES, aprobar los estándares, contenidos mínimos, requisitos de formación práctica y carga horaria para cada una de esas carreras y las normas para la acreditación de las carreras de posgrado. Pero también ha crecido en los últimos años su protagonismo por la cantidad de temas que fueron puestos a su consideración, respecto de cuestiones normativas, como la regulación de la educación a distancia, la expansión de las instituciones y las regulaciones de los CPRES.

Solo nos queda por mencionar a la **Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria** (CONEAU), un organismo con funciones e integración bien diferente a los ya mencionados. La CONEAU es un organismo descentralizado del Ministerio de Educación, que funciona con su propio presupuesto y actúa con independencia. Le corresponden cuatro funciones principales:

- ▶ La evaluación institucional de instituciones universitarias en funcionamiento.
- ▶ La evaluación de proyectos institucionales de nuevas universidades nacionales, de universidades provinciales que requieren

su reconocimiento nacional y de iniciativas que promueven la autorización de nuevas instituciones universitarias privadas.

► La acreditación de las carreras de grado declaradas de interés público y que están incluidas en el régimen del artículo 43° de la LES.

► La acreditación de las carreras de posgrado.

En el caso de las carreras de grado y posgrado se acreditan los proyectos como requisito para habilitar el reconocimiento nacional por parte del Ministerio de Educación, y para las carreras en funcionamiento, se formulan convocatorias periódicas por carrera (en el caso de las de grado) o por áreas de conocimiento (para las de posgrado).

La CONEAU está integrada por 12 miembros cuya designación realiza el Poder Ejecutivo a propuesta de distintos organismos: 3 por el CIN, 1 por el CRUP, 1 por el ME, 1 por la Academia Nacional de Educación, 6 por el Congreso (3 por cada Cámara). Los miembros deben reunir antecedentes académicos relevantes, duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos.

La CONEAU implicó la introducción de la evaluación externa y de la acreditación en nuestro país, en el marco de una tendencia internacional de los años '90 y que se consideraba parte de un set de reformas neoliberales pensadas para inclinar la regulación universitaria hacia las lógicas del mercado. Sin embargo, tanto los procesos de evaluación como los de acreditación adquieren sentido en el marco de las políticas públicas en las que están insertos. La implementación de estos procesos, con fuerte protagonismo de la comunidad universitaria, y los cambios políticos verificados en los años 2000, le asignaron a la evaluación, y especialmente a la acreditación de carreras de grado, un pronunciado sentido de mejoramiento de la calidad que ha ido logrando cada vez mayor aprobación en el sistema.

