

LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA: DE LOS CUESTIONAMIENTOS A LAS DIFICULTADES DEL CAMBIO

FACUNDO SOLANAS

Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, es investigador y docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

Correo-e: fsolanas@yahoo.com

Resumen

A partir de los años 90 gran parte de los países de América Latina fue protagonista de importantes cambios en sus respectivos sistemas de educación superior. Los procesos de globalización y mercantilización de la de educación superior vinieron acompañados por transformaciones institucionales que introdujeron los mecanismos de acreditación y evaluación universitaria, entre otras cosas.

En el caso argentino, durante los últimos años se han presentado ante el Poder Legislativo distintos proyectos de ley tendientes a modificar el marco normativo vigente. Centrándonos en uno de los aspectos más importantes del proyecto como la composición de la institución encargada de los procesos de acreditación y evaluación, realizaremos un análisis comparativo.

Tomando en cuenta herramientas provenientes del análisis de políticas públicas y del neo-institucionalismo, nos proponemos abordar las dificultades de la clase política para pensar en esquemas alternativos sobre el modo de gestión y elección de autoridades dentro de la mencionada institución.

Palabras clave

Ley de educación superior - Políticas públicas - Acreditación - Mercantilización - Argentina

Abstract

Since the beginning of the 90's, many of the Latin-American countries led important changes in their higher education systems. The processes of globalization and mercantilization of higher education were followed by institutional changes introduced by the accreditation and evaluation university mechanisms, among other things.

Recently in Argentina, different projects of law have been presented to the National Legislature aimed to amending the existing regulatory framework. Focusing on one of the most important aspects of the project as the composition of the institution responsible for accreditation and evaluation processes, we will conduct a comparative analysis.

Based on policy analysis and neo-institutionalism tools, we intend to address the difficulties of the political class to consider alternative schemes for the administration and member's election within that institution.

Key words

Higher education law - Public policy - Accreditation - Mercantilization - Argentina

Introducción

El contexto de los años 90, signado por un fuerte proceso de mercantilización de la educación superior, vino acompañado por la multiplicación de instituciones de educación superior (IES). Su amplia heterogeneidad tornó imperiosa la necesidad de garantizar la calidad de los sistemas de educación superior (SES) no sólo en Argentina y América Latina, sino en gran parte del planeta.

La mayor parte de las reformas de los marcos normativos en los países latinoamericanos introducían mecanismos de acreditación y evaluación universitaria, que en el caso argentino fueron fuertemente resistidos por parte de los actores universitarios. Transcurrida más de una década de la promulgación de la ley, en los últimos años la necesidad de producir cambios en la normativa ha sido traducida en distintos proyectos de ley presentados, tanto en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN), como en el Honorable Senado de la Nación (HSN).

Teniendo en cuenta la “caja de herramientas” del análisis de políticas públicas (Mèny y Thoenig, 1989) y, específicamente, a algunos instrumentos provenientes de algunas corrientes del nuevo institucionalismo histórico (Hall y Taylor/1997), en particular a la noción de “*path dependence*” (Pierson, 1996/2000b/2000c), nos proponemos abordar aquellos aspectos que han condicionado fuertemente las propuestas de modificación de la Ley de Educación Superior Argentina (LES) N° 24.521.

A partir del análisis comparado de fuentes documentales, específicamente los proyectos de reforma de la LES presentados en el Congreso argentino (compuesto por la HCDN y el HSN), nos proponemos dar cuenta de los mecanismos de reforzamiento o *Path dependence* (PD) de los mecanismos de acreditación y evaluación universitaria cristalizados por la LES y la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) hace más de 3 lustros. Partimos de la hipótesis de que como consecuencia de las políticas de los años 90, las transformaciones sufridas por el SES

cristalizaron determinados rumbos por los que transita la política de educación superior y que, en el marco de otro paradigma o “referencial” (Cf. Jobert y Muller, 1987), resulta difícil plantear alternativas a la institucionalización de los mecanismos de acreditación y evaluación universitaria.

1. Abordar los marcos normativos desde el análisis de políticas públicas

Desde algunos de los elementos de análisis de los enfoques cognitivos de políticas públicas, como el esquema de las coaliciones de actores (coaliciones de causa o promotoras según la traducción) o “*Advocacy Coalition Framework*” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), se postula la necesidad de que los cambios en las políticas se estudien a partir de un período de una década o más. En general, una política que haya sido impulsada por determinados actores o coaliciones de actores, pasado ese lapso, cuenta con mayores posibilidades de ser modificada. Ello puede deberse al cambio de gobierno, en particular cuando es correspondido por un cambio en el signo político del partido gobernante o también debido en parte a que los mediadores de esa política -en el modelo de Sabatier aquellos actores que inclinándose por alguna de las posiciones encontradas intentaron acercar esas posiciones buscando un consenso en otros esquemas también pueden aparecer bajo la figura de “intermediarios” de políticas públicas (Jobert y Muller, 1987) pero la función es la misma-, pueden haberse retirado del poder, de la vida política o pueden haber fallecido (Sabatier y Mazmanian, 1993). Por lo tanto, de acuerdo con este esquema resulta más probable que las políticas que hayan sido impulsadas por una coalición de actores y hayan sido resistidas por otra, pasada una década o más, cuentan con fuertes posibilidades de modificarse.

Si bien tendremos en cuenta algunas de estas herramientas, por las características histórico-contextuales en las que se redefine el marco normativo para el SES

argentino y algunos de los principales rasgos que adquieren los proyectos de modificación de la norma, fundamentalmente nos apoyaremos en algunas herramientas de análisis de la acción pública provenientes de las corrientes del nuevo institucionalismo histórico (Cf. Hall, Taylor, 1993). A pesar de que la LES vigente no se inscribe necesariamente dentro de una historia o temporalidad larga por el momento, la noción más pertinente para explicar la evolución de la política de educación superior es la de "dependencia al camino" (*path dependence* - PD), redefinida por Pierson (1996, 2000b y 2000c) a partir de los análisis de North (1990).

La PD describe la existencia de movimientos acumulativos cristalizando los sistemas de acción y las configuraciones institucionales propias a un subsistema dado y determinando un progreso preciso de la acción pública. Por lo tanto, permite considerar el proceso de cristalización y sedimentación sufrido por la LES en los últimos años.

Desde una perspectiva económica, North explica que la dependencia al camino ya recorrido depende más de los individuos dentro de las instituciones que de las tecnologías. Las instituciones resisten el cambio porque ello implicaría perder la amortización y los rendimientos crecientes de las inversiones iniciales.

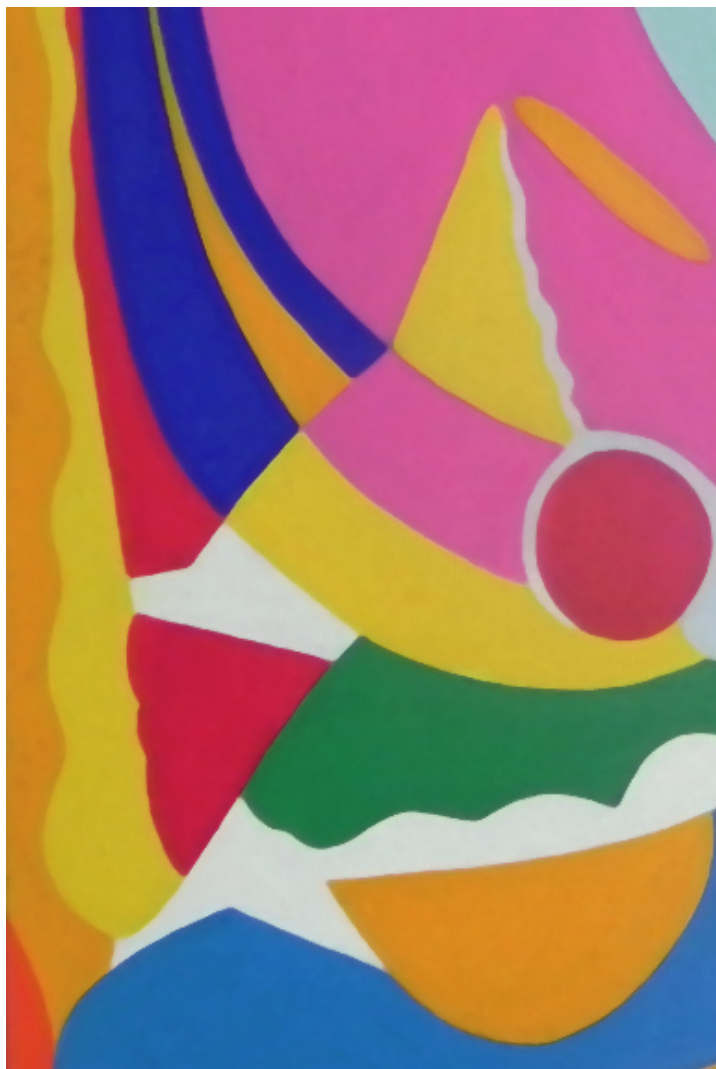
Aunque no todos los cambios generan las mismas resistencias, en general cuando cambian los paradigmas

o los referenciales de la acción pública, existe un contexto propicio para la realización o formulación de modificaciones sobre las políticas. En este sentido, Hall distingue diferentes "órdenes del cambio" (1993) en una política de acuerdo a su relación con los objetivos y los instrumentos. Los cambios de primer orden corresponden a los ajustes en el uso de los instrumentos de la acción pública. Los cambios de segundo orden implican la elección de

los diferentes tipos de instrumentos, sin que el objetivo asociado con ellos sea modificado. Por último, los cambios de tercer orden, corresponden a las modificaciones tanto en los objetivos como en los instrumentos. El tercer orden de cambio -el cambio de paradigma- es el cambio más radical (Palier y Surel, 2010: 33-34).

Por su parte, Pierson pone énfasis en el peso de la dimensión temporal sobre la acción pública, dado que la temporalidad de las secuencias en ocasiones es más importante que el propio contenido de las decisiones. En el análisis de políticas públicas, la

implicación crucial de la PD es que en las etapas tempranas de una secuencia pueden colocarse aspectos particulares del sistema político en pistas diferentes que se reforzarán con el tiempo (Pierson, 2000c). Ello contribuye a estructurar el comportamiento de los actores, lo que permite explicar la inercia de las políticas públicas. En palabras de Pierson y Skopol, "los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una



lógica clara: los resultados en una 'coyuntura crítica' desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro" (2008: 13). De esta manera, explican cómo "los procesos de rendimientos crecientes durante períodos particulares generan irreversibilidades, esencialmente removiendo ciertas opciones del menú subsecuente de posibilidades políticas" (Pierson y Skopol, 2008: 14).

2. El Neoliberalismo y la imposición del paradigma de mercado

La caída del Muro de Berlín, la crisis recurrente de los Estados benefactores o nacional-populares y el consecuente auge del discurso neoliberal en especial en los países latinoamericanos, conllevó a generar la idea de que el capitalismo y el mercado eran los mejores asignadores de los recursos. En el caso argentino ello pudo sintetizarse en la frase: "Achicar el Estado es agrandar la Nación", que venía a legitimar las profundas reformas estructurales jamás aplicadas. La deslegitimación de los Estados "sobredimensionados", con poco margen como para impulsar el desarrollo económico o para dar respuesta a los problemas sociales, incapaces de asegurar servicios públicos "eficientes" y "deficitarios" acorde con la óptica de la nueva racionalidad económica impulsarán esas transformaciones. Para entender este proceso de cristalización de las nuevas reglas de juego es preciso tener en cuenta su desarrollo histórico.

En el caso argentino, las mutaciones sufridas por el Estado a partir de la aprobación de la ley de reforma del Estado y la ley de emergencia económica en 1989, daría lugar a un proceso de privatizaciones de los servicios públicos sin precedentes, a la desregulación económica, a la descentralización y "racionalización" administrativa, todo lo cual tendrá su correlato en el SES. El mercado -y no ya el Estado- pasará a constituirse en el mejor asignador de los recursos (Lechner, 1992), lo que llevó a algunos autores a hablar del paso de la "matriz Estado-céntrica" a

la "mercado céntrica" (Cavarozzi, 1997), que coincidirá con el mencionado "referencial global de mercado".

La nueva racionalidad económica buscaba generar un Estado eficiente, donde la eficiencia -al igual que en el caso de la racionalidad de una empresa privada- buscaba generar réditos económicos y no ya los beneficios colectivos del conjunto de la sociedad. Esto implicó una severa reconfiguración -no muy coherente- de las funciones y áreas de injerencia del Estado. El objetivo sería que el Estado produzca superávit fiscal para hacer frente a los compromisos internacionales, la mayor parte originados en fraudulentas operaciones financieras (Olmos, 2009). Teniendo en cuenta el papel preponderante que los Estados "Nacional-populares" habían tenido en la región, su expansión, sus grados y formas de diferenciación y especialización institucional, los cuales eran "fruto de los diversos intentos realizados para resolver los problemas que planteaba el desarrollo de la sociedad, fenómeno que adquiriría rasgos muy contradictorios" (Faletto, 1989: 84), su retiro de determinadas áreas resultaría traumático.

El auge del neoliberalismo y la transformación del referencial global (Jobert y Muller, 1987) se tradujo en el impulso de cambios de tercer orden (Hall, 1993) en la mayor parte de los marcos normativos de las distintas políticas sectoriales. Como veremos a continuación, la mayor parte de estas transformaciones, tuvieron su correlato en los SES. Del mismo modo que en el caso de la educación superior, la mayor parte de las decisiones estructurales en materia de reforma del Estado tomadas durante los años 90, a pesar de los diversos cuestionamientos que han tenido y de la deslegitimación post-crisis del referencial global de mercado, no han logrado ser revisadas.

3. Los sistemas de educación superior y el referencial sectorial de los 90

La década del 90 marca un cambio de rumbo a partir de la deslegitimación del rol del Estado y los procesos de mercantilización e internacionalización de las instituciones de educación superior (García de Fanelli y Trombetta,

1996; Didou Aupetit, 2000; Krotsch, 2001). Acompañando estos procesos de mercantilización, la lógica de la cooperación universitaria internacional parece suplantarse por la dinámica de la competitividad, donde gran parte de las universidades buscan posicionarse mejor en los rankings internacionales de las “mejores universidades” mundiales, con el fin de captar “clientes” para su “oferta” académica.

Las universidades latinoamericanas afectadas por las políticas neoliberales y la transformación del contrato social entre el Estado y la sociedad civil desnaturalizan “los ‘saberes universitarios’ para convertirlos en ‘conocimientos mercantilizados’. El saber se mide con el lenguaje de las finanzas, se calcula a través de indicadores de rendimiento, a través de certificados y diplomas entregados en tiempo y forma con mayor valor de mercado, se representa en la formación de recursos humanos...” (Mollis, 2006: 359-360). En ese contexto, a pesar de la fuerte resistencia de los actores universitarios, la autonomía será fuertemente cuestionada, no sólo por actores gubernamentales como la Secretaría de Políticas Universitarias, sino también y en especial por actores y factores internos o externos a la universidad, como distintas corporaciones, empresas, las dinámicas del mercado de trabajo, las lógicas profesionales, etcétera (Rinesi y Sorpano, 2007: 16).

Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta analizan el correlato que tuvo en el SES el proceso de reforma del Estado caracterizado por la descentralización administrativa, la desregulación económica, la privatización de las empresas públicas, la “racionalización” o achicamiento del personal del Estado y la tercerización (2005: 18-28). A modo de síntesis, la descentralización se limitó al subsistema no universitario, dado que a partir de 1992, sus institutos se transfirieron al ámbito provincial (20). La desregulación se combinó con la transformación de las bases de regulación del sistema y afectó varios temas como la autorización para arancelar los estudios de grado, la flexibilización para absorber fondos de las empresas, entre otros (22). La “creación sucesiva de numerosas instituciones privadas provistas de una oferta más próxima a los requerimientos del mercado, y en un contexto marcado por un paulatino

retiro del Estado de las áreas sociales, produjo ciertos cambios en el comportamiento de la demanda” (25). Existieron distintos proyectos impulsados desde el gobierno para achicar las dotaciones de personal aunque no llegaron a concretarse (27). El proceso de tercerización se evidenció en la contratación de empresas privadas de limpieza y en la provisión de servicios informáticos (28).

Los nuevos marcos normativos marcan un cambio de tercer orden (Hall, 1993), es decir, cambian los instrumentos, los objetivos en sintonía con el cambio de paradigma o de referencial. De este modo, la LES argentina aprobada sería promulgada en agosto de 1995 (Decreto P.E.N. N° 268/1995) y reglamentada al mes siguiente (Decreto P.E.N. N° 499/1995). A pesar de la resistencia de la mayor parte del ámbito universitario, entre los cambios más importantes que produjo, incorporó por primera vez mecanismos de acreditación y evaluación de carreras de grado y posgrado, a través de la creación de la CONEAU.

Pese a la aprobación de la LES, la mayor parte de los actores universitarios continuaron rechazando la norma, lo que incluyó recursos judiciales planteando su inconstitucionalidad. Por lo tanto, buena parte del ámbito universitario no acataba formalmente buena parte de los cambios introducidos por el nuevo marco jurídico. A pesar de estas resistencias, algunos de los cambios producidos por la LES y, en especial la creación de la CONEAU, en cierta forma contribuyeron a frenar una de las facetas del proceso de mercantilización de la educación superior, dado que esta institución ponía un límite al proceso de apertura indiscriminada de nuevas universidades. Es decir, que a pesar de haber sido apoyada por actores que postulaban las bondades del mercado y la inclusión de esta lógica en los SES, la principal institución que creaba el nuevo ordenamiento jurídico: la CONEAU, en algún punto constituía un freno a esa misma lógica.

De esta forma, la CONEAU contribuyó a estructurar parte del SES y a generar mecanismos de retroalimentación (Pierson, 2000c). De hecho, algunos de sus impactos han sido registrados a nivel regional, con la puesta en marcha del primer mecanismo experimental de acredi-

tación (MEXA) de carreras de grado del MERCOSUR (Solanas, 2007 y 2009^a). La senda recorrida por el sistema de evaluación y acreditación universitaria resulta difícilmente modificable a esta altura, pero sobre todo prácticamente no prescindible. Con el fin de avalar esta afirmación, en la próxima sección analizaremos los distintos proyectos de ley de modificación de la LES, presentados en los últimos años.

4. Los aportes parlamentarios del nuevo milenio en vías de la modificación del marco normativo vigente

A partir del abrupto cuestionamiento del referencial neoliberal, marcado por el estrepitoso fracaso económico, político y social experimentado por Argentina a fines de 2001, gran parte de las políticas públicas impulsadas durante los años 90 se vieron fuertemente cuestionadas. El papel del Estado y su capacidad de regulación e intervención en la economía vuelven a cobrar importancia, a pesar de que éste convive con la mayor parte de las reformas estructurales experimentadas durante los años 90.

En el 2003, con la asunción del gobierno de Néstor Kirchner y la inesperada redefinición del papel del Estado, las políticas que adopta o se propone adoptar el gobierno van a contramano -al menos discursivamente- del referencial de mercado. De este modo, la LES entra a la agenda institucional con vistas a ser revisada y modificada. Distintos proyectos han sido presentados en estos años en el Congreso de la Nación con el fin de reemplazar el ordenamiento jurídico vigente.

Paradójicamente, si la CONEAU simbolizaba uno de los ejes centrales del referencial de los 90 y, por ende era severamente cuestionada por los actores universitarios, ésta ha logrado generar los mecanismos de reforzamiento e inercia (North, 1990 y Pierson, 1996 y 2000b) que resultan sumamente dificultosos de pasar por alto o modificar en su totalidad.

Indudablemente, los cambios descriptos sufridos en el SES han producido los mecanismos de retroalimenta-

ción necesarios (North, 1990 y Pierson, 1996 y 2000b) para volver imprescindibles dichas prácticas corrientes, a la vez que desde la perspectiva de los mapas mentales de los actores resultaría impensable eliminar del marco jurídico los mecanismos de acreditación y evaluación.

Aquí nos proponemos analizar sólo algunos de los aspectos específicos referidos a los mecanismos de acreditación y evaluación de la educación superior. Pondremos atención a la propuesta de institución que continúe o reemplace a la CONEAU en su tarea y a la forma en que se compondría la misma.

A partir del análisis de once proyectos de ley presentados en la HCDN y de otros cuatro presentados en el HSN entre los años 2003 al mes de julio de 2011, hemos podido constar el consenso unánime en cuanto a la necesidad de contar con una institución de acreditación y evaluación universitaria. Es decir, que si las propuestas de acreditación y evaluación universitarias eran rechazadas casi de plano por los actores que resistieron los cambios de los 90, luego de más de 15 años transcurridos desde su aprobación, existe un consenso unánime a nivel legislativo sobre la necesidad de contar con una institución de esta naturaleza.

De los proyectos presentados por diputados pertenecientes a diversos partidos políticos, con posiciones encontradas al momento de debatirse la LES vigente, todos comparten la necesidad de contar con una institución que acredite las carreras de grado y posgrado entre otras funciones. Si bien la mayor parte de los proyectos modifican el nombre y la composición de la institución -ocho y diez respectivamente sobre un total de once- uno solo preserva la institución de la CONEAU tal como existe a partir de la LES (Cf. Cantero Gutiérrez, 2009).

Las diferencias fundamentales entre los once proyectos residen en la composición de los miembros de la institución propuesta y de las instituciones que a su vez los proponen para que sean elegidos (Véase cuadro N° 1). En todos los casos menos en uno (Macaluse, 2009), le corresponde al Poder Ejecutivo Nacional esa última palabra. En el caso de esta excepción, resulta por demás interesante el esquema propuesto para la elección de

los miembros. Del mismo modo que para los esquemas académicos, el proyecto plantea elegir los miembros de la institución por concurso público de antecedentes y proyectos.

Cuadro N° 1: Composición del órgano encargado de la acreditación de los proyectos de Ley presentados en la Cámara de Diputados de la Nación 2006-(julio) 2011 según autor y partido político

Autor y año	Partido político	Organismo	Miembros integrantes
Barrios y otros, 2011	Partido Socialista y GEN	Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior	12, propuestos por 6 por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), 1 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 1 por cada cámara del Congreso Nacional, 1 por la Federación Universitaria Argentina y 1 por el gremio docente.
Amadeo 2010	Peronismo Federal	Consejo Nacional para la Acreditación y la Evaluación de la Educación Superior (CONAEES)	9, 1 representante de la Secretaría de Educación Superior; 1 representante del INET; 1 representante del INFOD; 1 representante del CONUOF; 1 re-presentante del CRUP; 1 representante del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 1 representante del CONES; 1 representante de la Academia Nacional de Educación; 1 representante de las entidades que nuclean a los Institutos Superiores Privados.
Donda y Merchan, 2010	Libres del Sur	Organismo de Evaluación Universitaria	17, a propuesta de: 3 por el CIN, 1 por el CRUP, 1 por el Consejo Federal de Educación, 3 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, 1 por el Ministerio de Educación, 1 por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva, 2 por los gremios docentes, 2 por el sector estudiantil.
Puiggros y otros 2009	Frente para la Victoria	Consejo Educativo Nacional para la Acreditación y la Evaluación de la Educación Superior (CENAEES)	15, a propuesta de: 2 por el CIN; 1 por el CRUP; 1 por la Academia Nacional de Educación; 6 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación (en razón de 2 por la mayoría y 1 por la minoría); 1 por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica; 1 por el Instituto Nacional de Formación Docente; 1 por las entidades que nuclean a los Institutos Superiores Privados; 1 por el Consejo Federal de Educación y 1 por la Secretaria de Políticas Universitarias.
Cantero Gutiérrez, 2009	Frente para la Victoria	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)	12, a propuesta de: 3 por el CIN, 1 por el CRUP, 1 por la Academia Nacional de Educación, 3 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y 1 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Pinedo, 2009	Pro	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (ANEAU)	10, a propuesta de: 3 por el CIN, 1 por el CRUP, 1 por la Academia Nacional de Educación, 2 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y 1 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
Macaluse, 2009	Solidaridad e Igualdad (SI) - ARI (T.D.F.)	Comisión de Evaluación Universitaria (autárquica)	De 7 a un máximo de 13 por concurso público de antecedentes y oposición, a expertos de reconocida idoneidad y trayectoria en las áreas sociales, científicas, técnicas, humanísticas y artísticas
Augsburger, Otros y Barrios, 2009	Partido Socialista	Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior	12, a propuesta de: 6 por el CIN, 1 por el CRUP, 1 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 1 por cada cámara del Congreso Nacional, 1 por la Federación Universitaria Argentina (FUA) y 1 por el gremio docente
Storero y Otros, 2007	UCR	Agencia Nacional de la Calidad de la Educación Universitaria	12, a propuesta de: 4 por el CIN, 1 por el CRUP, 3 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y 1 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
Jerez y Acuña, 2007	Fuerza Republicana y Movimiento Popular Neuquino	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria	12, a propuesta de: 3 por el CIN, 2 por el CRUP, 1 por la Academia Nacional de Educación, 1 por el Consejo Federal de Educación, 2 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y 1 por el Ministerio de Educación.
Tate y Otros, 2007	UCR, Partido Nuevo Contra Corrupción por Honestidad y Transparencia y Partido Socialista.	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria	14, a propuesta de: 4 por el CIN, 1 por el CRUP, 1 por la Academia Nacional de Educación, 3 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso Nacional, 1 por el Ministerio de Educación, y 1 del sector productivo.

Fuente: H. Cámara de Diputados de la Nación



De estos once proyectos, la cantidad de miembros propuesta va de 7 (el mínimo), a 17 (el máximo). Si los partidos políticos mayormente referenciados con el espacio político-ideológico de "centro-izquierda" se inclinan por otorgarle una mayor representación a los sectores universitarios públicos, el partido oficialista y los sectores más conservadores refuerzan los miembros elegidos por los organismos gubernamentales o bien -sólo en el caso de los últimos-, por las universidades privadas. Aunque, como podemos apreciar en el cuadro N° 1, no necesariamente ello sigue un parámetro tan lineal.

Si podríamos ubicar a los proyectos dentro de un continuo que va de aquellos que le otorgan una mayor participación a los actores universitarios hacia aquellos que se inclinan por una mayor participación por parte de los actores gubernamentales, de acuerdo a los partidos políticos de pertenencia de sus autores, los podríamos ubicar en el siguiente orden: Solidaridad e Igualdad (SI), Partido Socialista y Generación para un Encuentro Nacional (GEN), Libres del Sur, Unión Cívica Radical (UCR); UCR, Partido Nuevo Contra Corrupción por Honestidad y Transparencia y Partido Socialista, Propuesta Republicana (PRO), Fuerza Republicana y Movimiento Popular Neuquino, Frente para la Victoria (cantero), Frente para la Victoria (Puiggrós), Peronismo Federal (Véase cuadro N° 1).

Por otra parte, con respecto a los proyectos ingresados por el HSN, de los cuatro proyectos, sólo tres especifican la cantidad de miembros (Véase cuadro N° 2). De estos tres, el número de miembros propuesto va de 12 (el mínimo) a 18 (el máximo). El cuarto proyecto propone un período de transición, donde serán los especialistas en educación universitaria del Ministerio de Educación quienes estarán a cargo de esa labor.

Del mismo modo que en el caso de los proyectos presentados a través de la HCDN, los proyectos presentados a través del Senado siguen un parámetro similar con respecto al eje político-ideológico y la participación de los actores en la selección de los miembros integrantes de la institución. Los autores de los proyectos pertenecientes a corrientes partidarias asociadas al "centro-izquierda", le otorgan una mayor participación a los actores uni-

versitarios, mientras que en el caso de aquellos autores vinculados al gobierno privilegian la participación de representantes del poder ejecutivo. De esta forma, el continuo para el Senado que va de aquellos proyectos que le otorgan una mayor participación a los actores universitarios hacia aquellos que le otorgan menos participación, quedaría configurado del siguiente modo: Partido Socialista, UCR, Alianza Coalición Cívica, Alianza Frente para la Victoria (Véase cuadro N° 2).



Cuadro N° 2: Composición del órgano encargado de la acreditación de los proyectos de Ley presentados en el Senado de la Nación 2006-(julio) 2011 según autor y partido político

Autor y año	Partido político	Organismo	Miembros integrantes
Monllau y otros, 2010	UCR	Agencia Nacional de la Calidad de la Educación Universitaria	15, el Presidente y 3 vocales serán Rectores de Universidades Nacionales designados por el CIN y el Vicepresidente y 5 vocales por el Congreso de la Nación (3 por cada una de las Cámara en razón de 2 por la mayoría y 1 por la minoría), 1 vocal será propuesto por el Ministerio de Educación de la Nación, 1 por el CRUP, 1 por el Consejo Federal de Educación, 1 por el Gremio Nacional de Docentes, y 1 por la FUA.
Giustiniani, 2010	Socialista	Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior	12, a propuesta de los siguientes organismos: 6 por el CIN, 1 por el CRUP, 1 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 1 por cada cámara del Congreso Nacional, 1 por la FUA y 1 por el gremio docente. Presidido por un miembro del CIN.
Cabanchik, 2010	Alianza Coalición Cívica	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o de entidades nacionales o provinciales constituidas con ese fin	18, a propuesta de los siguientes organismos: 6 representantes del Congreso de la Nación, a razón de 3 por cada una de las Cámaras del mismo; 4 representantes del CIN; 1 representante del CRUP; 1 representante de la Secretaría de Educación Superior de la Nación; 1 representante de la Academia Nacional de Educación; 1 representante del Consejo Federal de Educación; 1 representante del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD); 1 representante de la organización gremial mayoritaria de docentes de nivel terciario; 1 representante de la organización gremial mayoritaria de docentes de las universidades nacionales; 1 representante de la FUA.
Bortolozzi, 2009	Alianza Frente para la Victoria	Abolición de la CONEAU y se autoriza al Ministerio de Educación a organizar una Agencia de Supervisión de Calidad de la Educación Universitaria Estatal y Privada. Se tratará de gestionar un ente de Supervisión con participación de la UNESCO (ONU) por medio de los tratados pertinentes.	En la transición, las autorizaciones y evaluaciones universitarias estarán a cargo directamente del Ministerio de Educación por medio de sus especialistas en educación universitaria

Fuente: H. Senado de la Nación

Cabe destacar que de todos los proyectos ingresados, el único proyecto que plantea la “abolición” de la CONEAU, consiste en un proyecto parcial y limitado sólo a esa modificación en particular, no plantea una modificación integral de la norma y resulta poco justificado en sus fundamentos. Entre otras cosas plantea una mayor intervención del Poder Legislativo en sus decisiones. Sostiene que “la participación del Congreso es ilusoria en la constitución de la CONEAU. Se limita a avalar a sus miembros y luego no participa de las decisiones” (Bortolozzi, 2009: 3). De todas maneras, el proyecto plantea una suerte de agencia de supervisión pública y privada con asistencia internacional, con lo cual la idea de acreditación y evaluación universitaria no es rechazada de plano.

De la forma de selección de los miembros de la institución planteada en los proyectos podríamos concluir que casi todos ellos abogan por un ajuste en ese instrumento de acreditación y evaluación universitaria. Es decir, que la casi totalidad se inclina por lo que Hall denominaría un cambio de primer orden (1993), mientras que la excepción abordada que planteaba un cambio importante en la forma de selección de sus miembros por concurso (Cf. Macaluse, 2009), podría tratarse de un cambio de segundo orden.

5. Las Transformaciones cognitivas e institucionales que dificultan un cambio profundo

La transformación del SES operada en los años 90 se refuerza y las instituciones que habían sido resistidas como

la LES y en especial la CONEAU, se naturalizan inclusive para muchos actores que las habían resistido en su momento. En este sentido, como señalan Pierson y Skopol, “existen fuertes bases teóricas para creer que procesos que se retroalimentan son prevalentes en la vida política. Una vez que se establecen, los patrones de movilización política, las “reglas del juego” institucionales, e incluso las formas ciudadanas básicas de pensar acerca del mundo político a menudo generarán dinámicas de retroalimentación. Además de traer nuestra atención hacia las “coyunturas críticas” o momentos

formativos, los argumentos sobre el *path dependence* pueden ayudarnos a comprender la poderosa inercia que caracteriza a muchos aspectos del desarrollo político” (2008: 13).

Desarticular los mecanismos previstos en la LES, entre ellos especialmente la CONEAU, implicaría -entre otras cosas- que esta institución dejaría de acreditar carreras y probablemente la oferta de carreras y de universidades de dudosa calidad podría incrementarse notablemente, además

de que el SES debería asumir la inversión inicial que es la más costosa, dado que comprende todo el proceso de aprendizaje (North, 1990).

La CONEAU, así como los posibles organismos propuestos que la reemplacen, como toda institución no son neutros. Un proceso de institucionalización contribuye a privilegiar ciertos actores e intereses (Lascoumes y Le Galès, 2007: 99). Crear una nueva institución, como la que surgieren algunos proyectos implica elevados costos para los actores involucrados.

De este modo, resulta sumamente dificultoso escapar a las prácticas de acreditación y evaluación, hoy en



día casi naturalizadas por gran parte de la comunidad académica. Desde la perspectiva neo-institucionalista, la fuerza de las instituciones creadas y de las políticas públicas existentes constituyen limitaciones extremadamente fuertes para la política y las nuevas políticas. Las políticas públicas son progresivamente orientadas, estructuradas por el conjunto de instituciones cada vez más sólidas que resisten a los cambios políticos (Lascoumes y Le Galès, 2007: 100).

Por otra parte, teniendo en cuenta las herramientas de los análisis cognitivos de políticas públicas, como la figura del *"policy broker"* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), o intermediario de política pública (Jobert y Muller, 1987), luego de transcurrido cierto tiempo de la construcción de una política y, en especial, luego de un cambio de referencial o de paradigma, las probabilidades para la modificación de la misma aumentan sustantivamente. Es decir, aumentan las posibilidades de que se trate de un cambio de tercer orden en el esquema de Hall (1993). En este sentido y habiendo transcurrido más de tres lustros de la promulgación de la LES hasta los mismos autores o "mediadores" de políticas públicas como el secretario de Políticas Universitarias cuando se sancionó la controvertida ley en 1995 (Cf. Solanas, 2009b), se han inclinado públicamente por la modificación de la ley en vigencia:

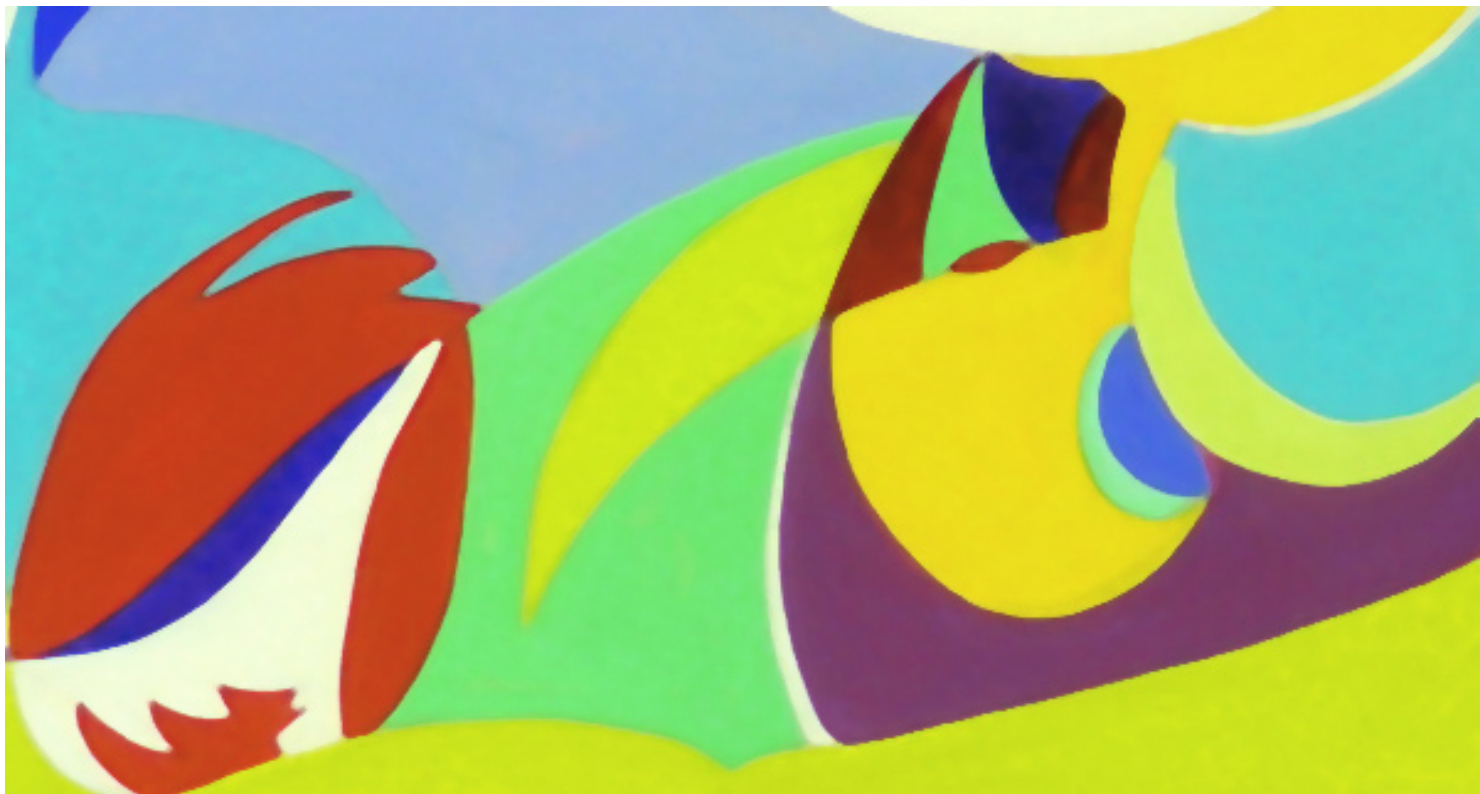
"Pasados tantos años, es necesario hacer una reforma de la Ley de Educación Superior" (Página/12, 02-08-2011).

Para terminar, independientemente de las resistencias al cambio y los mecanismos de retroalimentación de las instituciones, el momento para debatir las propuestas de reforma a la LES contribuye a ubicar el tema en la agenda de las IES, aunque probablemente habrá que esperar que las dinámicas de los ciclos electorales nacionales concluyan para que estos proyectos encuentren el tiempo para ser tratados.

Reflexiones finales

En este artículo hemos podido apreciar cómo los cambios de los años 90 que habían cuestionado fuertemente las tradiciones y a los actores universitarios más importantes -quienes resistieron esos embates pero no consiguen rechazar la aprobación de la LES-, a pesar de la deslegitimación del neoliberalismo en América Latina y en Argentina, aún no han podido sobrepasar los condicionantes de aquellos tiempos.

Entre los cambios cognitivos e institucionales más importantes, la LES creó la primera agencia de acreditación del MERCOSUR que tendrá importantes conse-



cuencias en la región (Cf. Solanas, 2009a), pero además reforzará la propia lógica de la institución local.

Con el trabajo de acreditación y evaluación efectuado por la CONEAU, se logró frenar la apertura indiscriminada de universidades tanto públicas como privadas, con lo cual el objetivo de garantizar la calidad de los SES se ha impuesto como una necesidad reconocida por todo el arco político con representación legislativa. La institucionalización de estos mecanismos, los procesos de rendimientos crecientes, los mapas mentales de esos actores (Pierson, 2000b y 2000c) hacen que sean difícilmente prescindentes.

A partir del análisis realizado sobre los proyectos de ley presentados en la HCDN y en el HSN, hemos podido constatar que ninguno de estos proyectos presentados por las más diversas fuerzas políticas prescinde de una institución que cumpla las funciones de la CONEAU. Si bien, la mayor parte se inclina por revisar sus funciones y especialmente la composición de sus miembros, todos comparten la necesidad de la existencia de una institución de esas características. De esta forma, la tarea de la CONEAU y el tiempo transcurrido desde su creación han consolidado y legitimado su función en la regulación del SES, con lo cual, éstos se han ido reforzando -como lo explica el concepto de PD- a medida que el tiempo transcurría y la LES no se modificaba.

Para terminar, independientemente del efectivo carácter representativo que pueden llegar a ejercer los legisladores nacionales, las universidades públicas aparecen como las grandes ausentes de este debate que las afecta de muy cerca. En este sentido, resultaría por demás conveniente que los ámbitos académicos se convoquen a debatir estos proyectos y puedan contribuir críticamente con esquemas alternativos de gestión de una institución de acreditación y evaluación universitaria.

Bibliografía

- Cavarozzi, Marcelo (1997). *Autoritarismo y democracia. La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Buenos Aires: Ariel.
- Chiroleu, Adriana (2005). "La educación superior en la agenda de gobierno argentina en veinte años de democracia (1983-2003)", en Rinesi, Eduardo; Germán Soprano y Claudio Suasnábar (comps.), *Universidad: reformas y desafíos: dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo, pp. 39-52.
- Chiroleu, Adriana y Osvaldo Iazzetta (2005). "La Reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes", en Rinesi, Eduardo; Germán Soprano y Claudio Suasnábar (comps.), *Universidad: reformas y desafíos: dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo, pp. 15-36.
- Chiroleu, Adriana, et al. (2001). "La política universitaria argentina de los 90: Los alcances del concepto de autonomía", en *Education Policy Analysis Archives*, v. 9 (22), junio 12, 18 páginas, disponible en: <http://epaa.asu.edu>
- Didou Aupetit, Sylvie (2000). "Globalización, Integración Macrorregional y Políticas de Internacionalización en el Sistema Mexicano de Educación Superior", en *Education Policy Analysis Archives*, v.8 (11), [febrero 14], Recuperado de: <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n11>
- Faletto, Enzo (1989). "La Especificidad del Estado en América Latina", en *Revista de la CEPAL* (38), Santiago de Chile, agosto, pp. 69-87.
- García De Fanelli, Ana M. (1999). "La Educación superior transnacional, tipología y regulación estatal", en *La Universidad* (18), a.6, Ministerio de Cultura y Educación, SPU, noviembre, pp. 4-9.
- García De Fanelli, Ana M. y Augusto M. Trombetta (1996). *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de educación superior*, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU.
- Hall, Peter A. (1993). "Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, v. 25 (3), apr., pp. 275-296.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor (1997). "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", en *Revue française de science politique*, v.47, (3), pp. 469-496.
- Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris : Presses universitaires de France.
- Krotsch, Pedro (2001). *Educación Superior y Reformas Comparadas*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2007). *Sociologie de l'action publique*, París : Armand Colin.
- Lechner, Norbert (1992). "El debate sobre Estado y mercado", en *Nueva Sociedad* (121), sept-oct., pp. 80-89.
- Marquina, Mónica y Germán Soprano (2007). *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mény, Yves (1996). "Las políticas del mimetismo institucional", en *Gestión y Política Pública*, v.V (1), México, primer semestre, pp. 5-28.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1989). *Politiques publiques*, París, PUF.
- Mollis, Marcela (2006). "Geopolítica del saber: biografías recientes de las universidades latinoamericanas", cap. 13, en Ulrich Teichler, *Reformas de los modelos de la educación superior en Europa, América Latina: análisis comparados*, Buenos Aires: Universität Kassel, Universidad de Buenos Aires, Miño y Davila, pp. 357-377.

- Mollis, Marcela (1996). "El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada", en *Pensamiento Universitario*, a.4 (4/5), pp. 102-115.
- Muller, Pierre (2005). "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", en *Revue française de science politique*, v. 55, (1), février, pp. 155-187.
- Naishtat, Francisco; Perla Aronson (eds.) y Martín Unzué (coord. Téc.) (2008). *Genealogías de la universidad contemporánea: sobre la ilustración, o pequeñas historias de grandes relatos*, Buenos Aires: Biblos.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olmos, Alejandro (2009). *La Deuda Externa*, Buenos Aires: Continente.
- Palier, Bruno y Yves Surel (2010). *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris : L'Harmattan.
- Pierson, Paul. "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change", en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v.13, (4), october 2000a, pp. 475-499.
- (2000b). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, v. 94 (2), june, pp. 251-267.
- (2000c). "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes", en *Studies in American Political Development* (14), Spring, 72-92.
- (1996). "The Path to European Integration. A historical institutionalist analysis", en *Comparative Political Studies*, v. 29 (2), Sage, April, pp. 123-163.
- (1993). "When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change", en *World Politics*, 45 (4), Jul., pp. 595-628.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008). "El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (1), v. 17, ICP, Montevideo, pp. 7-38.
- Rama, Claudio (2006). *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires: FCE de Argentina.
- Rinesi, Eduardo; Germán Soprano y Claudio Suasnábar (comps.) (2005). *Universidad: reformas y desafíos: dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento: Prometeo.
- Sabatier, Paul A. (1999). *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian (1993). "La Implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas*, México: Porrúa, trad. Gloria Elena Bernal, pp. 323-372.
- Solanas, Facundo (2009^a). "El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la "Mercosurización" de las políticas públicas", en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (20), Octubre, Recuperado de <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- (2009b). "La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública", en *Revista de la Educación Superior*, v. XXXVIII (1), n. 149, enero-marzo, ANUIES, México, pp. 155-170.
- (2007). "El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino", tesis de doctorado de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Teichler, Ulrich (2006). *Reformas de los modelos de la educación superior en Europa, América Latina: análisis comparados*, Buenos Aires: Universität Kassel, Universidad de Buenos Aires, Miño y Davila.

Fuentes Documentales Analizadas

- Página/12, "Entrevista a Juan Carlos Del Bello, Rector de la Universidad de Río Negro", 02-08-2011, por Agustín Saavedra.
- Proyectos de Ley modificatorios de la ley N° 24521, ingresados por la H. Cámara de Diputados de la Nación.
- Barrios, Miguel Angel y otros, Expte. 1134-D-2011, Trámite Parlamentario: 0014 (22/03/2011).
- Amadeo, Eduardo Pablo, Expte. 5430-D-2010, Trámite Parlamentario: 103 (02/08/2010).
- Donda Pérez, Victoria Analía - Merchán, Paula Cecilia, Expte. 2794-D-2010, Trámite Parlamentario: 046 (03/05/2010).
- Puiggros, Adriana y otros, Expte. 0458-D-2009, Trámite Parlamentario: 004 (05/03/2009).
- Cantero Gutiérrez, Alberto, Expte. 1988-D-2009, Trámite Parlamentario: 37 (28/04/2009), Reproducción del Expediente 4396-D-07.
- Pinedo, Federico, Expte. 0801-D-2009, Trámite Parlamentario: 10 (13/03/2009), Reproducción del Expediente 4893-D-07.
- Macaluse, Eduardo Gabriel, Expte. 0730-D-2009, Trámite Parlamentario: 09 (11/03/2009), Reproducción del Expediente 4964-D-07.
- Augsburger, Silvia, otros y Barrios, Miguel Angel, Expte. 0342-D-2009, Trámite Parlamentario: 003 (04/03/2009).
- Storero, Hugo Guillermo y otros, Expte. 5571-D-2007, Trámite Parlamentario: 163 (05/12/2007).
- Jerez, Eusebia Antonia - Acuña, Hugo Rodolfo, Expte. 5496-D-2007, Trámite Parlamentario: 161 (30/11/2007).
- Tate, Alicia Ester y otros, Expte. 3326-D-2007, Trámite Parlamentario: 85 (06/07/2007).
- Proyectos de Ley modificatorios de la ley N° 24521, ingresados por el H. Senado de la Nación:
- Monllau, Blanca Maria Del Valle, Expte. S-4112/10, del 23/11/2010.
- Giustiniani, Rubén, Expte. S-0233/10, del 09/03/2010, Reproducción del Expediente 99/08 (que a su vez reproduce el expediente 2063/06).
- Cabanchik, Samuel M., Expte. S- 0024/10, del 01/03/2010, Reproducción del Expediente 4355/08.
- Bortolozzi de Bogado, Adriana, Expte. S-0395/09, del 02/03/2009, Reproducción del Expediente