

# Pensamiento Universitario

☰ Menú



## UNA LEY QUE PIENSE MÁS EN EL SISTEMA QUE EN LAS INSTITUCIONES



(haz click aqui para desplegar la imagen)

***Mónica Marquina***

*Universidad de Buenos Aires (UBA) – Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF)/CONICET*

Luego de casi 25 años, pareciera que otra vez se abre el debate sobre una nueva Ley de Educación Superior (LES). En un momento tan crítico de la sociedad como resultado de la pandemia, y en ese marco de la educación, cuesta entender por qué ahora, cuando pareciera que en estos años hubo una suerte de ajuste mutuo entre el espíritu de aquella ley y la vida de las universidades. Sin embargo, siempre es bueno aprovechar estos momentos para reflexionar acerca de lo que debería contemplar una Ley de Educación Superior de la segunda década del siglo XXI.

Estos momentos de apertura de debates normativos suelen caer en la tentación de los diversos actores implicados de querer “poner todo” en relación a sus particulares demandas, bajo la errada presunción de que la futura ley constituya una suma de demandas en la que, como siempre, pesan más quienes tienen mayor poder relativ

Con esto quiero decir que sería un error querer imponer una forma de sistema de selección de representantes o de co- gobierno particulares, a instituciones que constitucionalmente son autónomas, así como obligaciones en torno a una idea de gobernanza universitaria que desdibujaría la gran diversidad de modelos institucionales que tiene nuestro rico sistema universitario, producto de sus historias, geografías, tamaños y comunidades. Sería ideal que el esfuerzo del debate que se viene pusiera el foco en cómo lograr un sistema coordinado, que asegure a las instituciones agendas de mediano y largo plazo, que posibilite a los estudiantes construir sus trayectorias aprovechando al máximo sus ofertas, que expanda con criterios flexibles algunos nichos de formación que deben y quieren ser evaluados, y que brinde información al día, pública y transparente a todos los interesados, no sólo en estudiar el sistema, sino a quienes hacen uso del mismo de la mejor manera posible.

### **Un sistema de financiamiento previsible**

El financiamiento universitario es la causa y a la vez la consecuencia de gran parte de los problemas de crecimiento y expansión del sistema. Relativamente, la proporción de presupuesto de la educación destinado al Programa 26 (Educación Superior) de las Leyes de Financiamiento es de enorme peso, dado que en el resto del sistema educativo las instituciones son de jurisdicción provincial.

Si bien la mayor parte del presupuesto está constituido por transferencias directas a las universidades, y de estas partidas cerca del 90% promedio están destinadas a salarios, ya desde 1993 hasta la actualidad ha existido una proporción no menor de recursos que queda en manos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) con el fin de ser distribuida en función de programas específicos.

Lamentablemente, a lo largo de los años, y más allá de las gestiones gubernamentales, se ha visto que las líneas de financiamiento de estos recursos no son estables; se constituyen en un “efecto regadera” (Suasnábar y Rovelli, 2011) de múltiples ventanillas (García de Fanelli, 2008) de convocatorias con fines específicos con escasa coordinación, gran dispersión de recursos y costos académicos y administrativos por parte de las instituciones, y que incentivan conductas de las instituciones y no necesariamente se vinculan con sus propios planes de desarrollo. Por el contrario, en muchas instituciones los proyectos institucionales se ordenan en función de estas oportunidades financieras. En este caso, es posible observar una tensión entre los instrumentos de política nacional -acotados, discontinuos y reducidos en financiamiento – y la propia capacidad de las instituciones para definir sus programas y líneas prioritarias de funcionamiento. ^

Esto, que en sí constituye un tema de discusión si queremos pensar una mejor articulación de la planificación nacional con la autonomía (Marquina, 2014), se torna más complejo cuando observamos que, además, existe el instrumento llamado erróneamente “contrato – programa” por medio del cual la SPU financia a las instituciones necesidades específicas por fuera de convocatorias, de manera fragmentada, con criterios poco claros, y mayormente orientados a la creación de carreras que, en definitiva, implican nuevos cargos docentes que luego pasan a consolidarse en el presupuesto. Esta modalidad no necesariamente tiene arraigo en planes institucionales, y muchas veces se orientan a atender necesidades urgentes de las instituciones, que no se anclan necesariamente en estudios de demanda o reordenamientos internos de designaciones y prioridades.

Mencioné la mala utilización del concepto “contrato – programa”, dado que esta modalidad se originó en un modelo de financiamiento más integrado y plurianual, sobre la base de un acuerdo formal entre la SPU y una institución, en función de dos pilares: a) prioridades de la institución en base a su plan de desarrollo y necesidades regionales; b) líneas estratégicas de política pública para el sistema universitario. Vale recordar, en este marco, la creación por RM 260/05 del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), un programa que pretendió allá por el inicio del siglo XXI tomar los modelos de Cataluña y Francia como formas de relación gobierno – instituciones que pudieran ir más allá del corto plazo (García de Fanelli, 2008).

El FUNDAR pudo financiar algunos pocos contratos – programa integrales entre los años 2002 y 2007, momento en que se deroga la resolución de creación mediante la RM 1100/07. Más recientemente, la idea de contrato programa integral se instituyó por RM 3885/17, a partir de criterios establecidos en su anexo (SPU, 2017), por la que pudieron financiarse otro conjunto reducido de acuerdos con instituciones, y nuevamente la modalidad volvió a interrumpirse sin fluir de la manera esperada. Varias son las hipótesis de estos intentos fallidos. Me animaré a mencionar dos: la falta de presupuesto y la amenaza para la SPU que implica la figura del contrato programa integral plurianual, que no le permitiría negociar año a año con las instituciones y mantener una relación de poder con cada una de ellas.

Por tanto, una nueva Ley de Educación Superior debería incorporar en su cuerpo normativo una institución similar a la del FUNDAR, es decir la creación de un fondo destinado al desarrollo universitario, diseñado con el fin de articular prioridades de política nacional, regional e institucional, a mediano plazo, y administrado por un Consejo Directivo plural descentralizado de la SPU, pero presidido por ella, que tenga la responsabilidad de la distribución en base a criterios objetivos y transparentes, y de su seguimiento en base a metas e indicadores. Este es uno de los

acuerdos del sistema que deberían estar plasmados en una futura Ley de Educación Superior, indicando las funciones de esta instancia, sus miembros, y los criterios principales de funcionamiento.

De forma paralela, en cada año el presupuesto universitario debería contemplar las transferencias directas a las universidades, con los incrementos originados en la inflación y en la eventual incorporación de los fondos asignados el año previo mediante la modalidad mencionada. Así, se resolvería otro efecto no deseado que es muy común a la hora de definir los montos por universidad en las leyes de presupuesto, producto de la presión y el *lobbie* de las diferentes instituciones sobre los legisladores.

### **Un sistema de reconocimiento interinstitucional de saberes**

Nuestro sistema universitario tiene 11.245 carreras: 2.631 de pre-grado, 5.327 de grado y 3.287 de posgrado (SPU, 2019). Hay una variedad de oferta dada no sólo por la diversidad de titulaciones sino por el perfil de las mismas como consecuencia del cuerpo académico a cargo, la localización y la historia de la institución que las ofrece. Aún en los casos de las carreras del artículo 43, que atraviesan procesos de acreditación en base a estándares nacionales, existe un margen para que perdure, en más o en menos, esta diversidad.

En los últimos años se ha discutido suficientemente acerca de la paradoja de que a los estudiantes les es muchas veces más fácil realizar movilidades en el exterior, cuyos saberes luego son reconocidos en sus instituciones, que hacerlo al interior de nuestro sistema. También se han analizado las dificultades que para muchos tiene que se reconozcan equivalencias cuando desean cambiar de institución y/o carrera, así como si quisieran lograr que se le reconozcan saberes adquiridos en carreras del pasado que abandonaron (Marquina, 2018).

En ese marco, durante 2016 y 2019 se creó y funcionó el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico, creado por Res. Min 1870/16, desde el cual cerca de un centenar de instituciones universitarias públicas y privadas acordaron trayectos de formación con capacidad de ser reconocidos tanto en el formato de movilidades como de pases entre instituciones. Más de mil carreras de diez campos de formación lograron acuerdos específicos de reconocimiento de 1400 trayectos formativos, que hoy están vigentes, y que podrían ser aprovechados si esa política de acuerdo interinstitucional, coordinada desde la SPU pero acordado interinstitucionalmente, se hubiera continuado más allá de los cambios de gestión.



Una práctica típica de nuestra política universitaria es la no consolidación de programas que resultan funcionales al sistema, y sobre todo que cuentan con acuerdos de las instituciones autónomas. El SNRA podría haberse expandido a nuevas carreras, o bien podría haberse sostenido el apoyo inicial dado a través de becas de movilidad. Es más, hoy debería proyectarse considerando la oferta a distancia, que cada vez se desarrolla en mayor medida producto de la consolidación de los Sistemas Nacionales de Educación a Distancia (SIED) y la creación de nuevas carreras en esta modalidad producto de la pandemia. Existe un acta de adhesión de 48 universidades públicas para participar en el consorcio universitario "Campus Virtual Universitario Nacional" impulsado por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que nunca llegó a ponerse en funcionamiento. El consorcio tenía como propósitos expandir geográfica, social y etariamente la educación superior a lo largo y ancho de todo el país, facilitar la creación de carreras multidisciplinarias y de múltiple titulación, generar herramientas facilitadoras de los programas de reconocimiento de trayectos formativos y promover la movilidad estudiantil con estándares conjuntos de reconocimiento de competencias y destrezas en el marco de la autonomía de las universidades. Todas iniciativas iniciadas con enormes esfuerzos interinstitucionales que se discontinúan por los eventuales cambios de gestión, y que no se explica por una falta de recursos. Hoy el mundo discute el reconocimiento de saberes en diferentes formatos y para diversas modalidades. El camino recorrido podría adaptarse, corregirse, pero sin dudas no debería desaprovecharse.

En este sentido, una futura LES también debería instituir un Sistema Nacional de Reconocimiento Académico sobre la base de una unidad de valor o crédito, tomando como base la experiencia recorrida (Tavela y Marquina, 2018), que a la vez que posibilite la extensión de acuerdos dentro del sistema, articule con otros sistemas similares del mundo, y que incluya diferentes posibilidades de trayectos para diversos fines, con posibilidad de reconocimiento. Sin dudas esta sería una forma eficiente y articulada de expandir el sistema, alternativa y complementaria a la continua creación de nuevas universidades, que la ley también debería regular a través de criterios de planificación regional. La base de estos acuerdos está hecha. El sistema de información de trayectos está desarrollado dentro del SIU. Sólo se necesita un acuerdo que por ley asegure las condiciones para que este tipo de experiencias sigan en desarrollo más allá de las decisiones de los gobiernos de turno, cuando existen acuerdos del sistema.

### **Nuevas formas de expansión del aseguramiento de la calidad**

La experiencia de aseguramiento de la calidad argentina es de gran relevancia a nivel regional e internacional. Hoy es posible sostener que uno de los temas de agenda introducidos por la LES en 1995 que fuera más resistido, se incorporó a la

vida de las universidades producto del ya mencionado ajuste mutuo entre lo pensado en el proyecto de los 90 y lo posible en el sistema universitario. Jamás hubiéramos imaginado que en 2021 fueran cada vez más las carreras que quieran ser incluidas en el artículo 43, es decir, que entreguen parte de su autonomía en lo que respecta al diseño de los planes, cargas horarias y condiciones de enseñanza.

Este proceso de ajuste mutuo es el resultado de un aprendizaje, tanto de las instancias gubernamentales como de las propias instituciones. Asimismo, hay que decir que queda un camino por recorrer para que estos procesos se incorporen naturalmente a los circuitos de gestión interna de la calidad y sean aprovechados como insumos para el desarrollo de los planes estratégicos o institucionales. La tensión entre evaluar para controlar vs. para mejorar (Marquina, 2017) aún está latente y en todo caso hay un salto cualitativo que dar en relación a los resultados de los procesos de evaluación y acreditación para la mejora institucional. Este salto cualitativo requerirá, probablemente, pensar qué hacer luego de varias rondas de acreditación de carreras o de evaluación institucional; si no será necesario pasar a otras instancias en donde se atienda más a resultados de rendimiento académico para el caso de acreditación de carreras, o a evaluaciones de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad institucional, como hoy se discuten en el mundo, para el caso de evaluación institucional. Sin embargo, estas cuestiones apenas deberían estar mencionadas en una futura norma, ya que dependen de políticas activas que avancen hacia procesos cada vez más autorregulados por las instituciones.

Sin embargo, hay nichos que requieren pensar de manera más creativa cómo atender la demanda y necesidad de algunas carreras por ser evaluadas. Cabe mencionar al conjunto creciente de carreras que hoy forman parte del artículo 42, es decir, carreras que la actual ley no concibe como de interés público y, por tanto, no son objeto de acreditación. Algunas de estas carreras, por motivos de prestigio, interés por acceder a programas de mejora, o bien para reconocimiento internacional, necesitan ser parte de algún proceso de garantía pública de la calidad. Por otra parte, existe una deuda cada vez más imperiosa por resolver, que es la inclusión de las carreras de formación docente al grupo de carreras reguladas por el artículo 43 de la actual ley. En ambos casos, se torna difícil pensar que la actual agencia encargada de estos procesos, es decir la CONEAU, pueda atender estas demandas incrementando su ya cargada agenda de tareas para las cuales ha sido creada hace más de 20 años.

La experiencia internacional muestra diversos modelos que podrían servir de base para pensar nuevas formas de expansión de mecanismos de aseguramiento de la calidad. En el caso de las actuales carreras del art. 42 que así lo soliciten, podría

pensarse en procesos coordinados por las asociaciones profesionales o académicas, nucleadas en instancias sostenidas interinstitucionalmente a cargo de procesos de acreditación que deberán pensarse *ad hoc*, a través de los mecanismos hoy existentes, los que culminan en una decisión del Consejo de Universidades, que a la vez podrían contar con la asistencia de la CONEAU en la operacionalización de instrumentos específicos adaptados a estos tipos de carreras.

Para el caso de las carreras de formación docente, ya incorporadas al artículo 43, quizá sea el momento de descentralizar la tarea de acreditación, a nivel de agencias regionales bajo el criterio de los CPRES, las que deberían a la vez estar acreditadas por la CONEAU, funcionando en base a estándares acordados con el mismo mecanismo hoy existente. Incluso podría pensarse en incorporar en estas instancias a las ofertas de los Institutos de Formación, y más aún, a la evaluación institucional de éstos. El fortalecimiento de agencias regionales para este fin, sobre la base de parámetros comunes a nivel nacional, es otro de los acuerdos que sin dudas una nueva LES podría asegurar, y que resolvería la dificultad de lograr acuerdos entre el sector de universidades y el de Institutos de Formación, que hasta ahora, luego de muchos años, aún no pueden concretarse.

### **Un sistema de información actualizado, público y transparente**

Uno de los avances más importantes que acompañaron la reforma universitaria de los años '90 fue la creación del Sistema de Información Universitaria. Por primera vez comenzó a desarrollarse, también con acuerdo de las universidades, una base de datos que permitió por muchos años el análisis de series estadísticas de evolución de diversas variables del sistema. También contó con el desarrollo de diversos sistemas informáticos específicos que conectó la información de las instituciones con el nivel central, en un proceso de confianza creciente, y que hoy constituyen herramientas importantes para la gestión.

A la vez, se fue produciendo información en diversas instancias, producto de los procesos desplegados en políticas específicas de educación superior. Así, existen sistemas de información que conciernen al sistema universitario en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, en la CONEAU, y en el CIN, donde hoy radica el SIU. Por otra parte, en los últimos años la información de los tradicionales anuarios estadísticos se fue presentando de manera cada vez más agregada, con la dificultad para seguir las mencionadas series para quienes se interesan por su análisis, pero también para cualquier interesado (alumnos, familias, docentes, investigadores, decisores) que quiera obtener datos accesibles, o indicadores clave que permitan analizar en tiempo real la marcha del sistema universitario a nivel nacional e institucional. Podríamos decir que en un momento en el que los sistemas de información de la

educación superior a nivel internacional están cada vez más a disposición, con diversos fines y a través de diversos indicadores, en nuestro país la tendencia va en un camino contrario.

Hoy la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública es un punto de partida ineludible que asegura la participación ciudadana y la gestión pública transparente. La nueva Ley de Educación Superior, necesariamente, debería reflejar el acuerdo del sistema universitario para formar parte de este mecanismo democrático. En este sentido, es la oportunidad para establecer por ley las bases para asegurar que la actual información universitaria sea accesible, actualizada en tiempo real, unificada y disponible para cualquier persona interesada.

### **Conclusiones: un acuerdo sobre la política universitaria que necesitamos**

Más allá de aspectos puntuales que no fueron objeto de este artículo, el principal foco de una futura Ley de Educación Superior debería estar en la dimensión del sistema, incluso comprendiendo al subsistema no universitario al cual, por falta de espacio, sólo se lo ha incluido en este trabajo en uno de los aspectos analizados. Quienes estarán a cargo del diseño de propuestas contenidas en la futura ley deberían estar atentos a no caer en un debate en el que se atiendan las demandas de grupos específicos, cuyos intereses, además de ser parciales y agregados, podrían atender contra la diversidad del sistema. Lo mejor que podría pasar es que esas discusiones se trasladen a cada uno de los ámbitos institucionales, en el marco de las autonomías universitarias.

Algunas de las reformas recientes de la LES pecaron de este error. Si así se pensara la discusión que se inicia, estaríamos perdiendo una oportunidad única de pensar al bosque, en toda su dimensión, en lugar del árbol. Me refiero puntualmente a que una nueva Ley de Educación Superior debería establecer las condiciones sistémicas que en estas últimas décadas faltaron, para que el entramado de instituciones funcione, justamente, como sistema y no como un agregado de partes aisladas.

Además de esa necesaria mirada supra institucional, será clave la disposición de los representantes legislativos para lograr acuerdos perdurables, ya logrados por las instituciones en diversas experiencias transitadas, pero que chocaron con las interrupciones usuales de los cambios de gestión. Por otra parte, es esperable una predisposición a lograr crecientemente más transparencia y previsibilidad al funcionamiento del sistema y a su expansión. La política universitaria nacional deberá encontrar el adecuado equilibrio entre planificación y autonomía. Esto sólo es posible con acuerdos de reglas, criterios e instauración de mecanismos de

funcionamiento. Eso es lo más importante que hoy puede brindarnos una nueva Ley de Educación Superior.

## REFERENCIAS

García de Fanelli, A. (2008). *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires: IIPE UNESCO.

Marquina, M. (2014). Autonomía y planificación: una tensión inherente a la vida de la universidad moderna. En M. Marquina, R. Follari, A. Stubrin y A. Camou, *La universidad entre la autonomía y la planificación, tres ensayos en diálogo*. Los Polvorines: Colección Educación – Serie Universidad. IEC – CONADU / UNGS.

Marquina, M. (2017). *Yo te evalúo, tú me evalúas. Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

Marquina, M. (2018). El Sistema Nacional de Reconocimiento Académico: marco conceptual y diagnóstico para el diseño e implementación de una política pública de educación superior. En D. Tavela y M. Marquina, *RTF: Reconocimiento de trayectos formativos en Educación Superior: una política de articulación del sistema para brindar más opciones de formación al estudiante*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.  
<http://librortf.siu.edu.ar>

Secretaría de Políticas Universitarias (2017). *Criterios para la implementación de la nueva modalidad de Contratos Programa Integrales (CPI)*. Anexo a la Resolución Ministerial 3885717 (IF-2017-13943185-APN-SECPU#ME).

Secretaría de Políticas Universitarias (2019). *Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2019-2020*. Buenos Aires: Departamento de Información

Universitaria. Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2011). Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Innovación Educativa*, 11(57), 21-30.

📁 #20, Dossier

📖 Mónica Marquina, Reforma LES

- < La evaluación y la Ley de Educación Superior: entre el recelo y la domesticación.
- > Fundamentos democráticos de la educación superior



Revista #20



Conferencias y Eventos



Contacto

ISSN 2683-8265

© 2021 Pensamiento Universitario • Funciona con GeneratePress

