

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ARGENTINA

**Norberto Fernández Lamarra
Consultor**

Buenos Aires

Noviembre de 2002

ÍNDICE GENERAL

Introducción	3
1. Evolución y contexto histórico de la educación superior	
2. La educación superior y el contexto social y económico	
3. El sistema de educación superior	
4. Gobierno, autonomía y gestión	
5. Actores de la educación superior	
6. Estructuras académicas	
7. Acreditación y sistemas de evaluación	
8. Investigación	
9. Financiamiento de las universidades	
10. A modo de balance y agenda. Innovaciones, avances, problemas y perspectivas	

INTRODUCCIÓN

1. Características y objetivos del Estudio

El presente Estudio sobre la educación superior en la Argentina es uno de los que el IESALC está llevando a cabo en casi todos los países de la Región como parte de su Proyecto “Observatorio sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe”. Por ello este Estudio responde a un esquema común elaborado por el IESALC, en forma concertada con todos los consultores responsables de los trabajos, por lo que su estructura, desarrollo y principales contenidos responden a dicho esquema.

Este Estudio tiene, por lo tanto, dos objetivos concurrentes:

- brindar información, documentación y análisis que contribuyan a posteriores estudios regionales del IESALC y a su Proyecto Observatorio de la Educación Superior, por lo que su estilo expositivo es de carácter predominantemente descriptivo;

- profundizar el conocimiento y estimular el debate sobre la educación superior en la Argentina planteando problemas, lineamientos y perspectivas en relación con las políticas y estrategias para la educación superior e incorporando distintos análisis desde diferentes puntos de vista e interrogantes para una agenda presente y futura de este importante nivel de la educación argentina.

De acuerdo con la metodología diseñada por el IESALC, un borrador de este Estudio fue discutido en un Taller Nacional convocado por el IESALC y por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

En este Taller –llevado a cabo en agosto de 2002- participaron especialmente invitados más de treinta funcionarios y especialistas de universidades nacionales y privadas y del Ministerio de Educación. Las intervenciones y sugerencias de los participantes –de gran calidad y riqueza- han sido tomadas en cuenta para la elaboración del informe final del Estudio y en muchos casos se las identifica y reproduce en el texto. La nómina de los participantes figura como Anexo.

2. La Argentina en síntesis. Principales indicadores¹

La República Argentina es un país de carácter federal de gobierno representativo y republicano, según lo establece la Constitución Nacional. Está integrada por 23 provincias y por el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

Superficie: Tiene una superficie continental americana de 2.791.810 km², que sumados los 969.464 km² de superficie continental antártica hacen una superficie total de 3.761.274 km².

Población: El Censo Nacional de Población de 1991 midió una **población total** de 32.615.528 habitantes; el Censo Nacional de 2001 –actualmente en procesamiento- registra una población total de 36.223.947.

En relación con los censos nacionales de población anteriores las **tasas anuales medias de crecimiento** han sido las siguientes:

1895 – 1914: 3,6%	1960 – 1970: 1,6%
1914 – 1947: 2,1%	1970 – 1980: 1,8%
1947 – 1960: 1,8%	1980 – 1991: 1,5%
	1991 – 2001: 1,0%

Las **tasas de natalidad y de mortalidad por mil** son las siguientes:

Año	Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad
1980	25,0 ‰	8,6 ‰
1991	21,3 ‰	7,8 ‰
1996	19,2 ‰	7,6 ‰
2000	19,0 ‰	7,5 ‰

Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación

La **población económicamente activa (PEA)** estimada es la siguiente, por sexo, para los años 1990 – 2000 – 2010:

¹ Se incluye este punto -que está incluido en el esquema común- para facilitar la interpretación de este Estudio fuera del país y para contribuir tanto al análisis comparativo posterior a cargo del IESALC como a un mejor encuadre de la educación superior con el contexto nacional

PEA	1990	2000	2010
Total	13.077.373	15.840.959	18.761.082
Mujeres	4.701.074	5.925.192	7.212.334
Hombres	8.376.299	9.915.767	11.548.748

La PEA total creció entre 1990 y 2000 el 21,1%; la de mujeres el 26% y la de hombres el 18,3%.

Aspectos económicos

La evolución del **Producto Bruto Interno**, entre 1993 y 2001 -en millones de pesos corrientes a precios de mercado- y la de los sectores productores de bienes y servicios ha sido la siguiente:

Periodo	PBI	Bienes	Servicios
1993, IV trimestre	248.644	78.770	154.202
1994, IV trimestre	270.123	85.639	167.388
1995, IV trimestre	263.250	82.524	164.771
1996, IV trimestre	282.730	89.779	174.843
1997, IV trimestre	302.038	96.909	185.013
1998, IV trimestre	295.425	90.850	186.342
1999, IV trimestre	289.429	86.695	185.971
2000, IV trimestre	287.079	86.483	184.439
2001, IV trimestre	252.063	71.336	168.869

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Ministerio de Economía

La recesión económica iniciada en el año 1998 ha llevado a un decrecimiento del PBI en los años 1999, 2000 y 2001. En este último año el PBI tuvo casi el mismo nivel del año 1993. Esto también se registró en el comportamiento de los sectores productores de bienes en los que el nivel del 2001 fue inferior al del año 1993. Esta reducción se ha dado en Agricultura, Ganadería, caza y silvicultura (de 11.479 millones de pesos en 1993 a 9086 millones en 2001), en la Industria manufacturera (45.435 millones de pesos en 1993 a 40.155 millones en 2001) y en la Construcción (de 14.056 millones de pesos en 1993 a 10.285 millones en 2001)

En relación con la Industria manufacturera es de interés considerar la evolución – negativa del índice de volumen físico de producción. Tomando como base 100 el año 1997 su evolución fue la siguiente:

1997: 100	1999: 89,2	2001: 77,7
1998: 99,6	2000: 87,5	

En relación con los obreros ocupados en la Industria manufacturera la evolución es casi similar:

1997: 100	1999: 88,5	2001: 76,8
1998: 97,0	2000: 82,1	

Educación

El sistema educativo, excepto la enseñanza universitaria, depende de las provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el año 1993, en que se transfieren a las jurisdicciones provinciales los servicios educativos que dependían del gobierno nacional.

El cuadro siguiente muestra la **evolución de la matrícula del sistema educativo** por niveles de enseñanza para los años 1980 y 1997. La tasa de crecimiento de la educación superior en dicho período fue la más alta (6,9%) por lo que su participación en el total de la matrícula de todo el sistema educativo pasó de 7,2% en 1980 al 13% en 1997.

Evolución de la matrícula por niveles de enseñanza, años 1980 y 1997

	Total	Nivel de Enseñanza			
		Inicial	Primario	Medio	Superior
Números Absolutos					
1980	5.777.668	461.879	3.742.984	1.154.706	418.099
1997	10.067.371	1.145.919	5.153.256	2.463.608	1.304.588
Participación %					
1980	100,0	8,0	64,8	20,0	7,2
1997	100,0	11,4	51,2	24,5	13,0
Base 1980 = 100					
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1997	174,2	248,1	137,7	213,4	312,0

Tasa de Crecimiento Media Anual

1980 – 1997	3,3 %	5,5 %	1,9 %	4,5 %	6,9 %
-------------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Tadesco, J.C. y Tenti Fanfani, Emilio, La reforma educativa en la Argentina, IIPE/UNESCO, Buenos Aires, noviembre 2001

Las **tasas netas de escolarización** por nivel educativo para educación inicial, primaria y media han evolucionado de la siguiente manera:

Años	Inicial	Primario	Medio
1960	16,0 %	82,6 %	24,5 %
1980	57,5 %	90,5 %	38,8 %
1991	72,7 %	95,7 %	59,3 %
1997	98 %	99,8 %	70,2 %

Fuente: Tedesco, J.C. y Tenti Fanfani, E. op. cit.

Es de destacar el fuerte crecimiento de las tasas de escolarización registrado en el período en los tres niveles pero particularmente en el Inicial y en el Medio. En dichos niveles la matrícula creció entre 1994 y 1998 el 4,2% anual en el Inicial y el 6,4% en el medio; en esos años la matrícula primaria creció el 1,4%, acompañando prácticamente el crecimiento vegetativo de la población en edad escolar. La Superior creció en ese período con una tasa anual del 4,52%.

El cuadro siguiente muestra el número de alumnos para el año 2000 y de establecimientos para el año 1999, por nivel de enseñanza.

Nivel	Alumnos - año 2000	Establecimientos – año 1999
Inicial	1.246.597	15.946
E.G.B. 1 y 2 (1° a 6° año)	4.774.420	22.283
E.G.B. 3 (7° a 9° año)	1.696.744	14.988
Polimodal (10° a 12° año)	1.617.609	6.504
Superior No Universitaria	440.164	1.708
Superior Universitaria	1.290.126	92
Total	11.066.060	46.533

Fuente: DINIECE / PMSIU, MEC y T.

Anualmente se lleva a cabo un **Operativo Nacional de Evaluación** en el que se aplican pruebas a alumnos de todas las jurisdicciones que cursan el último año de cada uno de los tres ciclos de la Educación General Básica y a los que finalizan el nivel medio o polimodal. En el

año 2000, en 3° y 6° año de E.G.B. se evaluaron las áreas de Lengua, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales; en 9° año de E.G.B. o 2° año de la enseñanza media –para las jurisdicciones o escuelas que todavía no se transformaron a la nueva estructura- en Lengua y Matemática; para el 2° año (o final del Polimodal o de la Media) se evaluaron Lengua, Matemática, Historia / Geografía y Física / Química.

En el cuadro siguiente se muestran los porcentajes de respuestas correctas por área de conocimiento y año cursado, en el Operativo Nacional de Evaluación del año 2000.

Áreas	3° año E.G.B.	6° año E.G.B.	9° año E.G.B. 2° año	12° año Polimodal/Media
Lengua	61,9	61,6	51,0	59,1
Matemática	59,5	57,9	53,6	61,3
Cs. Naturales	62,3	60,5	--	--
Cs. Sociales	54,8	50,3	--	--
Historia/Geografía	--	--	--	55,8
Física/Química	--	--	--	40,7

Fuente: DINIECE, MEC y T.

El **salario real de los docentes** se ha deteriorado significativamente en los últimos 15 años. Así, si se toma el salario real de los maestros en el inicio de su carrera –es decir, sin antigüedad-, con base 100 para 1980, su evolución ha sido lo siguiente:

1985: 121,86%	1995: 51,01%
1990: 54,26%	1999: 57,52%

Situación social y de la salud

La situación social de la población argentina ha empeorado en los últimos años a causa de políticas económicas, financieras y tributarias de carácter regresivo y de la recesión económica, particularmente en relación con los sectores productores de bienes. A esto se ha agregado a partir del mes de enero de 2002 el fuerte proceso de devaluación monetaria.

La **tasa de desocupación** en la primera onda del año de la Encuesta Permanente de Hogares (mes de mayo), por grupo de aglomerados, ha evolucionado de la siguiente manera en el período 1986-2002.

Año	Total	
	Aglomerados Interior	Gran Buenos Aires
1986	7,6 %	4,8 %
1990	8,3 %	8,6 %
1994	10,1 %	11,1 %
1998	12,0 %	14,0 %
1999	12,9 %	15,6 %
2000	14,5 %	16 %
2001 (mayo)	15,4 %	17,2 %
2001 (octubre)	--	19,0 %
2002 (mayo)	--	22,0 %

En mayo de 2002 la tasa de desocupación alcanzó en el aglomerado urbano del Gran Buenos Aires el 22% y tomando sólo los partidos del Conurbano el 24,2%. La tasa de desocupación por edad, en mayo de 2002, era del 46,1% en el grupo 15-19 años y del 24,8% en el de 20-34 años. El 39,8% de los desocupados eran Jefes de Hogar. El sector con mayor desocupación era el de la Construcción con el 51,2%.

Las altas tasas de desocupación se han reflejado fuertemente en el crecimiento de la cantidad de **hogares bajo la línea de pobreza y la línea de indigencia**. Así, en mayo de 2002, para el total del país, el 41,4% de los hogares y el 53% de las personas eran pobres y el 18% de los hogares y el 24,8% de las personas eran indigentes. En las regiones Noreste y Noroeste del país el porcentaje de personas pobres era del 69,8% y del 63,5% y el de indigentes era del 38,8% y del 29,5%, respectivamente.

Entre 1998 y 2002 la pobreza creció el 74,8% y la indigencia el 303%. En mayo de 2002 había 19 millones de argentinos pobres y 8,4 millones de indigentes. Del total de pobres 8,6 millones son menores de 18 años; actualmente 7 de cada 10 niños nacen en hogares pobres y 4 en hogares indigentes.

Si se toma específicamente la población del Gran Buenos Aires, el 56,6% de los hogares son pobres y el 26% indigentes; en las áreas periféricas del conurbano -donde viven tres millones de personas- la situación es aún más crítica: el 73,7% de los hogares son pobres y el 37,2% indigentes.

A pesar del dramatismo de esta situación es importante destacar que casi el 75% de los jóvenes de hogares pobres estudian o están estudiando en la enseñanza media (3er ciclo de E.G.B. y Polimodal) pese a las inciertas expectativas de su futuro laboral; esto los diferencia. afortunadamente, de sus padres de los que sólo una cuarta parte de los jefes de hogares pobres completó la escuela primaria mientras que sólo un tercio de ellos cursó algún tramo de la enseñanza media.

Esta grave situación de pobreza e indigencia ha conducido a un fuerte incremento de la **desnutrición infantil**, con sus secuelas en cuanto a patologías asociadas y a las dificultades orgánicas para poder cursar normalmente sus estudios; en algunas regiones –como las del noroeste del país-y en algunas áreas marginales urbanas más del 50% de los niños menores de 14 años están afectados por la desnutrición y sus secuelas, según información suministrada por el Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil

Según una estimación realizada por Deutsch (2002) la desnutrición crónica (niños con problemas nutricionales desde el nacimiento por desnutrición materna) ha pasado del 11% registrado en años anteriores a alrededor del 20%. En provincias del norte la situación de desnutrición es más grave, según Deutsch: en Tucumán, por ejemplo, es del 5% en menores de un año, del 15% en niños de 1 a 2 años; y del 25% en los de 2 a 5 años; la mortalidad infantil es del 22,6%, siendo evitables entre el 60% y el 70% de los casos. En el Chaco, en el Impenetrable, 17 de cada 20 niños está desnutrido. Agrega que aproximadamente el 50% de los niños de 6 meses a dos años tiene problemas de anemia por carencia de los nutrientes indispensables para el organismo. Por ello, el 45,7% de los niños del Chaco, el 44,9% de los de Corrientes, el 40,9% de los de Salta y el 39,1% de los Entre Ríos están privados de poder tener un crecimiento normal, por lo que estarán seriamente afectados para una escolaridad regular.

1. EVOLUCIÓN Y CONTEXTO HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

1.1. Orígenes de la educación superior

Los orígenes de la educación superior en el territorio de lo que hoy es la República Argentina se remontan a la creación de un colegio jesuítico en 1613, en lo que es actualmente la Provincia de Córdoba. En 1622 se le otorgó a dicho colegio la calidad de universidad, conjuntamente con otras 20 instituciones educativas jesuíticas en los territorios coloniales de España en América. Su denominación fue la de Universidad Mayor de San Carlos.

Esta creación se integró en una estrategia de la Compañía de Jesús que, por una parte, la colocaba como principal inspiradora de la Contrarreforma pero, por otra, se proponía una actualización de la Iglesia Católica. Esta nueva propuesta para la Iglesia consistía en una mayor adaptación a las exigencias del nuevo capitalismo comercial, que requería la formación de los futuros dirigentes. Es decir, se planteaba simultáneamente el adoctrinamiento religioso y la formación de los jóvenes de las elites gobernantes. La Universidad de Córdoba –a diferencia de otras instituciones jesuitas- no incorporó en su plan los estudios jurídicos, por lo que muchos de los hombres protagonistas de la Independencia de la Argentina estudiaron leyes en la Universidad de Chuquisaca –o La Plata o Potosí-, que alcanzó un rango mayor como centro de los debates de la Ilustración en América, hacia fines del siglo XVIII, (Cano 1985)

Al expulsarse a los jesuitas en 1767, la Universidad pasó un período bajo gestión de los franciscanos, en pugna con el clero secular de la Provincia, hasta que en 1808 –en vísperas del proceso de Independencia que se inició en 1810- se convirtió en Universidad Real. En el período post-jesuítico son las autoridades del Virreinato del Río de la Plata las que ejercieron un control de carácter local sobre la Universidad, en contraposición con el carácter extraterritorial y ecuménico del período bajo el control de la Compañía de Jesús.

Evidentemente el poder local durante el Virreinato y en las primeras etapas de la Independencia ya estaba instalado en Buenos Aires como lo estará, también a lo largo de toda la historia argentina hasta la actualidad. Por ello, se intentó el traslado –ya desde el período colonial- de la Universidad a Buenos Aires, lo que no se alcanzó a concretar. En el año 1821, bajo la inspiración de Bernardino Rivadavia, se creó la Universidad de Buenos Aires, con una

concepción napoleónica de “*Université Impériale*”². Esta Universidad fue concebida como una instancia educativa suprema del territorio de la naciente Argentina y como un instrumento de formación de dirigentes y de conciencias al servicio del proyecto de carácter capitalista y centralista que inspiraba a los gobernadores de Buenos Aires en esa época. Su primer Rector, el Dr. Antonio Sáenz, le otorga un cierto equilibrio entre los enfoques tradicionales y las concepciones iluministas en pugna con ellas (Cano 1985)

Los conflictos políticos y las guerras civiles que tuvieron lugar en décadas del 20, del 30 y del 40 no permitieron que ese proyecto se concretase en ese momento. El mismo se hizo posible más adelante, cuando se inició el proceso de Organización Nacional y se dictó la Constitución Nacional, en especial después de 1860 con la incorporación de Buenos Aires a la Confederación Argentina. En el período posterior a la Revolución de Mayo de 1810 – punto inicial del proceso de Independencia de la Argentina- la Universidad de Córdoba se vio envuelta en conflictos propios de la guerra por la Independencia, con cierta “*militarización*” de la Universidad y del Colegio Montserrat, escuela de carácter preparatorio para los estudios universitarios. Sin embargo, hacia 1815 reformó sus planes de estudio tendiendo a adecuarse a la nueva situación política y a las ideas y principios de la Ilustración.

La Universidad de Buenos Aires se vio afectada durante el período de gobierno de Juan Manuel de Rosas como Gobernador de Buenos Aires, en las décadas de 1830 y 1840, con un fuerte control político y con un reforzamiento de la tendencia “*centralizadora*”, dada hacia el todo el territorio argentino. Por el contrario, la Universidad de Córdoba –en ese período dependiente de las autoridades de la Provincia- pudo mantener un espíritu de mayor tolerancia política e intelectual. En 1858 la Universidad de Córdoba se nacionalizó.

En años posteriores, las dirigencias de varias provincias se plantearon la temática de la educación superior, por lo que se crearon como universidades provinciales la de Santa Fé en los años 1889 / 90 y la de La Plata hacia 1897. Posteriormente, ambas se nacionalizaron. La de La Plata –capital de la Provincia de Buenos Aires desde 1881- se convierte en la actual Universidad Nacional de La Plata en 1905 y la de Santa Fé en Universidad Nacional del Litoral en 1919 / 1920.

² La denominación de Universidad de Buenos Aires se mantiene hasta la actualidad, por lo que esta Universidades la única del sistema de universidades nacionales que no se denomina Universidad Nacional.

En 1885 se dictó la Ley N° 1597 -denominada Ley Avellaneda en homenaje a su autor, el entonces Senador y Rector de la Universidad de Buenos Aires y Ex - Presidente de la Nación, Dr. Nicolás Avellaneda -, por la que se sancionaron las normas básicas para el gobierno y organización de las entonces dos universidades nacionales: la de Córdoba y la de Buenos Aires. Esta Ley, de sólo 4 artículos, se mantuvo vigente hasta 1947. Es decir que rigió por 62 años y durante ese período permitió iniciarse y desarrollarse a uno de los acontecimientos más importantes de la política educativa y universitaria de Argentina y de América Latina: la Reforma Universitaria de 1918, a la que aludiremos más adelante. Por ello, Marcela Mollis la denomina como “*dúctil*”.

Hacia fines de 1800 e inicios de 1900 se registraron diversos antecedentes de estudios superiores no universitarios, a los que nos referiremos más adelante

1. Evolución de la Educación Superior

2.1. La enseñanza universitaria

La periodización de la educación superior en la Argentina se ha planteado con distintos criterios según los autores que han estudiado su evolución. Para este Estudio se proponen diez períodos para la evolución de la enseñanza universitaria porque la de las instituciones no universitarias no es coincidente en su desarrollo, por lo que se analiza su evolución por separado. El número de períodos es, quizás, excesivo pero se prefirió un análisis exhaustivo de la evolución y su relación con acontecimientos político-institucionales que incidieron fuertemente en el sistema universitario.

- a) Período colonial y de los primeros años de la Independencia.
- b) La organización nacional y constitucional.
- c) La universidad oligárquica y liberal.
- d) La Reforma Universitaria.
- e) La Universidad y el peronismo.
- f) La restauración reformista y su crisis.
- g) El peronismo de los 70.
- h) La dictadura militar.
- i) La recuperación democrática.
- j) Los 90 y la Ley de Educación Superior.

En varios de estos períodos propuestos no hay total homogeneidad, por lo que al desarrollarlos se señalará su división en subperíodos o la existencia de tendencias contradictorias dentro del mismo período.³

a) La universidad colonial y de los primeros años de la Independencia

Este largo período –que se extiende desde principios del siglo XVII hasta mediados del siglo XIX –ya ha sido caracterizado en el punto anterior sobre los orígenes de la educación superior.

Solamente se hace necesario formular algunas precisiones adicionales a lo ya señalado:

- las dos universidades existentes en ese período fueron las de Buenos Aires y la de Córdoba;
- la de Córdoba se originó como eclesiástica, luego se provincializó y finalmente se nacionalizó;
- la de Buenos Aires siempre tuvo un horizonte de proyección nacional, aún en el período de los años 1830 y 1840, con fuerte control de la Provincia de Buenos Aires;
- el paso de la Colonia a la Independencia no constituyó por sí mismo un cambio sustantivo de la única universidad existente en 1810, la de Córdoba;
- hacia fines de la etapa colonial se crearon algunas instituciones formativas, que tuvieron cierto carácter de educación superior, como fueron el Protomedicato y las Escuelas de Náutica y de Dibujo;
- las dos universidades tuvieron colegios destinados a los estudios preparatorios: el de Montserrat en Córdoba y el San Carlos en Buenos Aires, aunque éste último se creó con anterioridad a la Universidad. Ambos se constituyeron en el antecedente de los estudios secundarios en el país, -conjuntamente con el de Uruguay, Entre Ríos- recién creados en forma expresa por el Presidente Bartolomé Mitre en 1864.

³ El desarrollo de los orígenes y de los primeros períodos de evolución de la educación superior se ha basado en los trabajos de especialistas que los han estudiado, en especial Daniel Cano, Marcela Mollis y Fernando Martínez Paz.

b) La universidad en la organización nacional y constitucional

En 1853 se dictó la Constitución Nacional iniciándose de esa manera la organización institucional del país. Posteriormente en 1860 se le introdujo una reforma, para posibilitar la incorporación de la Provincia de Buenos Aires que, desde 1853, no había integrado la Confederación Argentina.

En el texto de la Constitución Nacional se incluyó una referencia explícita a las universidades. En el entonces artículo 67, en su inc. 16 (ahora art. 75 inc. 18), se dice que corresponde al Congreso: proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, *“dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo...”* Es decir, la Constitución Nacional estableció, en 1853, como atribución del Congreso el dictar la legislación sobre universidades. El Congreso de la Nación ejerció dicha atribución en varias oportunidades; primero, con la ya mencionada Ley Avellaneda y, luego, desde 1947 sancionando sucesivas leyes universitarias.

Las dos universidades nacionales –en especial la de Buenos Aires- se fueron convirtiendo en ámbitos de consolidación del modelo hegemónico de país, de carácter agro-exportador, de fuerte concentración político-económica en Buenos Aires y en la denominada *“Pampa Húmeda”* y de una incipiente pero ya poderosa oligarquía.

Los rectores de la Universidad de Buenos Aires en este período son importantes personalidades político-intelectuales de este proyecto conducido por la denominada *“generación del 80”*. Juan María Gutiérrez estuvo entre 1861 y 1873, Vicente Fidel López entre 1873 y 1877, Manuel Quintana entre 1877 y 1881 y Nicolás Avellaneda –simultáneamente Senador Nacional y que fuera Presidente de la Nación hasta 1880 –entre 1881 y 1885. Se incorporaron -aunque sea parcialmente- las áreas científicas y de humanidades, se intentaron modernizar los estudios jurídicos y se propusieron reformas pedagógicas, en general infructuosamente. Sin embargo, el centro de interés continuaron siendo las profesiones liberales.

En cuanto a lo organizativo, la Universidad de Buenos Aires estableció la autonomía docente y el sistema de concursos para la preparación de las ternas para la provisión de las

cátedras y creó tanto el profesorado libre como la práctica de los estudios libres, reglamentando sus condiciones.

Como ya se señaló, en 1885 se dictó la Ley Avellaneda para las universidades nacionales. Un año antes se había sancionado la Ley 1420 de Educación Común. Es decir, el Congreso de la Nación aprueba en un breve período las dos leyes centrales para el desarrollo posterior de la educación argentina: una destinada a la capacitación de los sectores populares y la otra a la formación de los sectores dirigenciales del país. A la incipiente enseñanza secundaria no se le brindó tratamiento legislativo y se le consideró la “*antesala*” preparatoria y selectiva de los futuros estudiantes universitarios.

c) La universidad oligárquica y liberal

Este período se inició en 1885 -con la sanción de la Ley Avellaneda, que le dio formato legal a la universidad argentina- y se extendió hasta 1918, año en que se produjo en Córdoba el pronunciamiento de la Reforma Universitaria.

En esos más de 30 años se consolidó el modelo de país y de universidad reseñado en el punto anterior. Existió una fuerte homogeneidad ideológica y política entre gobierno y universidad. Así, los funcionarios políticos y legisladores alternaron el desempeño de estos cargos con el de profesores universitarios y formaron a sus alumnos como sus asistentes y, en el futuro, herederos, tanto en el campo político como en el universitario. Daniel Cano (1985) lo ejemplifica con las expresiones “*de la universidad al poder*” y “*del poder a la universidad*”.

La Ley Avellaneda, en su breve articulado, estableció las normas para la consolidación jurídica de este modelo de vinculación entre gobierno y universidad. Fijó de manera taxativa las reglas a las que se subordinarían las universidades al elaborar sus estatutos y determinó que la cobertura de las cátedras y la destitución de los profesores fuese una atribución del Poder Ejecutivo Nacional, aunque a propuesta de las respectivas facultades.

Frente a este centralismo del gobierno nacional, algunos grupos del interior del país se plantearon el tema del control de la educación superior en sus territorios, por lo que se crearon en 1889 / 1890 la Universidad de la Provincia de Santa Fé y en 1890 la Universidad de la Ciudad de La Plata. Esta universidad recién se puso en funcionamiento en 1897.

Posteriormente, en 1912, se creó la Universidad de la Provincia de Tucumán, en la región noroeste del país.

Estas tres universidades fueron, posteriormente, nacionalizadas. En 1905 se creó la Universidad Nacional de La Plata, bajo la conducción como Primer Presidente -ésta es la denominación en esta Universidad del cargo de Rector, aún hasta la fecha- de una de las figuras intelectuales más importantes del país, el Dr. Joaquín V. González. Las otras dos fueron nacionalizadas más tarde, por lo que se hará referencia a dichos procesos en el próximo período.

Joaquín V. González planteó para Universidad Nacional de La Plata un modelo superador del tradicional oligárquico. La definió en su discurso inaugural como “*una universidad de acción, de trabajo, de labor continua*”, como “*taller de inteligencia para perfeccionar la educación nacional*”, al servicio de la “*ciencia universal, porque la ciencia es una en el mundo y no tiene límites y fronteras*”. En este marco, se creó el Colegio Secundario de Señoritas, se produjo la extensión social de sus enseñanzas y se organizó la Sección Pedagógica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Esta Sección fue la base en el país para los estudios en Ciencias de la Educación, enmarcados en ese período dentro de la corriente positivista.

La Universidad Provincial de Tucumán asumió, como base, el modelo “*modernizante*” de la de La Plata. Su fundador, el Gobernador Ernesto Padilla, la definió en 1914 como una institución con fines prácticos, para formar hombres capacitados para “*interpretar científicamente los fenómenos de la producción y de la riqueza, dispuestos a contribuir eficazmente al progreso económico de la Nación*”. Su primer Rector, Juan B. Terán, asumió junto al Gobernador Padilla, la responsabilidad de concretar estos propósitos y este nuevo modelo, señalando, por ejemplo, que “*el hombre importante, el hombre indispensable, no es teórico, es el ingeniero, tan práctico como sabio*” (Cano 1985)

Los autores que han estudiado este período coinciden en que los proyectos de las universidades de La Plata y de Tucumán anticiparon algunos de los principios y lineamientos políticos que años más tarde serían consagrados por la Reforma Universitaria de 1918.

d) La Reforma Universitaria⁴

En 1916 asumió Hipólito Yrigoyen como primer Presidente de la Nación elegido por el pueblo a través del voto secreto y obligatorio. La asunción de Yrigoyen y de su partido –la Unión Cívica Radical– significó un cambio político substancial: el fin del dominio del poder por parte de los sectores oligárquicos y conservadores y su reemplazo por los sectores medios en proceso de ascenso social y político.

Esto, evidentemente, se reflejó en las universidades, todavía conducidas por los mismos sectores oligárquicos que habían sido desplazados del poder político. Esta situación se registraba en todas las universidades pero, en especial, era más fuerte en la Universidad Nacional de Córdoba. Esa Universidad era un lugar de poder del conservadorismo católico. A partir de un conflicto en la Facultad de Medicina, en marzo de 1918, los estudiantes convocaron a la huelga y fueron duramente reprimidos. Ahí se inició un proceso de sucesivos conflictos –con intervención del gobierno nacional– que condujo a la proclamación del Manifiesto Liminar en junio de ese año, en el marco del Primer Congreso Nacional de Estudiantes, convocado por la recién creada FUA (Federación Universitaria Argentina) Este Manifiesto constituyó las bases del pensamiento y de las reivindicaciones del Movimiento Reformista, que rápidamente superó los límites de la Universidad Nacional de Córdoba, comprometió a los principales dirigentes del gobierno y de la política nacional y se extendió a otras universidades argentinas y latinoamericanas.

Los temas centrales del Movimiento Reformista han sido –y lo siguen siendo– autonomía universitaria; cogobierno de docentes y estudiantes; función social de la universidad; coexistencia de la universidad profesionalista con la científica; cuestionamiento a la universidad como fábrica de exámenes y títulos profesionales; renovación pedagógica; cátedras libres; extensión universitaria; la centralidad de los estudiantes –y, en general, de los jóvenes– como destinatarios y protagonistas de la universidad; solidaridad con el pueblo y con los trabajadores; compromiso de la universidad con el cambio social; la universidad debe desbordar sus fronteras institucionales, “*ir a la vida*”.

⁴ Para el desarrollo de este período se ha utilizado la abundante bibliografía disponible, en especial el libro de María Calderari y de Patricia Funes «Escenas reformistas», EUDEBA, Buenos Aire, 1998.

La puesta en práctica de estos postulados reformistas en las universidades llevó a una serie de crisis y conflictos sucesivos porque las autoridades y la mayor parte del cuerpo de profesores se oponían a los planteamientos de las federaciones estudiantiles de democratización de estas instituciones. Se elaboraron reformas a los estatutos que, en algunos casos, debieron ser impuestos desde el gobierno nacional, por exigencias de las huelgas y otras acciones de los estudiantes.

En general, puede señalarse que la Reforma tuvo un efecto de mejoramiento y de innovación en el ámbito universitario argentino, por lo menos hasta 1930, año en que un movimiento militar derroca al Presidente Yrigoyen. La Universidad de Buenos Aires, por ejemplo, incrementó su población estudiantil de 4.000 a principios del siglo a 10.000 alumnos hacia 1930 y en la década del 20 creó numerosos centros e institutos de investigación e instaló debates acerca del valor de la ciencia y la investigación en la universidad y a las modalidades de construir conocimiento y de enseñar, particularmente en cuanto al rol de los alumnos en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En la década de 1920 las propuestas reformistas alcanzaron un rápido eco en otros países de América Latina, a partir de la decisión de las federaciones estudiantiles argentinas de difundir la acción del Movimiento Reformista y de sus experiencias. Se establecieron convenios estudiantiles con varios países, por lo que estos principios fueron asumidos por grupos de estudiantes de parte significativa de América Latina, tanto en la década del 20 como en la década del 30.

Los alcances de la Reforma Universitaria en las universidades de América Latina no se llegaron a concretar sino muy parcial y débilmente. Lo que sí ocurrió fue un fortalecimiento de las organizaciones de los estudiantes y el inicio de preocupaciones compartidas y polémicas múltiples acerca del rol de las universidades y su relación con la situación y destino de las sociedades latinoamericanas.

A partir del golpe militar de 1930 se produjo una reinstalación conservadora –oligárquica en lo político, con persecución y proscripción de los dirigentes y militantes del radicalismo, del socialismo y de otros partidos democráticos y la instalación del fraude electoral. En este marco político se intervinieron las universidades y se inició un ciclo que Daniel Cano (1985) denomina de la “*Universidad de la Restauración Oligárquica*”. Este ciclo se caracteriza por

un menor crecimiento de la matrícula universitaria, por un clima de oscurantismo intelectual y de renovado clericalismo y de ilegalización del movimiento estudiantil.

En el año 1939 se creó la Universidad Nacional de Cuyo, que se caracterizó, en la primera etapa, por un perfil marcadamente más conservador que las restantes universidades nacionales.

e) La universidad y el peronismo

En 1945-1946 accedió al poder Juan Domingo Perón y junto con él se estructuró una nueva alianza política integrada básicamente por los gremios de trabajadores y diversos sectores políticos provenientes de un amplio espectro ideológico, desde la izquierda nacional hasta la derecha nacionalista. Esta coincidencia se registró a partir del nuevo liderazgo político y con base en ideas de justicia social y soberanía nacional, de nuevos y mayores derechos para los sectores populares y un rol más decisivo en lo político para los gremios.

Esta nueva alianza se enfrentó duramente con todo el espectro político tradicional, lo venció y, por lo tanto consagró como Presidente de la Nación a Perón. Los sectores derrotados se abroquelaron en sus cargos legislativos y en las universidades. Por ello, en abril de 1946, se intervinieron las seis universidades nacionales y se produjeron las cesantías de la mayor parte de los profesores opositores.

En noviembre de 1947 se aprobó la Ley 13.031, que estableció un nuevo régimen para las universidades nacionales, por el que los rectores y los profesores eran designados por el PEN y los decanos por el Rector, por lo que se limitó fuertemente la autonomía universitaria. El objetivo de esta Ley era el control político de las universidades. Su articulado era muy detallado contrariamente a la derogada Ley Avellaneda. Tenía 118 artículos, a diferencia de los cuatro de la ley anterior.

Entre 1946 y 1955, año en que el Presidente Perón es derrocado por un golpe militar, se desarrolló una política de fuerte expansión del sistema educativo en todos sus niveles, lo que permitió el ingreso de sectores sociales hasta ese momento marginados de la educación. La enseñanza primaria, la media y la universitaria registraron tasas de escolarización y de incremento de sus matrículas muy altas, quizás las mayores de la historia de la educación argentina. En 1949 se estableció el ingreso libre a la universidad y su gratuidad. Por ello, la

matrícula universitaria pasó de 47.400 estudiantes en 1945 a 136.362 en 1955. Es decir, se registró en 10 años un incremento del 187%.

Probablemente la mayor innovación institucional de este período haya sido la creación, en el año 1948 por Ley 13.329, de la Universidad Obrera Nacional, destinada a formar un nuevo tipo de profesionales de la ingeniería, con el título de Ingeniero de Fábrica. Esta nueva Universidad inició el dictado de sus cursos en marzo de 1953, con facultades regionales en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y Santa Fe. Luego del derrocamiento de Perón, en el año 1959, la Universidad Obrera Nacional se transformó en la actual Universidad Tecnológica Nacional.

En 1954 se promulgó la Ley 14.297 que estableció un régimen para las universidades sin mayores modificaciones a la vigente desde 1947.

f) La restauración reformista y su crisis

En septiembre de 1955 un golpe militar derrocó al Presidente Perón. Los militares estuvieron acompañados de dirigentes políticos de partidos que, como la Unión Cívica Radical, habían sido derrotados por el peronismo en 1946 y, consecuentemente, expulsados de las universidades. El gobierno militar las intervino, declaró cesantes a la mayor parte de los profesores e integró las intervenciones universitarias con intelectuales vinculados al radicalismo, al socialismo y a otros sectores que apoyaron la destitución de Perón y su reemplazo por el gobierno militar. Para ello, dictó el decreto-ley N° 477 de octubre de 1955 por el que se derogaron las leyes 13.031 y 14.297 -sancionadas durante el gobierno de Perón- y se reestableció la Ley Avellaneda de 1885. En diciembre de 1955 dictó el decreto-ley N° 6403 / 55 por el que se estableció una nueva organización para las universidades nacionales bajo los principios de autarquía, de cogobierno con la participación de los claustros docentes, estudiantes y graduados, la periodicidad de las cátedras y del régimen de concursos para su provisión y otros muy vinculados con los planteados por la Reforma Universitaria en 1918. Este decreto-ley tuvo modificaciones parciales a través de nuevos decretos-leyes en los años 1956 y 1957.

En uno de sus artículos –el 32- se estableció que no serían admitidos en los concursos para profesores *“quienes... hayan realizado actos positivos y ostensibles de solidaridad con la*

dictadura” (se refiere como dictadura al gobierno constitucional del Presidente Perón), por lo que quedaron excluidos los docentes que hubiesen pertenecido al peronismo.

En el artículo 28 del decreto-ley, se posibilitaba la creación de universidades por parte de la iniciativa privada. Este artículo fue reglamentado y puesto en vigencia por la Ley 14.557, sancionado por el Congreso de la Nación en 1958 luego de la asunción del gobierno constitucional de Arturo Frondizi. Esta sanción dio lugar a fuertes enfrentamientos políticos durante varios meses, con permanentes manifestaciones públicas en las calles entre los sectores que apoyaban la creación de universidades privadas bajo el lema de “*enseñanza libre*” y los que se oponían bajo el lema de “enseñanza laica”. Como lo destaca Daniel Cano (1985) se puede decir que fue quizás la única vez en que el tema de la educación superior fue masivamente debatido por la sociedad argentina.

La aprobación de la Ley 14.557 posibilitó, de inmediato y en años sucesivos, la creación de universidades privadas: en el año 1959 las universidades Católica de Córdoba, Católica Argentina y del Salvador, en 1960 la Católica de Santa Fe, en 1961 la del Museo Social Argentino, en 1962 la de Mendoza, en 1963 la Juan Agustín Maza en la ciudad de Mendoza y la Católica de Cuyo en la Provincia de San Juan, en 1965 la del Norte Santo Tomás de Aquino en la Provincia de Tucumán, en 1969 la Católica de Santiago del Estero, en 1970 la de Belgrano en la Ciudad de Buenos Aires, en 1971 la Católica de La Plata, en 1972 la Argentina de la Empresa y la de Morón y en 1973 la del Aconcagua en la Provincia de Mendoza. Esta ley estableció que las universidades privadas no podrían recibir recursos estatales, lo que continúa vigente hasta la actualidad.

Este proceso de “*restauración reformista*” permitió la inmediata normalización organizativa de las universidades nacionales y el inicio de un proceso de crecimiento cualitativo muy significativo que se extendió hasta el año 1966, en que el gobierno constitucional de Arturo Illia fue derrocado por otro golpe militar. Este período, que se extiende entre 1958 y 1966, es considerado por muchos de los especialistas argentinos como el más floreciente, en términos de avances científicos y académicos, de la historia de las universidades nacionales.

En este período se crearon dos nuevas universidades nacionales, de carácter regional: la Universidad Nacional del Nordeste, con sedes en las provincias de Corrientes y Chaco, y la

Universidad Nacional del Sur, con sede en la ciudad de Bahía Blanca, en el sur de la Provincia de Buenos Aires y con proyección hacia la Patagonia. Esta última ha tenido desde su creación una organización departamental y un fuerte énfasis hacia la investigación científica, que la ha diferenciado de la mayoría de las universidades nacionales.

Lamentablemente, este importante proceso de desarrollo universitario se interrumpió abruptamente con el golpe militar de 1966, que intervino a todas las universidades nacionales y protagonizó la denominada “noche de los bastones largos”. Ese día un grupo de profesores y estudiantes de la Universidad de Buenos Aires fue brutalmente agredido por las fuerzas policiales y militares para que desalojaran la sede universitaria. Este hecho desencadenó la renuncia masiva de alto número de destacados profesores e investigadores de la Universidad de Buenos Aires. Otros, tanto de ésta como de otras universidades nacionales, fueron cesanteados por la dictadura militar.

Estos y otros hechos provocaron una significativa movilización de estudiantes y de otros sectores sociales opositores a la dictadura durante las cuales murieron varios estudiantes, especialmente en la Provincia de Córdoba. Esta situación desembocó en una importante explosión política y social denominada “*cordobazo*”, que obligó a la dictadura a introducir algunos cambios en la orientación y en la composición del gobierno.

En el año 1967 el gobierno militar dictó un decreto-ley, con el número 17.245, por el que se estableció un detallado régimen para las universidades nacionales, de 125 artículos. El régimen sancionado eliminó todas las cláusulas vinculadas con las propuestas de la Reforma Universitaria, particularmente la integración de los consejos superiores y académicos sólo con representantes de los profesores, sin participación de los estudiantes y de los graduados. Únicamente se preveía la presencia de un delegado estudiantil con voz pero sin voto. También se limitó drásticamente la actividad política de los estudiantes y se impusieron fuertes restricciones a los centros y agrupaciones estudiantiles. En el año 1968 también se aprobaron otros dos decretos leyes por los que se establecieron los regímenes para las universidades privadas y para las provinciales, que estuvieron vigentes por un largo tiempo.

En la etapa final se crearon doce universidades nacionales -entre los años 1971 y 1973- a partir de un denominado Plan Taquini, cuyo autor, Alberto Taquini, era Decano de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires. Las universidades

creadas fueron la de Río Cuarto en la Provincia de Córdoba, la del Comahue en las provincias del Neuquén y Río Negro, la de Salta, la de Catamarca, la de Lomas de Zamora y la de Luján en la Provincia de Buenos Aires, la de La Pampa, la de Misiones, la de Entre Ríos, la de San Juan, la de San Luis y la de Santiago del Estero. Ya iniciado el siguiente período constitucional de gobierno, se crearon otras universidades nacionales: a fines de 1973 la de Jujuy, en 1974 la del Centro de la Provincia de Buenos Aires y en 1975 la de Mar del Plata.

Estas creaciones generaron una fuerte ampliación de la red de universidades nacionales ya que, en pocos años, se pasó de 10 universidades a 25. Estas creaciones se discutieron fuertemente a nivel nacional pero contaron con el apoyo, cada una de ellas, de las respectivas comunidades provinciales. La crítica principal se centró en posibles objetivos de seguridad por parte de los militares al tratar de descentralizar las grandes universidades nacionales y poder así controlar más eficientemente a los estudiantes. Por parte de las respectivas comunidades locales se apoyaron las creaciones por la posibilidad de disponer de servicios universitarios en un buen número de ciudades del interior del país.

En síntesis, de las 24 jurisdicciones provinciales o territorios existentes a mediados de la década del 70, 19 de ellas contaban con servicios de universidades nacionales.

Entre 1955 y 1966 la matrícula universitaria pasó de 136.362 estudiantes a 238.628, con un crecimiento del 75%. En 1973 alcanzaba a 398.268, con un crecimiento del 66% entre 1966 y 1973, quizás por el efecto de la creación de nuevas universidades. En total, entre 1955 y 1973 el crecimiento de la matrícula fue del orden del 193%; o sea, que, prácticamente, se triplicó.

g) El peronismo de los 70

En mayo de 1973 el peronismo vuelve al poder, luego de 18 años de persecuciones políticas y proscripciones electorales. Ya desde el inicio de la década del 70, el peronismo fue creciendo y desafiando al gobierno militar, en especial en las universidades. Por ello, al iniciarse el período del Presidente Héctor Cámpora, se designaron como rectores en las universidades nacionales a intelectuales y profesores vinculados política e ideológicamente con la Juventud Peronista.

Se formularon planteamientos político-universitarios relacionados con las concepciones de reconstrucción y liberación nacional, se intentaron modificar los planes y programas de estudio, se cesantearon a los profesores vinculados con el gobierno militar anterior y se estableció el ingreso sin ninguna restricción. Este último generó un crecimiento inmediato de la matrícula universitaria que pasó de 398.268 estudiantes en 1973 a 490.651 en 1974; es decir, un crecimiento del 23% en un año.

En el mismo año 1973, en septiembre, es elegido Presidente Juan D. Perón, luego de la renuncia del Presidente Cámpora. En este período se desató una situación de conflicto abierto y sangriento entre la izquierda peronista -vinculada a la Juventud Peronista y a la organización guerrillera Montoneros- y la derecha, que generó una fuerza represiva denominada Triple A. El Presidente Perón expulsó a la Juventud, por lo que se cambiaron los rectores universitarios por personas vinculadas a la derecha peronista y a la Triple A. De esa manera, se desarrolló en el ámbito universitario una dramática persecución con miles de docentes cesanteados y perseguidos, al igual que lo ocurrido con estudiantes militantes de la Juventud Peronista y de otras organizaciones de izquierda. Los interventores universitarios fueron los responsables, en cada institución, de esta tarea persecutoria. Durante este proceso falleció el Presidente Perón. Fue sucedido en la Presidencia por su esposa, la que oportunamente había sido electa como Vicepresidenta.

Antes de muerte del Presidente Perón, en marzo de 1974, se sancionó por casi unanimidad del Congreso una nueva Ley Universitaria, la N° 20.654, por la que se estableció un nuevo régimen para las universidades nacionales, de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica y financiera. Esta Ley era, en términos generales, relativamente similar a la normativa de carácter reformista ya que preveía que las autoridades universitarias –rectores, vicerrectores, decanos, vicedecanos y otros- serían elegidos por el voto de los representantes de los claustros de docentes, de estudiantes y de personal no docente. Se excluyó al de graduados, previsto en la legislación reformista. Es de señalar que la aprobación de esta ley fue fruto de un acuerdo político entre el peronismo y el principal partido de la oposición, el radicalismo. Para alcanzar este acuerdo intervinieron directamente el Presidente Perón, el Ministro de Educación Taiana y el líder del radicalismo, Ricardo Balbín. Por ello, a veces, se la denomina la ley Perón-Taiana-Balbín. Esta ley era muy detallada ya que tenía 62 artículos. La misma, prácticamente no tuvo vigencia porque luego

del fallecimiento del Presidente Perón se inició el proceso de conflicto interno detallado anteriormente.

Como ya se dijo, en este período se crearon las universidades nacionales de Jujuy en noviembre de 1973, del Centro de la Provincia de Buenos Aires en octubre de 1974 y de Mar del Plata en septiembre de 1975.

h) La dictadura militar

En marzo de 1976 se instaló en el país la más sangrienta dictadura militar de su historia. Se intervinieron las universidades con militares y se cesantearon a decenas de miles de docentes y de estudiantes universitarios. Muchos de ellos fueron muertos o encarcelados por la dictadura y un muy alto número de profesores e investigadores debieron exilarse en otros países de América Latina y de Europa. Esto constituyó una tremenda sangría de gran parte de la capacidad académica argentina y, prácticamente, la desaparición del sistema universitario, aunque formalmente siguió funcionando. Esto condujo, como se verá más adelante, a un fuerte crecimiento de la matrícula en la educación terciaria y a un significativo decrecimiento de los alumnos en las universidades nacionales.

A los pocos días de su instalación, la dictadura militar dictó una “*ley de facto*”, la N° 21.176, por la que se estableció la intervención de las universidades a través de personas designadas por el Poder Ejecutivo y la asunción por parte de éstas de las atribuciones asignadas a los organismos colegiados (consejos superiores de las universidades y consejos directivos de facultades)

Fueron derogados gran parte de los artículos de la Ley N° 20.654 del año 1974 y se los reemplazó por los de esta “*ley de facto*”.

El número de los estudiantes de universidades nacionales se redujo en un 22% entre 1976 y 1983 -se pasó de 430.024 estudiantes a 337.998– registrándose una situación inédita en la historia de la educación superior en el país. En este período se creó, en febrero de 1980, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, a partir de la nacionalización de una universidad privada salesiana del mismo nombre.

En el año 1980 se dicta la “*ley de facto*” N° 22.207 por la que se establecieron normas para las universidades nacionales, formalizando el régimen de “*cuasi*” intervención ya que los rectores eran designados por el Poder Ejecutivo y los decanos por el Ministerio de Educación. Se otorgaba una muy limitada participación de los profesores en los consejos directivos de las facultades. En los primeros artículos de la “*ley de facto*” se establecieron fines y funciones y prohibiciones comunes tanto para las universidades nacionales como para las provinciales y las privadas. Las prohibiciones se referían, esencialmente, a todo tipo de actividad política en el ámbito de las universidades. En los fundamentos de esta “*ley de facto*” se señalaba que la misma estaba destinada al cumplimiento de los objetivos y propósitos del Proceso de Reorganización Nacional, como se autodenominaba la dictadura militar.

i) La recuperación democrática

En diciembre de 1983 asumió su cargo el Presidente Raúl Alfonsín –el que había sido elegido constitucionalmente por la ciudadanía- y se inició de inmediato un muy significativo proceso de recuperación de la democracia. Esto, por supuesto, se reflejó de inmediato en las universidades nacionales. A los pocos días de su asunción, el Presidente Alfonsín dictó un decreto, el N° 154 / 83, por el que se intervinieron las universidades nacionales, facultándose al Poder Ejecutivo a designar rectores normalizadores y al Ministerio de Educación a nombrar a los decanos normalizadores, a propuesta de los rectores. Por este decreto se reestableció la aplicación de los estatutos universitarios vigentes en julio de 1966 –en el período de la restauración reformista-, el reconocimiento legal y la participación de las federaciones y centros de estudiantes en los consejos superiores y directivos, la legalidad de la Federación Universitaria Argentina, la revisión de la validez de los concursos docentes realizados durante la dictadura militar y la eliminación de todas las cláusulas discriminatorias y proscriptivas.

Poco después, en julio de 1984, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 23.068, por la que se estableció el régimen para la normalización de las universidades nacionales. Dicho régimen confirmó lo establecido en el decreto de diciembre de 1983, fijó el plazo de normalización en un año y medio como máximo, derogó la “*ley de facto*” 22.207, estableció las funciones de los rectores y decanos normalizadores y de los consejos superiores provisorios, promovió la participación de los docentes en dichos consejos y estableció que cada universidad debía asegurar la existencia de un régimen de reincorporación de los docentes y no docentes cesanteados u obligados a renunciar por la dictadura militar.

A partir de éste régimen de normalización se posibilitó la inmediata reincorporación de decenas de miles de docentes cesanteados por la dictadura. La posterior, y casi inmediata, realización de los concursos docentes permitió la normalización de las universidades a través de la realización de elecciones electorales en cada uno de los claustros: docentes, graduados y estudiantes. De esta manera, las universidades nacionales iniciaron un proceso continuado hasta la fecha de recuperación democrática y de normalización de la actividad académica, tanto en la esfera docente como en el de investigación.

Entre 1984 y 1990 se produjo un importante crecimiento de la matrícula de las universidades nacionales. Este crecimiento fue del orden del 65 % ya que se pasó de 443.400 estudiantes en 1984 a 679.400 en 1990. En este período se creó la Universidad Nacional de Formosa, en septiembre de 1988.

j) Los noventa y la Ley de Educación Superior

Es conveniente para el análisis dividir la década del 90 en dos períodos: 1990 / 1995 y desde 1995 hasta el presente. El primero de ellos se ha caracterizado en los primeros años por la falta de una política universitaria definida y el segundo por una definición clara de políticas en el marco de la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521, en agosto de 1995.

- Período 1990 / 1994: En julio de 1989 asumió la Presidencia de la Nación Carlos Saúl Menem en el marco de un dramático proceso hiperinflacionario que afectó el funcionamiento global del país y que, con intermitencias, se extendió hasta 1991.

En estos años no se adoptaron políticas definidas en materia de educación superior. En 1993, se sancionó la Ley Federal de Educación, la que -por primera vez en la historia de la educación argentina- se refiere al conjunto del sistema educativo, desde la educación inicial hasta el posgrado universitario. Para el nivel superior y de posgrado esta ley contiene 8 artículos referidos tanto a la enseñanza universitaria como a la no universitaria y a la denominada cuaternaria, en los que se definen sus objetivos y funciones, particularmente para las universidades, y se establece que habrá una legislación específica.

En este período se registró una fuerte expansión en materia de instituciones universitarias sin un marco político-educativo claro. Se crearon nueve universidades nacionales y se

autorizaron 23 universidades privadas. Las universidades nacionales creadas son las de La Matanza, Quilmes, General San Martín, General Sarmiento, Lanús, Tres de Febrero –todas ellas en el denominado Gran Buenos Aires- La Rioja y de la Patagonia Austral –con la nacionalización de dos universidades provinciales- y Villa María en la Provincia de Córdoba.

A pesar de la fuerte expansión institucional la matrícula de las universidades nacionales sólo creció un 12% en todo el período de seis años. En los siete años del período anterior (1984 – 1990) había crecido el 65%. La expansión fue mucho mayor en la matrícula de las universidades privadas: el 35 % entre 1990 y 1995, debido al alto número de instituciones autorizadas por el Poder Ejecutivo.

- Período 1995 – 2001: Como ya se señaló, en agosto de 1995 se sancionó la Ley 24.521 de Educación Superior, luego de un importante debate mantenido entre el Ministerio de Educación y las universidades nacionales y privadas. Esto llevó a que se elaborasen varios anteproyectos antes del envío al Congreso de la Nación del texto, finalmente sancionado. Esta ley tiene, entre otros, los siguientes contenidos principales⁵:

- Incluye, por primera vez en la legislación argentina, tanto a la enseñanza superior universitaria como la universitaria y su articulación.
- Plantea conjuntamente, también por primera vez, normas para el funcionamiento de la enseñanza universitaria nacional, provincial y privada.
- Establece la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y de posgrado, para la que se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)
- Fija las bases para el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario: Consejo de Universidades, Consejo Interuniversitario Nacional (universidades nacionales), Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)
- Establece las normas básicas para las universidades nacionales: creación y bases organizativas; órganos de gobierno y su constitución; autoridades y estatutos; autarquía económico-financiero y responsabilidad de su sostenimiento por parte del Estado Nacional.

⁵ El análisis detallado de la Ley de Educación Superior así como de la legislación anterior en materia universitaria, se desarrolla en el Estudio « La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas,

- Brinda las pautas para la diferenciación entre Universidad e Instituto Universitario.
- Posibilita la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria (universidades de posgrado, abiertas, a distancia, institutos universitarios tecnológicos, pedagógicos y otros) ya previstas en la Ley Federal de Educación.

A partir de la sanción de la Ley se desarrolló una nueva política en materia de educación superior que caracterizó muy específicamente a este último período. Los lineamientos de esta política se desarrollarán en los capítulos siguientes.

En este período se creó en 1996, el Instituto Universitario Nacional del Arte, sobre la base de siete escuelas de arte ya existentes. En cuanto a universidades privadas se redujo sustancialmente el número de nuevas instituciones autorizadas porque la CONEAU –cuyo dictamen es obligatorio y vinculante para que el Poder Ejecutivo las autorice- mantuvo al respecto una actitud restrictiva. Se autorizaron provisoriamente ocho institutos universitarios y se otorgó reconocimiento definitivo a cuatro universidades privadas.

2.2. La enseñanza no universitaria⁶

La evaluación y la caracterización histórica de la enseñanza no universitaria no es similar a la de las universidades, ya que la incidencia de los hechos político-institucionales del país ha sido muy fuerte en las universitarias y no tanto en las no universitarias.

En el siglo XIX se registraron los primeros antecedentes de lo que se podrían considerar los orígenes de este tipo de enseñanza, con la creación de las escuelas normales a partir de 1870, la formación de docentes para el nivel inicial en Paraná en 1886, la organización de los profesorado normales en 1887, de las escuelas de comercio y las industriales en la década del 90, de los cursos de Contador Público en 1897 y del denominado Seminario Pedagógico para la formación de profesores para la enseñanza secundaria, ya en 1903.

En 1904, a partir del Seminario Pedagógico, el Presidente Quintana y el Ministro Joaquín V. González crearon el Instituto Nacional del Profesorado Secundario, con base en una

continuidades y transformaciones », elaborado por Eduardo Sánchez Martínez para el IESALC, como parte del Proyecto « Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe »

⁶ El estudio más fundamentado de la evolución de la enseñanza no universitaria se hace en la tesis de Maestría de Augusto Trombetta, investigador del CEDES (Trombetta 1998), por lo que este trabajo se toma como base para este análisis.

experiencia similar desarrollada en Alemania. En esa etapa inicial había una fuerte convergencia con la universidad ya que se adoptó la modalidad establecida por la Ley Avellaneda para la designación de profesores. Incluso se discutió la unificación de este Instituto con la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, ya que había una identidad funcional entre ambas instituciones.

En 1908 el Ministro González creó el Instituto Nacional de Educación Física. A partir de 1914 Pablo Pizzurno modificó los planes de los profesorados normales para formar dos tipos de profesores: en Ciencias y en Letras. Estas instituciones constituyeron la base para la formación de docentes para la enseñanza secundaria durante gran parte del siglo XX, así como las escuelas normales lo fueron para la primaria hasta la década del 70. Se complementaron con otras que se fueron creando posteriormente para la educación artística, para la enseñanza técnica, para la educación especial, para la educación preescolar, etc. A principios de la década del 50 se autorizaron las instituciones terciarias privadas, por lo que se creó el Profesorado del CONSUDEC (Consejo Superior de Educación Católica) Posteriormente, la educación terciaria privada se expandió muy rápidamente.

También se crearon desde la década del 50 otras instituciones de carácter terciario profesional: institutos técnicos para egresados de escuelas industriales, la Escuela Nacional de Bibliotecarios de la Biblioteca Nacional, la Escuela Superior de Ciencias Económicas en Salta, los cursos para carreras paramédicas (enfermería, radiología, audiología, hemoterapia, etc.), dependientes del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública o de instituciones privadas, como la Cruz Roja Argentina, y las carreras vinculadas con el trabajo y la asistencia social.

En 1970 se produce un cambio muy significativo que conduce a una fuerte expansión del número de instituciones y de estadísticas de la educación terciaria: la transferencia de las instituciones de formación docente para la educación primaria –o elemental en términos de ese momento histórico- del nivel medio al nivel superior no universitario. Por ello, una parte significativa de las escuelas normales se transformaron en institutos superiores de formación docente.

Si bien inicialmente, la formación docente estuvo a cargo de instituciones nacionales, las provincias comenzaron gradualmente a crear las propias, generando tres tipos de instituciones

terciarias: las nacionales, las provinciales y las privadas. Estas eran en su mayoría supervisadas por la jurisdicción nacional.

La mayor expansión de la jurisdicción provincial se registró a partir de las décadas del 70 y del 80. En 1992 se sancionó la Ley N° 24.049 de transferencia de servicios educativos por la que entre los años 1992 y 1993 se transfirieron los institutos nacionales de educación superior no universitaria a las respectivas provincias. Algunos de ellos, que no fueron transferidos a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, lo fueron al ámbito universitario. Con siete instituciones superiores de educación artística se creó en 1996 el Instituto Universitario Nacional del Arte. El Instituto Superior del Profesorado Técnico fue transferido a la Universidad Tecnológica Nacional.

La educación superior no universitaria tuvo una fuerte expansión a partir de la década del 70, con tareas de crecimiento mayores que la universitaria. En 1960 constituía sólo el 8% del total de la educación superior; en 1970 era el 15%; en 1980 el 24%; en 1990 el 34% y en el año 1998 fue del orden del 36%. En el Capítulo 6, al analizarse las estructuras académicas, se analizará la fuerte expansión institucional de la enseñanza terciaria, especialmente en cuanto a las de carácter técnico-profesional. Es de señalar, como lo hace el Informe de la CONEDUS, que en el período de la dictadura militar (1976-1983) se produce una transferencia de matrícula importante de la universitaria a la no universitaria, debido a las políticas restrictivas y de persecución implementadas en las universidades nacionales.

En ese período la matrícula no universitaria creció a una tasa anual del 10,1% y la universitaria decreció al 3,4%, registrando la única tasa negativa del siglo XX, como ha sido señalado.

La Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior dieron origen a una nueva institución terciaria: el colegio universitario. Esto se analizará en el capítulo 3.

3. Recapitulando sobre la evolución histórica

El análisis de la evolución de la Educación Superior y de su contexto histórico –que se ha desarrollado en este capítulo- permite extraer algunas conclusiones que pueden constituirse en marco explicativo del desarrollo de los próximos capítulos de este estudio.

En primer lugar, es de señalar que el desarrollo de la educación superior a lo largo del siglo XX ha sido sostenido, con períodos de mayor expansión (años 1950 / 1955, 1974 / 1975, 1984 y posteriores) coincidentes con procesos de recuperación y/o fortalecimiento de la democracia y de gobiernos democráticos de carácter oligárquico y antipopulares como, por ejemplo, sucedió a partir de 1930 y durante los gobiernos militares de 1966 y siguientes y, muy especialmente, durante la última dictadura militar de 1976 a 1983.

Otro aspecto a destacar es el importante impacto en el país y en el exterior del Movimiento de la Reforma Universitaria de 1918. Sus postulados –especialmente el de la autonomía universitaria- se han convertido en una bandera –casi en un mito- en períodos democráticos y ha sido negada, en general, durante los gobiernos militares. Una situación diferente se planteó durante los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón –entre 1946 y 1955- en que prácticamente se anuló la autonomía universitaria por razones políticas y, sin embargo, se desarrolló una estrategia de fuerte expansión de la educación y de democratización de la educación superior, basada en la gratuidad de los estudios, la supresión de los exámenes de ingreso, la admisión en las universidades de egresados de todas las modalidades de la enseñanza media –y no sólo bachilleres- y una fuerte inversión presupuestaria del Estado nacional.

Así como a partir de la Reforma Universitaria de 1918 se facilitó el acceso a la universidad a los sectores de la nueva clase media, a partir de fines de los 40/ principios de los 50, se otorgó esa posibilidad a los jóvenes provenientes de los sectores bajos de la clase media y de la clase obrera y, por supuesto, de las familias de migrantes pobres de países europeos. Se registró, por primera vez, la posibilidad de que se graduasen en la universidad los hijos de padres con muy bajo nivel educativo y, en algunos casos, semianalfabetos. Esto planteó para la Argentina una situación comparativamente muy favorable en relación con otros países de América Latina ya que es el país en que más tempranamente se registró el proceso de expansión de la educación superior. En otros países este proceso recién se da a partir de la década del 70 o del 80.

Este proceso de temprana democratización de la educación superior en la Argentina contrasta con otro claramente negativo: los sucesivos “vaciamientos” de su capital científico-tecnológico registrados por efectos de la inestabilidad de las instituciones políticas y de su fuerte incidencia en la vida universitaria. Así ha ocurrido, por ejemplo, a partir de 1930, de

1945/1946, de 1955, de 1966 y, muy especialmente, desde 1976 con la última dictadura militar. Estos “vaciamientos” han generado una fuerte debilidad histórica de la universidad argentina que, afortunadamente, ha comenzado a revertirse a partir de la recuperación democrática de 1983.

Esto muestra, asimismo, la fuerte incidencia del Estado en la definición de las políticas universitarias. Ha ocurrido tanto durante las dictaduras militares como durante los gobiernos democráticos. Así, la Reforma Universitaria de 1918, iniciada por la Federación Universitaria Argentina en Córdoba, pudo avanzar debido al apoyo que recibió del gobierno nacional presidido por Hipólito Yrigoyen, que evidentemente simpatizaba con los planteamientos de los estudiantes.

Es de señalar que desde la recuperación democrática en 1983 hasta la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995, el gobierno nacional no desarrolló políticas definidas de educación superior o, por lo menos, no fueron exitosas sus propuestas, como ocurrió en los primeros años de la Presidencia de Carlos Menem. Durante el gobierno de Ricardo Alfonsín no se promovió una legislación específica para la educación superior por lo que, según Sánchez Martínez (2002), muchos dudan de cuál fue en realidad la norma vigente durante los diez años entre 1985 y 1995 ya que la ley de normalización universitaria N° 23068 de 1984 estableció un “régimen provisorio” con un plazo de 18 meses.

La legislación de fondo se da con la Ley de Educación Superior en 1995 y desde esa fecha hasta el presente esta ley se ha constituido en el marco de las políticas universitarias.

Es de señalar que el período desde 1983 hasta la fecha se constituyó en el más extenso de respecto a la autonomía universitaria y a la adopción de políticas desde el Estado que tienden a respetarla. En el capítulo 4 se analizarán con mayor detenimiento la temática de la autonomía y los debates acerca de la misma.

2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

1. Caracterización

La relación entre la Educación Superior y el contexto nacional se ha constituido –a lo largo del siglo XX- en uno de los principales desafíos de las instituciones de este nivel, particularmente desde el movimiento de la Reforma Universitaria de 1918. Esta articulación ha sido reclamada en diferentes momentos históricos y desde distintas perspectivas político-ideológicas, por sectores vinculados con las universidades y con variados ámbitos de la sociedad. La discusión sobre esta relación está siempre presente y genera debates –a veces muy intensos- entre todos los actores políticos, sociales, educativos y universitarios involucrados.

Las características de la articulación la educación superior y el contexto se ha relacionado, asimismo, con las concepciones sobre la autonomía universitaria, ya que muchas veces estas concepciones han intermediado en los debates sobre esta temática. Por ello, la autonomía universitaria se ha constituido muchas veces en una justificación para explicar la escasa –y a veces poco deseable, según algunos actores- articulación entre educación superior y contexto nacional, particularmente en cuanto a los gobiernos y al sistema productivo.

Un aspecto esencial de la relación universidad-sistema productivo es lo referido al mercado de trabajo para los graduados universitarios, por lo que más adelante se desarrollará esta temática.

La Reforma de 1918 planteó a la extensión universitaria como uno de sus pilares fundamentales, por lo que las actividades de extensión se han reconocido como una de las funciones principales de las instituciones universitarias. La Ley de Educación Superior N° 24.521 establece entre las funciones básicas de estas instituciones la de “extender su acción y sus servicios a la comunidad, con el fin de contribuir a su desarrollo y transformación, estudiando en particular los problemas nacionales y regionales y prestando asistencia científica y técnica al Estado y a la comunidad”.

Por ello es muy importante considerar las relaciones de la educación superior con los sistemas social, cultural y educativo porque es otro aspecto relativamente deficitario de nuestro contexto nacional.

En este marco es de interés señalar que el Consejo Interuniversitario Nacional y el Gobierno han acordado facilitar las condiciones para que las universidades desarrollen tareas de consultoría a organismos, instituciones, programas y proyectos, que las requieran, a fin de aprovechar la capacidad científicotecnológica de las instituciones universitarias, mejorar su financiamiento con la obtención de recursos propios y, a su vez, disminuir los costos de estos servicios, cuando los mismos son prestados por consultoras privadas, en particular las extranjeras. Este tipo de tareas por parte de las universidades son muy enriquecedoras para ellas en lo académico y en lo profesional y posibilitan que los docentes –y quizás algunos estudiantes avanzados- tengan una valiosa experiencia práctica. Esto, asimismo, requiere una modalidad organizativa hacia el interior de las universidades que posibilite responder eficientemente a estos requerimientos.

Además del contexto nacional, se analizará el internacional, en especial las características del proceso de internacionalización de la educación superior y los posibles efectos de las resoluciones de la Organización Mundial Comercio sobre educación superior.

2. Relaciones con el sistema productivo⁷

El desarrollo universitario argentino ha estado principalmente orientado en el marco de los modelos europeos que han jerarquizado las funciones de investigación y de docencia, por sobre la extensión y vinculación con el contexto en general, y con el sistema productivo, en particular. Por ello, tanto en sus actividades como en el perfil que se imprime a sus graduados, la universidad argentina ha dado un espacio relativamente escaso a su articulación con los procesos de desarrollo productivo y de innovación tecnológica. La relación universidad-empresa ha sido muy ocasional. La organización y la gestión de las universidades tampoco ha facilitado esta articulación.

⁷ Lamentablemente no existe en la Secretaría de Políticas Universitarias un registro de convenios de las universidades con los sistemas productivo, social, cultural y educativo. Se ha solicitado esta información a las instituciones pero no se ha tenido una adecuada respuesta

Por parte del sector productivo no ha existido, salvo excepciones, una actitud hacia el conocimiento científico, la innovación y el desarrollo tecnológico, probablemente basada en las características que ha asumido nuestro desarrollo industrial. La industria en la Argentina ha estado más vinculada con la sustitución de importaciones que en emprendimientos relacionados con el desarrollo de nuevas tecnologías. Esto explica, también, el muy escaso aporte privado y de las empresas a las actividades de I+D, como se verá en el capítulo 8. Esta situación se ha agudizado en la última década con la crisis de la industria nacional y con la adquisición en el exterior de equipamiento tecnológico “llave en mano”.

Una actividad de mucha significación ha sido la que se llevó a cabo en el sector agropecuario a lo largo de varias décadas a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Este organismo ha desarrollado una acción muy activa en conjunto con las universidades, tanto en materia de investigación e innovación tecnológica como en cuanto a formación de posgrado (ver capítulo 6)

En los últimos años se ha llevado a cabo otro tipo de actividad entre las universidades y el sector productivo: es la de promover desde las universidades la creación de empresas de base tecnológica a través de procesos de implementación de incubadoras de empresas. En los noventa se desarrollan diversos proyectos de este tipo en varias universidades nacionales: Luján (1997), La Plata (1997), Gral. San Martín (2000) y UNT-Regional Gral. Pacheco (2001), Buenos Aires-Facultad de Arquitectura y Urbanismo (2002) También han tenido proyectos de esta naturaleza, o lo están preparando, las universidades nacionales del Comahue, del Sur, del Centro, de Mar del Plata y del Nordeste. Han contado con el apoyo del Programa Columbus de la Conferencia de Rectores Europeos (CRE)⁸

En general en estos proyectos la universidad ha sido la principal impulsora de los mismos y han contado con el apoyo del sector estatal –principalmente la Provincia de Buenos Aires– mientras que el sector privado ha tenido un rol menos activo.

En la década del 90 se han impulsado, asimismo, otras iniciativas que tendieron a favorecer la articulación universidad-innovación tecnológica-sistema productivo. Se sancionó

⁸ Un estudio sobre este tema ha sido desarrollado por Mariana Versino en “Universidad y empresa: ¿Cuál Universidad y qué empresa”, en Pedro Krotzsch (organizador), La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes, Ediciones Al Margen, La Plata, Pcia. de Buenos Aires, septiembre de 2002.

en el año 1990 la Ley N° 23.877 de **Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica**, se organizó un **Programa de Vinculación Tecnológica** y se puso en marcha la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, con el funcionamiento de dos fondos: el FONCYT –destinado a financiar la generación de conocimiento científico– y el FONTAR- para posibilitar la utilización del conocimiento en la generación de innovación y modernización tecnológica-.

En el marco de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica se crearon unidades de vinculación tecnológica en todas las universidades nacionales y privadas y se promovió el establecimiento de convenios de apoyo y asistencia técnica con el sector público nacional, provincial y municipal y con empresas tanto grandes como con PYMES. Se llevaron a cabo múltiples encuentros sectoriales de vinculación tecnológica, con la participación de universidades, gobiernos, sector financiero y empresariado. Se constituyó, asimismo, una asociación nacional que agrupa a las unidades de vinculación.

En el año 1999 se sancionó la Ley 25.165 por la que se creó el **Sistema de Pasantías Educativas** destinado a estudiantes de la Educación Superior. Según la ley, se entiende como “pasantía a la extensión orgánica del sistema educativo en el ámbito de empresas y organismos públicos o privados, en los cuales los alumnos realizarán residencias programadas u otras formas de prácticas supervisadas relacionadas con su formación y especialización, llevadas a cabo bajo la organización y control de las unidades educativas que la organización y control de las unidades educativas que lo integran y a las que aquellos pertenecen”. Estas pasantías se establecen y organizan a través de convenios entre las instituciones de educación superior y los organismos y empresas en que se desarrollen; las pasantías se llevan a cabo en las sedes de las empresas y organismos solicitantes del servicio y los pasantes reciben una retribución para viajes, gastos escolares y otras erogaciones derivadas de su ejercicio y otros beneficios que se acuerden al personal de las empresas y organismos, en especial al comedor, vianda, transporte, francos y descansos.

3. Relaciones con el sistema social y cultural y la extensión universitaria

En los períodos de democratización de las políticas universitarias, las universidades se han planteado relaciones diversas tanto en lo social como en lo cultural, aunque no de una manera sistemática. Las universidades han desarrollado programas y proyectos de investigación y de extensión acerca de los graves problemas sociales del país, han formulado

propuestas de políticas para tender a los sectores más desfavorecidos y han puesto en marcha algunas acciones concretas de apoyo al desarrollo social y de la comunidad, pero, en general, no han trabajado conjuntamente con autoridades y organizaciones locales y comunitarias. Son muy escasos los convenios, y acciones de cooperación acordados con distintos ámbitos de la sociedad, tanto en lo regional como en lo local. Esto se constituye en un desafío para que las instituciones universitarias se involucren más directamente con el análisis y resolución de la problemática social y cultural de las poblaciones existentes en sus áreas de influencia.

En relación con este planteamiento es de destacar lo desarrollado recientemente por un grupo de profesores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires que se organizaron para elaborar una propuesta económica alternativa para hacer frente a la crisis socio-económica del país con un programa de reconstrucción de la economía argentina para el crecimiento y la equidad. Esta propuesta –que denominaron Plan Fénix- contiene un diagnóstico muy completo y una serie de estrategias y propuestas específicas, acompañadas de alrededor de 20 documentos que la complementaban y fundamentan. En su elaboración participaron, asimismo, otros economistas invitados que no son profesores de la Facultad.

En lo referente a lo cultural, las universidades desarrollan acciones más específicas. Muchas de ellas disponen de escuelas y conjuntos vinculados con las actividades musicales, de teatro, de bellas artes, etc., al igual que en lo referido a medios de comunicación ya que poseen emisoras de radio y televisión.

La extensión universitaria se constituye en una exigencia ineludible para el sistema universitario y en un componente principal de la misión de estas instituciones, vigente desde la Reforma Universitaria de 1918, pero pocas veces concretado. Debe articularse con las otras dos funciones – la de docencia y la de investigación- para enriquecerse mutuamente. Se debe vincular estrechamente con las concepciones sobre educación permanente y educación popular, a las que la universidad tiene el compromiso político y ético de aportar. Este enfoque permite, asimismo, superar el énfasis puramente profesionalista y de mercado que muchas veces ha imperado en el ámbito universitario –en especial en la última década- por otro que priorice el formar profesionales con espíritu crítico y solidario y comprometidos con la democracia, la equidad y los requerimientos de la sociedad, en especial el de los sectores más marginados.

Argumedo, Coscarelli y otros plantean a las acciones de extensión como un “protocurrículum”, al que definen como una organización curricular destinada a la formación de grupos y sujetos sociales con cierta autonomía del currículum institucional pero aportando significativamente a él. Conciben a la extensión como producción y circulación de saberes – es decir, como comunicación, como formación de formadores y, también, como transferencia de conocimientos a la sociedad y al ámbito de la producción y el trabajo.⁹

4. Relaciones con el sistema educativo

Las leyes Federales de Educación y de Educación Superior, sancionadas en 1993 y 1995 respectivamente, constituyen las primeras normas que tienden a la integración de la universidad en el conjunto de la educación superior y del sistema educativo. Con anterioridad se planteaba un relativo divorcio -tanto por problemas de estructura de la educación como de concepción política- entre las instituciones universitarias y el sistema educativo.

Esta legislación facilitó los mecanismos de articulación pero no resolvió plenamente los problemas existentes al respecto. En relación con esto, se hace necesario que la universidad se asuma como tercer nivel del sistema educativo y que como parte integrante de él, trabaje conjuntamente con las autoridades e instituciones de la propia educación superior no universitaria y con las de los otros niveles en el mejoramiento del mismo. La organización de los CPRES –creados por la Ley de Educación Superior- integrados en cada región por las universidades y las autoridades educativas provinciales pueden constituir un ámbito adecuado para este trabajo conjunto. Como se analizará en el capítulo 3 el funcionamiento de estos Consejos Regionales no ha alcanzado todavía la dinámica requerida por lo que se hace necesario un fortalecimiento de los mismos.

A partir de la sanción de la Ley de Educación Superior se han desarrollado diversas estrategias de articulación entre las instituciones universitarias y no universitarias; entre ellas, las referidas a la organización de Colegios Universitarios -que se analizarán en el capítulo 3- y las denominadas licenciaturas de complementación.

⁹ Argumedo, Manuel, Coscarelli, María Raquel y otros “Las estrategias de formación de sujetos en los proyectos de extensión universitaria en la UNLP”, en *La universidad cautiva*, op.cit.

Estas licenciaturas consisten en el dictado por parte de las universidades de un programa académico de complementación a egresados de instituciones de educación superior no universitaria, por el que luego de dos años de estudios se le otorga el título de licenciado. La mayoría de estos programas son de complementación docente (75%) por lo que a egresados con el título de profesores, con formación de cuatro años, se les brinda la licenciatura en educación o en alguna otra área humanística. En marzo de 2001 existían, en total, 139 de estos programas y en mayo de 2002 ya eran 191, correspondiendo 101 a universidades nacionales y 90 a privadas. Es decir, un crecimiento del 40% en algo más de un año.¹⁰

La formación de docentes para todos los niveles de enseñanza está a cargo de instituciones de educación superior desde la década de 1970; la mayor parte se desarrolla en las instituciones no universitarias (ver capítulo 6)

Los programas de investigación de las universidades sobre los otros niveles de enseñanza son relativamente escasos, como se analizará en el capítulo 8.

5. Educación superior y mercado de trabajo

Durante varias décadas del siglo XX la educación en general y la superior o universitaria en particular se constituyeron en un instrumento apto para alcanzar mejores niveles de vida, tanto en lo personal como en lo laboral, en el marco de una sociedad que posibilitaba el ascenso social. Esto fue particularmente visible en las décadas del 50, del 60 y parcialmente en la del 70, ya que a mediados de la misma se inicia –con la dictadura militar- un proceso que se caracteriza por el inmovilismo y el retroceso social y por ir afectando gradualmente en forma negativa, a la casi totalidad de la sociedad. Esta situación se intensifica con la crisis socio-económica que se inicia hacia fines de 1998 y que, lamentablemente, aún continúa, como se ha planteado en la Introducción.

En los períodos de movilidad social el mercado de trabajo se constituyó en el ámbito eficaz para el ascenso de quienes tenían educación superior, quizás por primera vez en su familia. Ha sido muy habitual para ese período de la Argentina la situación de profesionales universitarios con padres con bajo nivel educativo y con abuelos inmigrantes analfabetos.

¹⁰ Ver Farber, Ana M. (directora), Toribio, Daniel y otros, “Articulación entre la educación superior no universitaria y universitaria: modalidades, dificultades y efectividad”, Informe de Avance, Programa de Incentivos, UN Lanús, mayo de 2002.

El proceso de modernización de la economía registrado en la última década se llevó a cabo a través de una modalidad de orientación de la misma con escaso agregado de valor altamente calificado a sus productos y servicios, perdiendo de esa manera capacidad para absorber mano de obra profesional o con altas calificaciones. La apertura económica en un marco de globalización indiscriminada y la desregulación provocó el crecimiento del sector no transable, el incremento masivo de importaciones, tanto de bienes de consumo como durables y de maquinarias y equipos y, por lo tanto, la drástica reducción de los sectores industriales nacionales. La incorporación de tecnología se llevó a cabo a través de la importación por lo que la estructura productiva no incrementó en los últimos años sus capacidades generadoras de valor agregado de alta calificación ni en los productos ni en los procesos, ni hubo espacio para la diversificación ni para la innovación de origen nacional.¹¹

La reducción de la capacidad de absorción de mano de obra de alto nivel de calificación coincidió con un fuerte incremento de la matrícula de la educación superior que se reflejó – aunque en menor medida – en el número de egresados (ver capítulo 5) Así, mientras entre 1990 y 1995 el número de graduados creció el 1,2% anual la demanda de empleo para ese nivel o la generación de puestos de calificación profesional o científica aumentó a sólo 0,68 anual.

Entre 1991 y 1999 la población con educación superior aumentó en la población urbana total, según estimaciones de la Encuesta Permanente de Hogares: pasó de 18,9% en 1991 al 24,5 % en 1999 para los que han cursado total o parcialmente ese nivel y del 8,1% en 1991 al 10,2% a quienes la tienen completa. Se ha incrementado la participación de los más educados en la población activa, ya que pasó del 21,8% en 1991 al 27% en 1999; de ellos el 20,1% eran universitarios y el 6,9% tenían estudios superiores no universitarios. (Riquelme)

¹¹ Gómez, Marcelo, “Mercado de trabajo e inserción laboral de los profesionales universitarios” en **Estudiantes y profesiones en la Argentina**, Aníbal Jozami y Eduardo Sánchez Martínez (compiladores), EDUNTREF, Buenos Aires, marzo de 2001. También véase Gómez, Marcelo, **El mercado de trabajo para los egresados universitarios recientes**, EDUNTREF, Buenos Aires, julio de 2000; Riquelme, Graciela y equipo, **Educación Universitaria, demanda y mercado de trabajo y escenarios alternativos**, Secretaría de Planificación de la UBA, Buenos Aires, octubre de 2000 (inédito); Sociedad de Estudios Laborales (SEL), **Estudio de profesionales**, Buenos Aires, julio de 2000.

Según una estimación de Marcelo Gómez entre 1994 y 1998 en el Gran Buenos Aires se generaron 75.240 nuevos puestos de trabajo de nivel profesional y científico mientras que el número de egresados universitarios en ese período y en esa área fue de 123.288, por lo que bajo el supuesto de que todos los puestos nuevos fuesen ocupados por egresados nuevos, la cantidad que no encontrarían empleo para su nivel educativo sería de 48.048. Esto genera, por supuesto, una presión significativa provocando que estos egresados queden desocupados u ocupen puestos de menores requerimientos educativos y desplacen de manera a quienes tienen menores niveles de educación.

La tasa de desocupación de egresados universitarios se ha incrementado en la última década, aunque en menor medida que para el total de la población.

Tasas de desocupación de la PEA. Población Urbana Total y Gran Buenos Aires						
Nivel Educativo	1991		1995		1999	
	PUT	GBA	PUT	GBA	PUT	GBA
Total	7,0 %	6,4 %	18,3 %	20,2 %	14,6 %	15,6 %
Superior	5,1 %	4,4 %	12,5 %	12,8 %	9,5 %	9,7 %
Incompleto	8,0 %	6,9 %	19,1 %	19,0 %	14,3 %	14,3 %
Completo	2,6 %	2,3 %	6,4 %	6,7 %	5,2 %	5,4 %

Fuente: Riquelme, op. cit.

A partir de 1999 la situación de la desocupación se ha agravado para los que tienen nivel educativo superior al igual –o en mayor medida- que lo que ha ocurrido con el conjunto de la PEA. Así, en una encuesta a 3.041 profesionales universitarios y terciarios, realizada por la Sociedad de Estudios Laborales para el Ministerio de Educación, en marzo de 2000, la tasa de desocupación para egresados de nivel superior era de 9,2% para el total; para algunas profesiones era aún mucho mayor: Comunicación Social y Periodismo (20,4%), Farmacia y Bioquímica (17%), Psicología (16,5%) y Paramédicas (12,3%) Era también mayor para los más jóvenes (12,2% hasta 29 años) y para las mujeres (10,1%) frente a los hombres (5,3%) Según esta encuesta trabajan en su profesión el 90% de los egresados de Ciencias Aplicadas, el 98% de los de Medicina, el 83% de los Paramédicos, el 93% de los de Abogacía, el 81% de los de Ciencias Humanas y sólo el 68% de los de Sociología.

De acuerdo con informaciones suministradas en el mes de julio de 2002 por el INDEC en el período mayo 2001-mayo 2002, en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires mientras la desocupación en general aumentó el 25,1%, la de los profesionales universitarios creció el 53,8%; es decir, los profesionales desocupados pasaron de ser 56.000 en mayo de 2001 a ser 86.000 en mayo de 2002. Este proceso viene en aumento desde hace por lo menos dos años. Así, mientras en octubre de 1990 los desocupados con título universitario eran sólo el 1,1% del total de desocupados ya en octubre del 2000 eran el 5%, en mayo de 2001 el 5,9%, en octubre de 2001 el 6% y en mayo de 2002 eran el 7,3%.

Según el estudio de la SEL, de los que trabajan el 84% considera a la calidad laboral como buena, a la satisfacción laboral como mucha el 40% y como bastante buena el 42%, la insatisfacción salarial es del 56% y aplican los conocimientos adquiridos en la carrera mucho: el 43% y bastante el 37% y los adquiridos en los posgrados mucho el 40% y bastante el 35%.

Entre las 500 empresas encuestadas prefieren egresados de universidades públicas el 36%, le es indistinto el 55% y egresados de universidades privadas el 9%. El 50% considera a la Universidad de Buenos Aires como la mejor.

Entre otros estudios realizados (Gómez 2000 y 2001) se evidencian, entre otras, las siguientes características de la población ocupada con nivel profesional o científico, algo diferentes a las registradas por el estudio del SEL:

- subcalificación de los puestos o sobreformación de la fuerza de trabajo ocupada, en especial en carreras humanísticas, educación, ciencias sociales, comunicación y periodismo y administración y economía;

- el 55% de los graduados utiliza menos del 60% de los conocimientos adquiridos en su formación de grado y el 13% de los puestos fue calificado como tecnológicamente obsoleto; esta obsolescencia parece ser más señalada para las carreras de comunicación social, informática y, también, para la de contador;

- los niveles de precarización e informalidad son bastante significativos aunque mucho más bajos que para el conjunto de la población;

- es muy significativo el doble empleo y la sobreocupación ya que el 25% de los profesionales ocupados tiene más de un trabajo y el 16,4% busca una ocupación adicional;

- el 59% está insatisfecho con las remuneraciones (el 56% en la del SEL) y el 41% quisiera cambiar su ocupación principal;

- el 42% está sobreocupado, en especial -en especial médicos, ingenieros y arquitectos- por bajos salarios y por riesgos de inestabilidad en el empleo;

- los ingresos de los profesionales, como en el resto del mercado de trabajo, tienen una gran dispersión, con grandes diferencias entre profesiones, sexo y nivel de calificación de la tarea;

- los hombres ganan un 70% más que las mujeres; éstas tienen los peores puestos, mayor subocupación, menores remuneraciones horarias y menos estabilidad en el empleo, ya que son el 69% en cuanto trabajos temporales;

- los profesionales mejor pagados son los de las áreas de administración y economía, seguidos por contadores, abogados, ingenieros, arquitectos e informáticos; los de remuneraciones más bajas son los egresados de comunicación social, paramédicas, ciencias sociales, farmacia y bioquímica, medicina, odontología y psicología;

- el 85% de los egresados evalúan como muy buena (24,1%) y como buena (59,3%) la formación recibida siendo más alto para carreras como comercio internacional (93,8%), ingenierías (88,7%) y educación y psicopedagogía (90,1%) y algo menor para comunicación social (75,9%) e informática (81,2%);

- los requisitos más importantes para la obtención empleo profesional son los de experiencia laboral anterior (46,6%) y referencias recomendaciones (28,4%) por sobre los de título (17,4%) y promedio de notas (5,5%); la experiencia laboral es mucho más significativa en comercio internacional (58,6%) e informática (58,1%);

- en cuanto a los requisitos sobre formación para obtener empleo, los más importantes son los de saberes profesionales específicos (36,3%) y buen manejo en entrevistas (33,8%) por sobre los de formación general (27,3%) y los de los estudios de posgrado o de actualización (48,5%) por sobre los de idiomas (16,9%) e informática (29,3%); la importancia de los estudios de posgrado es percibida como mucho mayor en educación y psicopedagogía (81,7%);

- las carreras de economía y administración, comercio internacional, informática y comunicación social –en general percibidas como “modernas” o “del futuro”- son las que presentan las tasas más altas de desocupación ya que están vinculadas a mercados muy dependientes de las transformaciones en la estructura económica y en los que no se alcanza un nivel de generación de empleos de alta calificación acorde con la creciente cantidad de egresados; esto es muy significativo en el caso de informática en el que el 7% de los

egresados jóvenes no tuvo ninguna inserción profesional y el 19% trabaja en otra actividad desvinculada con la de su formación.

La documentación, los estudios y la información sobre empleo de los egresados de la educación superior –que en este párrafo se ha presentado muy sucintamente- debe llevar a plantearse interrogantes que abarquen simultáneamente el proyecto de país y de la región para el futuro en el escenario mundial; las modalidades a asumir por la sociedad, la economía y los mercados de empleo a mediano y largo plazo; y las orientaciones acerca de la formación a brindarse en las instituciones de ese nivel. Estos interrogantes deben analizarse, estudiarse y discutirse entre diversos actores porque cada uno de ellos pueden hacer aportes significativos: funcionarios y especialistas gubernamentales y de las instituciones de educación superior, consejos profesionales y de graduados y dirigentes de cámaras empresariales y de empresas.

6. La internacionalización en la educación superior

Conjuntamente con los procesos de globalización registrados con fuerte intensidad en la década del 90, se fortalecen en este mismo período los procesos de internacionalización de la educación, en especial de la educación superior. En la Argentina, con anterioridad, la internacionalización era muy leve y se registraba básicamente por los graduados universitarios argentinos que decidían cursar sus posgrados en Europa y América del Norte. En los años 90 estos procesos se intensificaron en toda América Latina y, por supuesto, alcanzaron a la Argentina, aunque en mucho menor medida que en otros países de la región.

La internacionalización de la educación en la Argentina registró, entre otras, las siguientes modalidades (Porto 2001):

- la instalación de sedes de universidades de Europa y de Estados Unidos, ya sea con programas para argentinos (Bologna), con cursos sólo para sus propios estudiantes (New York University y Harvard University) o como focos de desarrollo de investigaciones (NYU, Harvard, Salamanca y otros);
- la ampliación de la oferta académica en la modalidad a distancia o presencial, a cargo de universidades extranjeras, con títulos propios sin reconocimiento en la Argentina (diversas universidades españolas como, por ejemplo, Autónoma de Barcelona, UNED, Politécnica de Madrid, Sevilla, etc.);

- la aparición de posgrados con doble titulación o en cooperación académica entre universidades argentinas y del exterior (Universidades de Belgrano, del Salvador, de San Martín, de Tres de Febrero, Blas Pascal, etc.);
- la instalación de una universidad virtual –como la de Quilmes- en consorcio entre una universidad Argentina (la Nacional de Quilmes) y una extranjera (la Universidad Abierta de Cataluña);
- la consolidación de redes institucionales ínter universitarias en base a proyectos de investigación (proyectos ALFA de la Unión Europea) o con objetivos de carácter estratégico;
- el incremento de los programas de intercambio de profesores y de estudiantes de grado y de posgrado (diversos programas de la Unión Europea, de España y de otros países, Fullbright, de Canadá, etc.) así como la utilización de profesores invitados de universidades del exterior, en especial para cursos de posgrado.

En otros países de América Latina –en especial del norte de Sudamérica y en los de Centroamérica- se ha registrado un efecto no deseable y no controlado de la internacionalización de la educación superior: la irrupción de un alto número de instituciones extranjeras, sin acreditación y sin control nacional y con dudosos antecedentes institucionales y de la calidad de los servicios educativos ofrecidos. Esto se ha podido evitar en nuestro país debido a lo establecido en la Ley de Educación Superior y a la acción de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (Ver capítulo 7) Esta Comisión tuvo oportunidad de considerar dos solicitudes de instituciones extranjeras para desarrollar actividades académicas en el país. En un caso –Universidad de Bologna- se la autorizó y en otro- Lynn University- se la desaprobó.

En el plano regional, el MERCOSUR ha avanzado sustantivamente en la puesta en marcha de un mecanismo experimental de acreditación de carreras de grado. Ya se han aprobado los mecanismos de acreditación y los estándares regionales para, inicialmente, tres carreras: medicina, ingeniería e ingeniería agronómica. Entre los años 2002 y 2003 se iniciará dicho proceso de acreditación internacional del MERCOSUR.

En cuanto a la relación Unión Europea – MERCOSUR –América Latina, en el año 2002 se ha puesto en marcha un proyecto ALFA denominado ACRO (Acreditación y

Reconocimientos Oficiales entre universidades del MERCOSUR y de la Unión Europea), en el que participan universidades de España, Holanda, Italia y Portugal por parte de Europa y de Argentina, Brasil y Uruguay por parte de América Latina. La universidad argentina participante –y coordinadora de las de América Latina- es la Universidad Nacional de Tres de Febrero. El proyecto se propone desarrollar el marco conceptual de la acreditación en los contextos europeo y latinoamericano –en especial en el MERCOSUR- establecer criterios comunes para el reconocimiento de títulos y proponer el establecimiento de mecanismos estables y generalizables para ambas regiones para los procesos de acreditación y de reconocimiento de títulos.

La aprobación por parte de los Jefes de Estado de la Unión Europea y de América –en junio de 2002, en Sevilla, de un espacio común Europa-América Latina- con alcances precisos para la educación superior- abre perspectivas muy interesantes sobre la ampliación de la internacionalización entre ambas regiones.

El problema mayor en relación con la internacionalización de la educación lo representan los acuerdos adoptados en 1990 y en 2001 en el GATS (General Agreement on Trade in Services) en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por los que los servicios de educación se consideran como un sector de servicio más y, por lo tanto, sujetos a la liberalización total y a la supresión de barreras nacionales que restrinjan los intercambios. Según el punto de vista del GATS esto se constituye en un aspecto positivo que posibilita acelerar la acción de proveedores privados y extranjeros de educación superior en los países en los que la capacidad local es inadecuada. El punto de vista crítico con respecto a estos acuerdos sostiene que la liberalización en la prestación de estos servicios puede comprometer los niveles de calidad y pertinencia y permitir que los proveedores privados y extranjeros monopolicen a los mejores estudiantes y a los programas más lucrativos de educación superior.¹²

Sobre los acuerdos del GATS que consideran a la educación como una mercancía se han manifestado tanto el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) como la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGN), que nuclea a 15 universidades públicas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Esta Asociación manifestó en agosto de 2002,

en una reunión en la sede de la UN Litoral, que se hace necesario alertar a la comunidad sobre las “nefastas consecuencias” de estos acuerdos por lo que solicitan a los respectivos gobiernos nacionales que no suscriban ningún compromiso educativo en el marco de la OMC. El CIN manifestó a la Cancillería argentina su total oposición a estos acuerdos y su Presidente señaló que el mercado no tiene valores, tiene apetitos y el apetito se calma con ganancias y que eso no es educación.

La III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, en su Carta de Porto Alegre, en abril de 2002, manifestó que “los poderosos intereses que se mueven detrás de esta política presionan por la transformación de la educación superior en un lucrativo mercado de ámbito mundial con la consiguiente desregulación y eliminación de todo control de calidad, además del peligro implícito para la supervivencia de las culturas nacionales y para la vinculación entre conocimiento, investigación y desarrollo nacional”. El impulsor de esta Carta, el brasileño Marco Antonio Rodríguez Díaz, ex Director de Educación Superior de la UNESCO, señaló que “si la educación superior es regulada por la OMC como un servicio comercial más, se puede legítimamente preguntar para qué servirán los gobiernos nacionales. Si se acepta la propuesta del GATS cualquier Estado que no cumpla con los compromisos firmados en el seno de la OMC podrá ser condenado a pagar indemnizaciones a los empresarios o industriales de la educación que se consideren perjudicados y estará sujeto a represalias de los países proveedores de educación.

El Presidente de la AUGM, el uruguayo Jorge Brovettto, dijo que “la educación es un bien público y los Estados no pueden abandonar su función específica y su responsabilidad social en el tema”.

Según Knight los servicios de comercio en educación superior constituyen una industria del orden de mil millones de dólares y sus principales países impulsores son Estados Unidos, Australia y Japón.

Por todo lo anterior los temas de la internacionalización de la educación en general y los referidos a los acuerdos del GATS en particular, se constituyen en un problema prioritario

¹² Ver Knight, Jane, “Trade in Higher Education Services: The implications of GATS” en **The Observatory on borderless higher education**, London, United Kingdom, march 2002.

para las políticas nacionales de educación superior y deben ser asumidos en un marco de políticas concertadas entre todos los actores interesados, con participación tanto del Ministerio de Educación como del de Relaciones Exteriores, que representa al país ante la Organización Mundial de Comercio. Estas políticas deben ser concertadas también, con otros países del MERCOSUR y de América Latina.

3. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

1. Estructura normativa general ¹³

En 1994, con la reforma de la Constitución Nacional, se incluyó un nuevo inciso en el artículo –el 75- que es el que fija las atribuciones del Congreso. Ese inciso, el 19, establece que corresponde al Congreso “sancionar leyes de organización y de base de la educación que... garanticen los principios de gratitud y equidad de la educación pública estatal y **la autonomía y autarquía de las universidades nacionales**”

En este marco constitucional, y luego de la sanción en 1993 de la Ley Federal de Educación, se elaboró y sancionó la Ley N° 24.521 que es la primera que abarca, como ya se ha señalado en el capítulo 1, al conjunto de la educación superior en el país, promoviendo su articulación. Incluye la educación superior universitaria y la no universitaria. En cuanto a la universitaria se refiere tanto a las universidades nacionales como a las provinciales y a las privadas.

Sus principales contribuciones pueden reseñarse de la siguiente manera:¹⁴

- Fija las bases para el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario: Consejo de Universidades; Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP); y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CEPRES), los que serán descriptos en el punto siguiente.
- Establece la evaluación institucional para la Educación Superior no universitaria y para la universitaria; en relación con la segunda, crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)
- Establece la acreditación de las carreras de posgrado y de las de grado con “títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer

¹³ En el capítulo 1 se describió la evolución de la educación universitaria en materia normativa, desde la Ley Avellaneda de 1885 hasta la actual Ley de Educación Superior N° 24.521, sancionada en julio de 1995. Asimismo, se dispone del estudio detallado sobre la legislación en esta materia, elaborado por Eduardo Sánchez Martínez, op.cit.

¹⁴ Para mayor profundización de este análisis véase: Eduardo Sánchez Martínez, op.cit.

el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes”; ambas tareas se le asignan a la CONEAU.

- Fija las normas y las pautas para el reconocimiento de las universidades privadas y los regímenes de funcionamiento de las mismas, tanto provisorio como definitivo.
- Fija las normas básicas para las universidades nacionales: creación y bases organizativas; órganos de gobierno y su constitución; autoridades y estatutos; etc.
- Establece la autarquía económico-financiera de las universidades nacionales y la responsabilidad de su financiamiento por parte del Estado Nacional;
- Establece la diferenciación entre universidad e instituto universitario.
- Posibilita, en condiciones excepcionales, el ingreso a la educación superior de personas mayores de 25 años sin el nivel medio aprobado.
- Posibilita la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria –ya previstas en la ley 24.195, (Ley Federal de Educación), como ser universidades de posgrado, a distancia, pedagógicas, etc.- que respondan a modelos diferenciados de organización institucional y de metodología pedagógica.

La discusión de los sucesivos borradores del proyecto de esta ley dio lugar a un fuerte debate entre el Ministerio de Educación y una parte significativa de las universidades nacionales y privadas ya que los consejos superiores y sus autoridades consideraron que varias de sus cláusulas afectaban la autonomía universitaria, en especial las referidas a la necesidad de adaptar los estatutos universitarios a los contenidos de la ley y a la implantación de los procesos de evaluación y acreditación universitaria. En el Congreso Nacional la ley fue apoyada por los legisladores oficialistas y otros provenientes de partidos provinciales y tuvo el voto negativo de la oposición parlamentaria, en especial el radicalismo, partido con fuerte inserción en esos años en el gobierno universitario y en la conducción de las federaciones estudiantiles.¹⁵

Varias universidades nacionales presentaron ante la justicia recursos de inconstitucionalidad acerca de diversos artículos de la ley. A través de sentencias de primera o segunda instancia, según los casos, la justicia dictaminó la inconstitucionalidad de la ley excepto en el caso de la Universidad de Buenos Aires en el que quedó firme la sentencia de

¹⁵ Para profundizar el conocimiento sobre este debate se pueden consultar los números 7/8 y 9/10 de la Revista “La Universidad Ahora”, Universidad de Buenos Aires, mayo-noviembre/1995 y noviembre/95-octubre/96.

primera instancia, dictaminando la inconstitucionalidad de varios artículos, porque en su momento el Ministerio de Educación no la apeló en tiempo y forma.

A partir de la Ley de Educación Superior se dictaron una serie de decretos y resoluciones, a los que se hará referencia en este Estudio al tratarse cada uno de los temas.

2. Organismos de coordinación de la educación superior

Como ya ha sido señalado, la Ley de Educación Superior establece los organismos de coordinación y consulta del sistema universitario. En el artículo 72 se organiza el Consejo de Universidades, presidido por el Ministro de Educación -o quién éste designe con categoría de Secretario- e integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CPRES) –que deberá ser rector de una institución universitaria- y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación, organismo integrado por los ministros de educación de todas las provincias. Como puede observarse, el **Consejo de Universidades** está integrado por representantes de todo el sistema universitario, por las regiones y por los ministerios de educación, tanto de la Nación como de las provincias.

Se constituye, por lo tanto, en un órgano de coordinación y asesoramiento de las autoridades nacionales en el área de educación. Sus funciones, establecidas por la Ley, son amplias: propuestas de políticas y estrategias de desarrollo universitario, de cooperación y coordinación entre las instituciones universitarias, acuerdos con el Consejo Federal de Cultura y Educación, pronunciamientos en cuanto a pautas y estándares de acreditación de carreras de grado y de posgrado y sobre otros temas que le sean consultados, etc.

Es de señalar que en el ámbito de este Consejo se acordaron y se propusieron al Ministerio de Educación los estándares para la acreditación de posgrados y, más recientemente, los correspondientes a la acreditación de las carreras de Medicina e Ingeniería, como se explicará en el capítulo 7.

El **Consejo Interuniversitario Nacional** (CIN) fue creado en diciembre de 1985 y está integrado por los rectores de las instituciones universitarias nacionales y de las provinciales reconocidas por la Nación. Su autoridad máxima es el Plenario de Rectores, que se reúne cada

cuatro meses en sesiones ordinarias en la Universidad cuyo Rector haya sido elegido Presidente. Por lo tanto en cada Plenario de Rectores se elige un Presidente entre ellos y anualmente un Comité Ejecutivo, integrado por el Presidente y seis miembros, cada uno de los cuales preside una de las comisiones permanentes que lo componen: Asuntos Académicos, Posgrados, Ciencia, Técnica y Arte, Extensión, Relaciones y Asuntos Económicos. Cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica. De ser necesario, el Comité Ejecutivo o un tercio de los rectores miembros del CIN pueden convocar a sesiones extraordinarias del Plenario de Rectores.

Las funciones del CIN son muy diversas. En general, son de coordinación entre las universidades que lo integran, de asesoramiento y consulta con las autoridades nacionales, de promoción de programas de interés común, de estudio y análisis de los problemas educativos y universitarios, de relaciones con otros organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros y de información al conjunto del sistema educativo nacional. Como ya se señaló, su Comité Ejecutivo integra el Consejo de Universidades.

El Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) es el órgano que agrupa a todas las universidades privadas, tanto las que tienen reconocimiento definitivo como las de autorización provisoria. Sus funciones son de representación, de coordinación entre sí como con otros organismos públicos y privados, de cooperación mutua y de intercambio, etc.

El Consejo Plenario del CRUP –integrado por todas las universidades que lo componen se debe reunir tres veces al año como mínimo y es el órgano superior del Consejo. La Comisión Directiva está integrada por doce miembros, que duran dos años en sus mandatos. El Estatuto establece un régimen de representación de mayoría y minoría para su integración: siete por la mayoría y cinco por la minoría. Es elegido por el Consejo Plenario y debe asegurarse la representación de las cinco regiones establecidas: Centro-Noroeste, Cuyo, Litoral, Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y Área Metropolitana) y Bonaerense.

En cada una de las regiones del país se ha organizado un **Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CPRES)**, integrado por representantes de las instituciones universitarias de la región y de los gobiernos provinciales respectivos. Las regiones en que actualmente se han organizado CPRES son las siguientes: Metropolitana, Bonaerense, Centro-Oeste, Centro-Este, Noroeste, Nordeste y Sur.

Los CPRES tienen como función principal la de coordinar el funcionamiento y las ofertas académicas de las instituciones de educación superior de la región, tanto universitarias como no universitarias, por lo que estos Consejos se constituyen, esencialmente, en los órganos de coordinación entre todas ellas. En particular, tienen a su cargo la compleja tarea de coordinación entre las universidades y las autoridades provinciales de quienes dependen los institutos superiores no universitarios.

Hasta ahora se han alcanzado acuerdos razonables, aunque los avances han sido mayores o menores según las regiones. Así, en la Metropolitana y en la Bonaerense estos avances parecen ser menores, quizás por la complejidad institucional de estas regiones.

Desde la creación de estos organismos de coordinación el esfuerzo mayor ha sido instalarlos y ponerlos en funcionamiento formal. Si bien no hay estudios al respecto, parecería que su impacto en cuanto a mejoramiento del sistema universitario es todavía relativamente bajo, por lo que parecería conveniente analizar su funcionamiento e implementar estrategias para el mejor cumplimiento de sus objetivos. Así, por ejemplo, la relación Consejo de Universidades – CIN – CRUP debería articularse efectivamente y no sólo formalmente al igual que la relación Consejo de Universidades – CPRES y la que corresponde a sistema universitario – sistema de educación superior no universitaria, es decir, universidades, gobiernos provinciales e instituciones no universitarias.

También es de señalar que, desde el año 2000, parece haberse “diluido” el rol de la Secretaría de Políticas Universitarias –o de Educación Superior en los años 2000 y 2001-, que había sido relativamente significativo en materia de propuestas de políticas y estrategias, de coordinación y de elaboración de estudios y trabajos entre los años 1994 y 1999.

3. Instituciones universitarias y no universitarias

El sistema de educación superior de Argentina tiene -como se ha visto en el capítulo 1- un régimen que tiende a ser de carácter binario, ya que está integrado desde principios del siglo XX por dos tipos de instituciones: las universidades y los institutos superiores no universitarios, también denominados terciarios. De cualquier manera, como lo ha planteado García de Fanelli, más que binario podría ser considerado híbrido ya que en algunas instituciones universitarias hay oferta académica de carácter terciario. Este carácter híbrido

podría acentuarse con la organización de los colegios universitarios, a los que se hará referencia más adelante.

A lo largo del siglo XX, la mayor parte de los institutos superiores no universitarios han sido de formación docente; hasta la década del 70 casi exclusivamente de formación de profesores para la enseñanza pre-escolar, media y superior y desde esa década, también, para la enseñanza primaria. La oferta de este tipo de instituciones se ha ampliado muy fuertemente en los últimos veinte años, tanto en número como en variedad del tipo de estudios ofrecidos. En este período la oferta de carreras profesionales se ha incrementado significativamente. Así, además de las ya ofrecidas con anterioridad de auxiliares de la medicina, de asistencia social y algunas de carácter técnico, se agregaron un alto número de carreras vinculadas con el sector terciario y de servicios: informática, distintos tipos de diseño, turismo, hotelería, gastronomía, etc., como se verá en el capítulo 6.

La participación de la educación superior no universitaria en la matrícula del nivel, se ha incrementado significativamente: del 19 % en 1980 ha alcanzado el 28 % en el 2000.

Uno de los principales problemas de la educación superior es la muy escasa articulación entre la educación superior no universitaria y la educación superior universitaria. Incluso, la primera no había tenido hasta la sanción de la Ley de Educación Superior ninguna normativa específica y todas las leyes anteriores se referían con exclusividad a las universidades. La Ley de Educación Superior ha constituido un avance significativo en el proceso de articulación, tanto en lo normativo e institucional como en lo académico; en este campo se han creado en los últimos años diversas carreras de articulación –particularmente en el área de formación docente- que permiten que los egresados de la educación superior no universitaria puedan acceder a un título universitario de grado.

4. Instituciones de educación superior públicas y privadas

La educación superior en la Argentina está integrada por instituciones públicas y privadas. En la educación superior no universitaria ambos tipos de instituciones funcionan desde las primeras décadas del siglo XX. En la educación superior universitaria, las universidades privadas se autorizaron a partir de la sanción, en 1958, de la Ley N° 14557, por lo que recién a partir de ese momento comenzaron a funcionar. Hasta esa fecha las universidades existentes eran sólo públicas.

Las regulaciones acerca de la **creación y funcionamiento de universidades privadas** se modificaron a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior, como ya ha sido señalado. Según el artículo 62 de la Ley, las instituciones universitarias privadas deberán constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación; estas instituciones son autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo con carácter de funcionamiento provisorio por un período de seis años, previo informe favorable de la CONEAU acerca de la calidad y pertinencia de su propuesta educativa y con indicación de las carreras, grados y títulos que la institución puede ofrecer y expedir.

Durante el período de reconocimiento provisorio estas instituciones universitarias deben presentar ante el Ministerio de Educación informes anuales sobre los avances registrados, los que son evaluados por la CONEAU en cuanto a su nivel académico y al cumplimiento de objetivos y planes de acción. De igual manera, el Ministerio debe autorizar previamente las modificaciones a estatutos y planes de estudio o la creación de carreras, que sean solicitadas por la institución universitaria.

Luego de los seis años de funcionamiento con reconocimiento provisorio, la institución universitaria puede solicitar el reconocimiento definitivo, el que se otorgará por decreto del PEN, previo informe favorable de la CONEAU.

En el caso de las instituciones públicas de educación superior no universitaria fueron durante muchas décadas primordialmente de jurisdicción nacional; en la década del 80 se crearon muchas en jurisdicción de las provincias, lo que contribuyó al incremento de la oferta y de la matrícula registrada en ese período. En 1993 las instituciones de educación superior no universitaria se transfirieron a las respectivas provincias, conjuntamente con las escuelas de nivel medio, al sancionarse en diciembre de 1992 la Ley N° 24.049 de transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias. Por ello, en la actualidad las instituciones públicas de educación superior no universitaria son de jurisdicción provincial.

Las instituciones privadas de educación superior no universitaria han tenido regímenes de reconocimiento y supervisión estatal similares a las de los otros niveles de enseñanza. En tal sentido, pueden recibir subvenciones del Estado para su funcionamiento, a diferencia de las universidades privadas que no pueden hacerlo. Hasta 1993, la mayoría de ellas eran

supervisadas por la jurisdicción nacional; desde esa fecha su supervisión ha sido transferida a las jurisdicciones provinciales en el marco de la ley de transferencia de servicios.

5. Tipología de instituciones de educación superior

Como ya se señaló, nuestra educación superior está integrada por instituciones universitarias y no universitarias o terciarias. En términos generales, los tipos de instituciones existentes son los siguientes:

- Instituciones universitarias
 - Universidades
 - Institutos universitarios
- Institutos terciarios
 - de formación docente
 - de formación técnico-profesional
- Colegios universitarios

5.1. Instituciones universitarias

Según el artículo 27 de la Ley de Educación Superior las instituciones universitarias tienen como finalidad “la generación y comunicación de conocimientos del más alto nivel en un clima de libertad, justicia y solidaridad” y sus funciones son –según el artículo 28- las de **formación**, de promoción y desarrollo de la **investigación científica y tecnológica** y la de **extensión** de su acción y sus servicios a la comunidad.

La ley diferencia a universidades de institutos universitarios. Universidades son las que desarrollan sus actividades en diversas áreas disciplinarias no afines; los institutos universitarios son los que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria.

5.2. Instituciones no universitarias

Son de dos tipos: las de formación docente para todos los niveles y modalidades de enseñanza y las que ofrecen formación técnico-profesional a través de tecnicaturas superiores o títulos equivalentes. Dependen de las autoridades educativas provinciales, como ya se señaló.

5.3. Colegios universitarios

Este tipo de institución no universitaria –planteando una contradicción entre su denominación y su tipología- es generada a través del artículo 22 de la Ley de Educación Superior, que establece que las instituciones de educación superior no universitaria –o sus jurisdicciones- que acuerden con universidades mecanismos de acreditación de sus carreras o programas de formación y capacitación podrán denominarse colegios universitarios. Esta modalidad organizativa tiende a generar un nuevo tipo de institución que se vincula con las desarrolladas en otros países –como, por ejemplo, Estados Unidos y Canadá-, aunque los planteamientos organizativos y académicos formulados hasta ahora en nuestro país no sean estrictamente similares.

La Ley señala que estos colegios deberán estar vinculados con entidades de la zona de influencia y deben ofrecer carreras cortas flexibles y/o a término, brindando competencias profesionales que posibiliten la inserción laboral de sus egresados y/o la continuación de los estudios en las universidades con las que se hayan establecido acuerdos de articulación.

En octubre de 2001 se dictó el decreto N° 1232 que brindó la base normativa requerida para la constitución de los colegios universitarios, tanto para los que se creen como nuevas instituciones como para la transformación de instituciones terciarias de formación docente y técnico-profesional ya existentes.

El decreto establece las modalidades para su constitución, el tipo de programas a ofrecerse, los requisitos para los convenios a establecerse, el rol de las jurisdicciones provinciales y de la Nación, etc. Entre los programas que pueden desarrollar, están los siguientes: los conducentes a títulos de técnico superior; los de formación general o estudios básicos equivalentes a los dictados por las universidades; los de formación de docentes para distintos niveles del sistema educativo, excepto el superior; los de capacitación, perfeccionamiento y reconversión de competencias técnicas y profesionales; y los de educación no formal y de adultos requeridos en la región, en el marco de una concepción de educación permanente.

Los colegios universitarios se constituyen en una alternativa de muy reciente desarrollo para el proceso de articulación de la educación superior en su conjunto que, hasta ahora, ha

sido discutida, apoyada y resistida por distintos ámbitos educativos. Será necesario incluir este debate en la agenda futura sobre la educación superior en el país.

6. Otros tipos de instituciones de educación superior

La legislación vigente ofrece, como se ha visto, una tipología muy simple de instituciones de educación superior. Sin embargo, la orientación organización y funcionamiento de las mismas permite ampliar y complejizar dicha tipología, de manera de abarcar una mayor variedad de instituciones.

- **Autónomas:** Según la Constitución Nacional y la Ley de Educación Superior, las instituciones universitarias son autónomas, en lo académico y en lo institucional, como se desarrollará más explícitamente en el capítulo 4. En cambio, las instituciones de educación superior no universitaria no gozan, en general, de autonomía, ya que dependen o son supervisadas por las autoridades provinciales y deben aplicar las regulaciones académicas, curriculares e institucionales establecidas por dichas autoridades.

- **Empresariales:** No existen formalmente este tipo de instituciones como las hay en otros países, particularmente en Estados Unidos. Sin embargo, si se tiene en cuenta la sociedad propietaria hay varias universidades privadas que pueden categorizarse de esta manera. Estos son los casos en que los propietarios son cámaras empresariales o empresas o grupos de empresas que han promovido la creación de la universidad y sus objetivos y orientaciones académicas están estrechamente vinculados con los requerimientos de las entidades propietarias. Tienen esta característica un número significativo de las universidades creadas en la década del 90 y de los proyectos de nuevas universidades evaluadas por la CONEAU en los últimos años (ver capítulo 7)

- **Técnicas:** La universidad de este tipo por excelencia es la Universidad Tecnológica Nacional, creada en 1953 con el nombre de Universidad Obrera Nacional y reorganizada con su actual denominación en 1959. Ofrece esencialmente carreras de ingeniería y otros tipos de estudios de carácter tecnológico. Algunas universidades privadas tienen esa orientación, en especial el Instituto Tecnológico de Buenos Aires.

- **Militares y policiales:** Existen tres universidades nacionales dependientes de las tres fuerzas armadas y una dependiente de la Policía Federal.

- **Religiosas:** La mayoría de ellas son las católicas, ya sea porque pertenecen a la propia Iglesia o porque tienen una orientación de tipo confesional. También hay universidades o institutos universitarios de otras orientaciones religiosas, como ser evangélicas y adventistas.

- **Centralizadas y descentralizadas:** La mayoría de las instituciones universitarias están concentradas en una misma sede o tienen varias sedes pero en la misma ciudad y, habitualmente, muy cercanas.

Hay otras con sedes en diversas ciudades. La más representativa de este tipo es la Universidad Tecnológica Nacional, que está compuesta por 19 facultades regionales y por 10 unidades académicas. Otra con esta característica es la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, con sedes en 5 ciudades. La Universidad Nacional del Nordeste tiene dos sedes –igualmente importantes– en las capitales de dos provincias: Corrientes, Pcia. de Corrientes y Resistencia, Pcia. del Chaco. Varias universidades nacionales localizadas en provincias tienen sedes y desarrollan actividades académicas en diversas ciudades de la respectiva provincia.

Entre las universidades privadas hay algunas con sedes en diversas localizaciones; por ejemplo, la Universidad Abierta Interamericana tiene varias sedes en la ciudad de Buenos Aires, en varias localidades del Gran Buenos Aires y en la ciudad de Rosario. Otras tienen subsedes en otras provincias, a veces muy alejadas de la sede principal; es el caso de las universidades católicas de Salta y de Santiago del Estero con subsedes en diversas localidades de todo el país.

Es de señalar que la creación indiscriminada de subsedes lejos de la sede principal de la universidad constituye una preocupación manifestada en diversas oportunidades por los órganos de control y evaluación del sistema universitario como, por ejemplo, la CONEAU y que todavía no ha podido ser resuelto adecuadamente por las autoridades ministeriales. Se estima que actualmente hay alrededor de 120 subsedes de instituciones universitarias en todo

el país. Esto significa que estas subseces más que duplican el número de instituciones existentes, generando un serio problema que debe ser corregido por las autoridades del Ministerio de Educación.

7. Acceso a la educación superior

El acceso a la educación superior, -en especial a la universitaria- se ha convertido desde hace algunos años en uno de los temas controvertidos tanto en el ámbito de las universidades como en la sociedad en su conjunto. Históricamente ha estado asociado a la modalidad, democrática o no, vigente en el país y en las universidades en cada momento. Así, el ingreso abierto y sin restricciones ha prevalecido en etapas de gobierno y universidades democráticas durante la segunda mitad del siglo XX. Esto ocurrió con el peronismo -ya que en 1952 se establece el régimen de ingreso irrestricto-, con los gobiernos democráticos entre 1958 y 1966, con los gobiernos peronistas de 1973-76 y, nuevamente, con la recuperación de la democracia en 1983. En los períodos de gobiernos militares (1955-1958, 1966-1973 y 1976-1983) se implantaron regímenes de exámenes de ingreso, a veces con cupos muy limitadores. En particular, durante la última dictadura militar se reflejó en la reducción de la matrícula universitaria y en el incremento de la no universitaria, que no estaba sometida a ingresos restrictivos y con cupos.

En la Argentina no existe una prueba nacional común para todos los ingresantes -como ocurre en muchos otros países de América Latina y Europa- sino que el acceso es regulado por las propias instituciones de educación superior, ya sean públicas o privadas. Estas regulaciones son muy diferentes según las universidades, facultades o áreas académicas. La Ley de Educación Superior exige para el ingreso como alumno a las instituciones de nivel superior el haber aprobado el nivel medio o el Ciclo Polimodal. Sin embargo, como excepción, la posibilita a los mayores de 25 años que no reúnan esa condición pero que demuestran -a través de evaluaciones que establezcan las jurisdicciones educativas o las universidades- que “tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente”. Es de señalar que las universidades que han organizado estas evaluaciones lo han hecho con un criterio equitativo y de razonabilidad.

En los últimos años se ha planteado la posibilidad de una prueba evaluativa final de la enseñanza media, cuyos resultados sirvan para orientar las políticas y regímenes de admisión

a la enseñanza superior. Estas propuestas no han sido efectivamente analizadas y discutidas en todas sus posibilidades y alcances. El rechazo a las mismas por sectores universitarios y estudiantiles se fundamentan en que pueden afectar negativamente a estudiantes provenientes de sectores poblacionales y sociales pobres, que han cursado estudios en instituciones de educación media con menores posibilidades académicas. Estos sectores proponen estrategias de ingreso irrestricto a la educación superior, fundamentándolas en criterios de democratización de la educación.

Parecería conveniente analizar y discutir en forma conjunta tanto la posibilidad de este tipo de pruebas como los regímenes de admisión a la educación superior. Con respecto a pruebas de evaluación de la enseñanza media es de interés considerar la experiencia chilena con la denominada “Prueba de Aptitud Académica”, actualmente en discusión en ese país. Ese tipo de pruebas tiene ya más de cuatro décadas en Chile, con la denominación anterior de Examen de Bachillerato.

Sigal (1995) planteó un panorama de las alternativas según tipos y modalidades de acceso, existentes a mediados de los noventa, que se puede sintetizar de la siguiente manera, ya sea con ingreso irrestricto o con pruebas tanto sin cupo como con cupo:

A - Ingreso irrestricto

i) Sin preingreso:

- Sin curso de apoyo y nivelación
- Con ciclos introductorios que forman parte de la carrera

ii) Con curso de apoyo y nivelación con aprobación presencial (sin examen), generalmente de orientación y reflexión:

De tipo cognitivo

De transmisión de técnicas de estudio y de habilidades de pensamiento

Con etapas de confrontación vocacional

iii) Con cursos y exámenes no eliminatorios pero vinculantes con el plan de estudios:

Las notas se consideran un parcial o un trabajo práctico de materias del plan de estudios.

Las notas afectan el cursado de las materias correlativas.

Las notas afectan rendir materias correlativas.

B - Ingreso mediante pruebas de examen, sin cupo

- i) Con ciclo de nivelación o preingreso con examen (final)
- ii) Con ciclo de nivelación con exámenes parciales y/o final
- iii) Con curso de habilidades del pensamiento (prueba de aptitud) agregándose exámenes cognitivos para carreras específicas.
- iv) Ciclos con pruebas de aptitud específicas

C - Ingreso mediante prueba y cupo:

- ° Curso preparatorio con examen final.

En el relevamiento llevado a cabo por Sigal entre 1994 y 1995, en universidades nacionales predominaban los casos de ingreso irrestricto tanto sin preingreso como con cursos de apoyo y nivelación, aunque hay varios casos en que esos cursos y exámenes no eliminatorios son vinculados con el cursado de asignaturas del plan de estudios.

En julio de 1998, Trombetta (1999) estudió las modalidades de ingreso vigentes a través de una muestra de trece universidades nacionales, en las que están representadas las universidades más tradicionales (UBA, UN La Plata, UN Córdoba, UN Cuyo, Tecnológica Nacional) y las que tienen de una a tres décadas (UN Lomas de Zamora, UN Quilmes, UN La Matanza) y las más recientes (UN Gral. Sarmiento, UN Gral. San Martín, UN Lanús y UN Tres de Febrero)

Entre ellas hay universidades con oferta educativa múltiple y una que se centra en un área disciplinaria (Ingeniería y tecnología, la UTN) y, también, universidades grandes, medianas y chicas. Es decir, que el estudio tomó una muestra representativa del sistema universitario argentino.

En el estudio se muestra la diversidad de modalidades de ingreso adoptadas, según lo planteado por Sigal. En algunas, como la UBA, UN Cuyo y UN La Plata se dan modalidades diversas según facultades; en UN Tucumán ocurre lo mismo según lo afirma Clotilde Yapur. Las denominaciones de los tramos o cursos de acceso son también muy diferentes: Ciclo Básico Común (CBC) en la UBA, ciclos de formación general, de nivelación, de preparación

o aprestamiento universitario, de admisión, de confrontación vocacional, etc. o cursos de ingreso, de nivelación.

Estos ciclos o cursos tienen orientaciones diversas: algunos son de carácter general, socializador o nivelador, otros son orientados, en ciertos casos son simultáneamente de carácter general y orientado y otros son de carácter específico. La mayoría son de carácter pre universitario aunque algunos son de carácter curricular; esto ocurre con el CBC de la UBA, con los de las universidades nacionales de Córdoba y del Sur y con el Seminario Universitario de la UTN.

Las modalidades de ingreso son, en algunos casos, de carácter irrestricto: UBA, UN Córdoba, UN La Plata, UN Sur, UN Lomas de Zamora y UTN. En cambio son de carácter selectivo sin cupo en las nuevas universidades nacionales del Gran Buenos Aires: Gral. San Martín, Sarmiento, La Matanza, Lanús, Quilmes y Tres de Febrero. Esto muestra la predominancia del sistema de ingreso irrestricto en las universidades grandes y tradicionales - más sometidas a la presión de sus federaciones estudiantiles y de su vida política interna- y del régimen de ingreso selectivo en las nuevas universidades del Gran Buenos Aires, menos influenciadas internamente por los estudiantes y otros actores políticos.

Otro aspecto de interés estudiado por Trombetta es la evolución en cuanto al nivel de autoridad del sistema universitario que fija las condiciones de admisibilidad. Con la Ley Avellaneda han sido las facultades; con las leyes del peronismo el Consejo Nacional Universitario, a nivel central; durante los gobiernos militares el Ministerio de Educación; desde 1983 las universidades; con la Ley de Educación Superior las universidades, excepto en el caso de universidades de más de 50.000 estudiantes en que “el régimen de admisión, permanencia y promoción será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente” (art.50). Esta evolución muestra una paulatina afirmación del rol de las universidades en relación con las facultades, que era propio de una concepción de “universidad napoleónica” que ha predominado históricamente y que tiende a ser superado. Esto será analizado con mayor profundidad en el capítulo 4; la excepción establecida en el art. 50 sólo refleja una situación planteada en esos momentos entre el Rectorado de la UBA y su Facultad de Medicina, ya resuelta.

Hay casos de facultades -en especial de Medicina- de algunas universidades, en que el ingreso con examen asume, formalmente o no, la categorización de con cupo. En los últimos años esto ha generado situaciones críticas porque la mayor parte de los aspirantes no aprobó los exámenes. En estos casos, la discusión provocó fuertes críticas a la calidad de la formación en el nivel medio y a la articulación entre ese nivel y el superior. Probablemente éste se constituye en uno de los problemas centrales del sistema educativo y, por ende, de la educación superior.

Algunos especialistas plantean que las modalidades de ingreso irrestricto aplicadas -mayoritarias actualmente en la educación superior- son responsables del fracaso de los estudiantes en el primer año de estudios universitarios -del orden del 40 % al 50 %- y, en general, de las bajas tasas de graduación en el sistema universitario, como se verá en el capítulo 5.

Ya se ha señalado que los que sostienen el ingreso irrestricto como estrategia, lo hacen fundamentándolo en los principios de equidad ya que, afirman, de esa manera se facilita la incorporación de jóvenes provenientes de sectores populares, con una formación en la enseñanza media, probablemente, con menores niveles de calidad. Pero al no compensarse esos déficits en el proceso de acceso a la educación superior, se dificulta cumplir con las exigencias de un sistema universitario que los enfrenta con una organización institucional y pedagógica muy diferente a la de los niveles anteriores y, por lo tanto, un alto número fracasa. Contrariando esta afirmación, Sigal (1995) sostiene que “la estrategia del ingreso irrestricto tiene un efecto verdaderamente perverso: otorga credibilidad a una equivocada política de democratización, por lo cual aquellos interesados en que esto se implemente efectivamente, tienden a creer que el problema está solucionado cuando subsiste tan agudo como siempre”.

La discusión sobre el régimen de ingreso a las universidades nacionales debe ser profundizada ya que se constituye en uno de los temas centrales de la agenda universitaria.

En las universidades privadas los criterios vigentes son, también, diversos: aquellas que tienden a una mayor selectividad aplican sistemas de cursos y/o exámenes de ingreso, a veces con cupo. Otras utilizan cursos de ambientación no selectivos o posibilitan el ingreso directo.

En las instituciones no universitarias el criterio predominante es el del ingreso directo, excepto en los casos en que la inscripción supera a las vacantes disponibles, como ocurre en las de mayor prestigio académico.

8. El ingreso a la Universidad de Buenos Aires y el CBC

En el año 1985 la Universidad de Buenos Aires organizó y puso en marcha el Ciclo Básico Común (CBC) Como ya fue señalado, este Ciclo tiene carácter curricular ya que integra el plan de estudios de las carreras de la Universidad. Tiene materias comunes para todos los cursantes y otras según facultades y carreras. En los dos primeros años de su dictado lo cursaron más de 60.000 estudiantes ya que recogió un alto número de personas que no habían podido ingresar a la universidad durante la dictadura militar. En términos generales alrededor de la mitad de los cursantes no lo aprueba por lo que ingresan a las distintas facultades y carreras sólo la otra mitad.

En el cuadro siguiente se muestra la información sobre ingresantes al CBC e ingresantes a facultades de la Universidad de Buenos Aires en el año siguiente.

Universidad de Buenos Aires
Total de ingresantes al CBC y total de ingresantes a facultades
Período 1985 – 2000

Años	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ingresantes al CBC	65.760	61.926	43.707	39.852	37.592	36.612	42.471	40.394
Ingresantes a facultades	---	33.119	28.901	23.655	18.714	18.743	17.891	19.732

Años	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresantes al CBC	39.871	44.238	50.337	53.000	55.448	61.274	66.548	65.000
Ingresantes a facultades	21.717	23.924	25.493	30.698	28.053	32.837	33.319	32.687

Fuente: Secretaría de Planificación, Universidad de Buenos Aires

Es de señalar que según la información disponible el número de aspirantes al CBC es mucho mayor que los ingresantes. Así en 1985 hubo 82.200 aspirantes y 67.760 ingresantes. En 1999 los aspirantes fueron 83.199 y los ingresantes al CBC 66.548.

Del total de ingresantes a facultades en los últimos años, más de un tercio lo hizo a Ciencias Económicas: 12.096 en 1997 y 12.535 en el año 2000; alrededor del 65% de ellos

ingresó para cursar la carrera de Contador Público Nacional. En otras facultades ingresaron alrededor del 20% en cada una: Ciencias Sociales (20%), Derecho (24%) y Psicología (17%) En la de Ciencias Sociales el 40% de los ingresantes lo hizo en la carrera de Comunicación Social, en la de Derecho el 90% en la carrera de Abogacía y en la de Psicología el 90% en la carrera de Psicología.

Es de destacar que con el restablecimiento de gobiernos democráticos, en 1973 y en 1983, el número de ingresantes a la Universidad de Buenos Aires ha sido muy alto: en el orden de los 40.000 estudiantes anuales ya que había un gran número de postulantes que no lo habían podido hacer durante las respectivas dictaduras militares. Así, en 1974 ingresaron en la Universidad de Buenos Aires 40.535 estudiantes y en 1984 40.096; en los años anteriores sólo habían ingresado entre 10.000 y 11.000 estudiantes.

El tema del CBC ha estado en discusión en la Universidad de Buenos Aires desde hace más de una década. Sus defensores lo señalan como una metodología de carácter formativo apta para orientar y contener adecuadamente el proceso de ingreso masivo en la Universidad de Buenos Aires a la vez que contribuye a una formación de carácter general para estudiantes provenientes de la enseñanza media con fuerte déficits en esos aspectos. Sus críticos destacan su alto costo presupuestario y sus limitaciones en lo organizativo y en lo pedagógico que lleva a una muy alta deserción y al fracaso del 50% de sus inscriptos y a tener escasa utilidad para el cursado posterior de las respectivas carreras universitarias. Esto hizo crisis en los años 1995 y 1996 en que se planteó una fuerte polémica entre el Rectorado de la Universidad y el Decanato de la Facultad de Medicina, con alta repercusión pública y alcances judiciales.

En el Taller Taquini señaló que se gastan 40 millones de pesos en el CBC y la Universidad de Buenos Aires sólo invierte 20 millones en investigación científica. Agregó Taquini que el problema del ingreso en la Argentina se refleja en que de los 350.000 egresados de la enseñanza media entre 80.000 y 90.000 se inscriben en el CBC de la Universidad de Buenos Aires; de ellos sólo un tercio –alrededor de 30.000- lo concluye e ingresa a las facultades y de los que ingresan alrededor del 50% al 60% deserta en los primeros años de su carrera. Según Taquini, esta universidad deja de atender adecuadamente a una de sus prioridades –la investigación científica- para primero atraer indiscriminadamente a un excesivo número de aspirantes y luego expulsarlos en su gran mayoría.

El debate sobre la articulación entre la enseñanza media y la superior y sobre el ingreso al sistema universitario y, por su significación, a la Universidad de Buenos Aires se constituye en un tema prioritario de la agenda de la educación en el país.

9. Cobertura demográfica de la educación superior

La información disponible corresponde a la del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991, ya que recién está iniciándose el procesamiento del Censo Nacional del año 2001.

En 1991 la tasa neta total de escolarización en la Educación Superior para el grupo 18-29 años era del 14,9% (13,3% para varones y 16,4% para mujeres) Esta tasa neta del total es mucho mayor para la Capital Federal (30%) y algo mayor para Córdoba (20,4%), Tucumán (18,5%) y Santa Fe (16,1%) Varias provincias estaban en 1991 cercanas al promedio nacional: Buenos Aires (12,9%), Corrientes (14,6%), Salta (13,2%), San Juan (13,8%) y Mendoza (13,6%) El resto estaba por debajo del promedio nacional.

Para el grupo 18 a 24 años, la tasa neta de escolarización era mayor en 1991: 19,9% para el total; 6,9% para educación superior no universitaria y 13% para educación superior universitaria. En la Capital Federal esta tasa ascendía a 39,9% para el total: 9,2% para educación superior no universitaria y 30,7% para educación superior universitaria. Para el grupo de 25 a 29 años la tasa neta fue muy inferior: 7,3% para el total, con 2,1% para educación superior no universitaria y 5,2% para educación superior universitaria.

No existen todavía datos censales más actualizados, como se explicó. Utilizando datos de proyecciones demográficas del INDEC, por edades, puede estimarse la tasa bruta de escolarización; matrícula total de la educación superior sobre población con edad de 18 a 24 años. Dicha tasa para es del orden del 36% para el año 2000.

10. Exigencias de escolaridad, años de estudio y tiempo promedio utilizado

Las exigencias de escolaridad de la educación superior varían según las diversas instituciones que ofrezcan este nivel de enseñanza.

En términos generales, la educación superior no universitaria tiene regímenes de escolaridad basados en asistencia diaria todos los días de la semana, durante tres o cuatro

años. Las tecnicaturas superiores y las carreras de formación docente para los niveles de EGB (o nivel primario) e Inicial tienen, como máximo, tres años de estudio. Las de formación docente para los niveles polimodal (o media) y superior exigen cuatro años de estudio.

En las instituciones universitarias, la Argentina tiene la influencia europea tradicional de décadas atrás, por lo que las carreras profesionales son muy extensas: de 5 a 6 años de duración formal. En general, hay muy escasa oferta académica de títulos intermedios o de pre-grado, por lo que los estudiantes sólo tienen la opción del título profesional de grado.

En los últimos años, en algunas universidades, especialmente privadas, se ha reducido la duración formal de algunas carreras a 4 o 5 años (ver capítulo 6) En muchos casos esa reducción es sólo formal porque se ha incrementado el número de asignaturas a cursar por año, por lo que la duración real de las carreras es siempre mucho mayor que la formal.

Según la información disponible la duración media real de las carreras es del orden del 40% al 60% más que la duración formal. Para algunas carreras y universidades la duración real alcanza a, prácticamente, duplicar la formal.

Para los graduados del año 1997 de las universidades nacionales, las carreras de Medicina, Farmacia, Psicología e Ingeniería Electrónica, tuvieron una duración promedio real de un 40% adicional. Las de Abogacía, Arquitectura, Economía, Odontología y Bioquímica, una duración adicional del 50%. Las de Contador Público, Ingeniería en Sistemas de Información, Comunicación Social e Ingeniería Civil del 60%.

En las universidades privadas la duración promedio real de los graduados en 1996 ha sido algo menor. Para Medicina de sólo 10% adicional; para muchas de las carreras la duración real ha sido entre el 25% y el 40% adicional. Sólo para algunas supera el 40%: Farmacia, Bioquímica, Ingeniería en Sistemas, Psicología, Comunicación Social e Ingeniería Civil.

La gran extensión de la duración real promedio de las carreras universitarias –del orden de 8 a 9 años- se suma al problema ya señalado del alto porcentaje de fracaso de los estudiantes –especialmente por año-. En su conjunto, estos dos problemas plantean la necesidad de nuevas estrategias institucionales en cuanto al acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior. También, se hace necesario un proceso de reflexión

sobre la organización académica, exigencias de escolaridad y duración de las carreras de grado en las universidades argentinas cuando la tendencia mundial es la de acortarlas a cuatro años reales, como lo han acordado los Ministros de Educación de la Unión Europea en Bologna.

4. GOBIERNO, AUTONOMÍA Y GESTIÓN

1. El gobierno de las instituciones de educación superior

Las características del gobierno difieren sustantivamente, según el tipo de institución de educación superior que se trate: instituciones universitarias y no universitarias. También entre las universitarias es muy diferente la situación en las nacionales y en las privadas. Por eso se analizarán por separado el tipo de gobierno en universidades nacionales, en las privadas y en las instituciones no universitarias.

La Ley de Educación Superior, en su Título IV sobre la Educación Superior Universitaria, brinda las normas comunes para todas las instituciones universitarias. Se refiere a la autonomía académica e institucional de estas instituciones, a las condiciones para su funcionamiento, al régimen de títulos y a su reconocimiento –incorporando la acreditación para profesiones reguladas por el Estado y cuyo ejercicio pudiese comprometer el interés público– y a los procesos de evaluación y acreditación, a los que se hará referencia en el capítulo 7.

La Ley de Educación Superior tiene el capítulo 4 para las instituciones universitarias nacionales y el 5 para las privadas.

1.1. En las universidades nacionales

La Ley de Educación Superior establece que los estatutos de las instituciones universitarias nacionales deben contemplar los órganos de gobierno de cada una de ellas, su composición y sus atribuciones. Los órganos previstos son colegiados y unipersonales. Los colegiados tienen funciones normativas generales y de definición de políticas y de control y los unipersonales funciones ejecutivas. Muchas veces los órganos colegiados avanzan excesivamente sobre las funciones ejecutivas, creando situaciones conflictivas con las autoridades universitarias unipersonales.

Los órganos colegiados son, en general, de dos tipos: los consejos superiores de la institución universitaria y los consejos directivos o académicos de las facultades o departamentos. Los estatutos universitarios establecen su composición pero teniendo en cuenta los criterios fijados en el art. 53 de la Ley como, por ejemplo, los siguientes:

- que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, no inferior al 50% del total de sus miembros;
- que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares con, por lo menos, el 30% de asignaturas aprobadas;
- que el personal no docente esté representado con el alcance establecido en cada estatuto;
- que los graduados puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución;
- que los decanos sean miembros natos de los consejos superiores.

La ley establece, asimismo, que los representantes de los docentes deben haber accedido a sus cargos por concurso y ser elegidos por docentes con similar situación. Los representantes de los estudiantes son elegidos por sus pares, entre los que hayan aprobado el 30 % del total de asignaturas de la carrera que cursen.

Los consejos superiores están, en general, integrados por los decanos y por los representantes de los distintos claustros que integran el gobierno universitario. Los consejos directivos o académicos están integrados, también, por representantes de los claustros, en general elegidos por los docentes, estudiantes y graduados que reúnan las condiciones estatutarias para integrar el respectivo padrón. La representación de los no docentes, cuando existe, tiene características diferentes en las diversas universidades.

El conjunto de consejeros superiores y directivos o académicos integran el órgano superior de cada universidad: la Asamblea Universitaria. Este órgano tiene, entre otras pocas funciones, la de aprobar y reformar los estatutos de cada institución y, en la mayoría de los casos, elegir el rector. En nueve universidades el rector es elegido en votación directa con ponderación de los votos según la representación del claustro en el Consejo Superior. Las universidades nacionales que adoptaron este régimen electoral son las de Entre Ríos, La Pampa, Luján, Misiones, Río Cuarto, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero.

En algunos casos el vicerrector es elegido, también, por la Asamblea Universitaria, en fórmula conjunta con el rector. En otros, es elegido por el Consejo Superior. En las nueve universidades con régimen electoral directo es elegido de esa manera integrando fórmula con el rector. Los decanos de facultades o directores de departamentos son elegidos, en general,

por los respectivos consejos directivos o académicos, al igual que los vicedecanos. En los casos de las universidades donde el rector es elegido en votación directa, los decanos también son elegidos de esa manera.

Las autoridades universitarias de carácter unipersonal se completan con los secretarios de universidades y de facultades. Son elegidos, a propuesta de los rectores y de los decanos, por los consejos superiores los de la universidad y por los consejos directivos o académicos los de facultad.

Algunas universidades han incorporado a su estructura de gobierno los consejos sociales, previstos en el art. 56 de la Ley de Educación Superior, integrados por representantes de las respectivas comunidades y que, en algunos casos, están representados en los órganos colegiados de la institución, como ocurre con la universidad.

Entre las universidades que cuentan, según el Estatuto, con un Consejo Social, pueden señalarse las universidades nacionales de Quilmes, La Matanza, Misiones, Patagonia Austral y Salta y el Instituto Universitario Nacional del Arte. La Universidad Nacional de Formosa cuenta con un Consejo de Planificación y Programación de Actividades Regionales y con un Consejo de la Comunidad. La Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco ha creado en cada una de sus sedes un Consejo Asesor Zonal.

En un trabajo elaborado por Marcos Del Bello se analiza la composición por claustros de las asambleas universitarias y de los consejos superiores y directivos de las universidades nacionales. Así, en las asambleas universitarias el claustro de docentes (decanos y profesores) varía su participación desde más del 60% en algunas de las universidades nacionales nuevas del Gran Buenos Aires (Lanús, Quilmes, San Martín y Tres de Febrero) a alrededor del 40% o menos en las universidades nacionales de Comahue (40,7%), Córdoba (36,8%), Formosa (42,6%), Jujuy (43%), La Pampa (40 %), Misiones (40%), Patagonia Austral (38,5%), Salta (40%), Tucumán (41,7%) La participación de los estudiantes va de un mínimo de 14,1% en la Universidad Nacional de La Rioja al 38,5% en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y 37,7% en Universidad Nacional de Rosario. La de los graduados, auxiliares docentes y personal no docente es muy variable también; la de los no docentes oscila entre ninguna participación hasta el 20% en la Universidad Nacional de Misiones.

En los consejos superiores la participación del claustro de docentes (decanos y profesores) es mayor: en 23 universidades son más de la mitad de los miembros (las más altas son las del 73,9% en la UTN, 68,4% en la UN Tres de Febrero y 66,7% en la UN Lanús y en UN Rosario); en ocho universidades constituyen la mitad y sólo en seis son minoría (las más bajas son 44,4% en UN Patagonia Austral y 42,9% en UN Villa María)

En los consejos directivos la participación del claustro de docentes es menor que en los consejos superiores: sólo en cuatro nuevas universidades del Gran Buenos Aires (Quilmes, Lanús, San Martín y Tres de Febrero) son más de la mitad; en 14 universidades constituyen el 50% de los miembros; y en 19 tienen menos del 50% de los miembros (sólo el 33,3%, por ejemplo, en las universidades nacionales de Córdoba, La Matanza y Patagonia Austral y el 35% en la Universidad Nacional de Misiones)

Este análisis muestra la composición muy diferente de los cuerpos colegiados universitarios. Un aspecto a señalar es, quizás, que en varias nuevas universidades –creadas en la última década- la participación de los profesores supera siempre el 50% en todos los entes colegiados. Esto se registra en las universidades nacionales de Lanús, Tres de Febrero, Quilmes, San Martín y Gral. Sarmiento y, en menor medida, en las de Formosa y Villa María. (Ver Marcos Del Bello, 2002, págs. 51 y 52)

Otro aspecto a señalar es que la composición de estos cuerpos colegiados es muy diversa porque en él están representados tanto quienes obtienen la mayoría como los que representan a la primera y, a veces, la segunda minoría. Esto lleva a que la toma de decisiones sea muy compleja ya que, en ocasiones, los grupos de minoría en alianza condicionan el funcionamiento de estos cuerpos y, por ende, el de la gobernabilidad de la institución universitaria en su conjunto. Este tema fue planteado en el Taller por Villanueva.

Se debería plantear, por lo tanto, una profunda reflexión sobre las funciones específicas de los órganos colegiados, su composición, su funcionamiento y su relación con las autoridades universitarias de carácter unipersonal (rectores, decanos, secretarios, etc.)

En cuanto a esto, habría que plantear una delimitación más clara entre las funciones de carácter “legislativo” –en general, la de los cuerpos colegiados- con las de carácter ejecutivo,

a cargo de las autoridades unipersonales (rectores, decanos y secretarios de universidad y facultad)

La reflexión sobre las mejores condiciones de gobernabilidad de las universidades nacionales debe ser un tema central de la agenda universitaria. Esta temática debe plantearse, asimismo, en relación con otras áreas de gobierno del país y del propio sistema educativo.

Un tema que puede complicar la gobernabilidad de las universidades nacionales y que afecta fuertemente su funcionamiento es el peso excesivo de los intereses político-partidarios, tanto a nivel del sistema en su conjunto como dentro de cada institución.

A nivel del sistema, el CIN muchas veces se divide por el enfrentamiento político entre los rectores vinculados con el radicalismo y con los pertenecientes al peronismo. Así la Presidencia del Consejo rota entre los rectores de uno y otro sector político; la nominación del CIN para integrar la CONEAU se ve afectada permanentemente por esta división y la falta de acuerdos al respecto, que se deciden en discutibles votaciones. En cada universidad y en cada facultad las designaciones de rectores, decanos y secretarios se definen por la incidencia política más que por la académica; en el caso de los secretarios sus designaciones son decididas en función de las alianzas político-partidarias internas y no por criterios académicos-profesionales.

Al respecto Krotsch afirma que “una universidad partidizada no le da confianza a la sociedad” por lo que, a su juicio, despartidizar para politizarla en torno a intereses universales, implica reconstruir una legitimidad y una confianza en la sociedad que deben ir acompañadas de otras acciones profundas de compromiso social y de transformación curricular para pensar, de esta manera, la verdadera reforma de la universidad argentina. Agrega que “los partidos tradicionales consideran hoy a la Universidad como un bien transable en términos de negociación política, de otorgamiento de canojías y de fortalecimiento de sus posiciones en el entramado político”. (Diario Clarín, marzo y agosto de 2002)

En el mismo sentido, Guillermo Jaim Etcheverry, en su discurso ante la Asamblea Universitaria como postulante a rector de la Universidad de Buenos Aires dijo que “la tarea

urgente es politizar la universidad y despartizarla para volver a hacerla pública y no presa de intereses privados como lo es hoy”.

1.2 En las universidades privadas

Al igual que en las nacionales, el gobierno es ejercido por cuerpos colegiados (consejos superiores y consejos directivos) y por autoridades de carácter unipersonal (rectores, vicerrectores, decanos, vicedecanos, secretarios de universidad y de facultad o departamento, etc.) En general no hay un cuerpo equivalente a la Asamblea Universitaria, excepto en muy pocas instituciones, como las universidades de Mendoza y de Morón. Las universidades católicas están, en general, vinculadas con el arzobispado correspondiente.

Las universidades privadas son dependientes de una asociación civil o fundación, sin fines de lucro, con personería jurídica propia y, por lo tanto, del consejo de administración, del consejo de regencia o de la comisión directiva que la asociación o fundación establezcan.

En general, estos consejos designan a los rectores, vicerrectores, decanos, vicedecanos y, en muchos casos, a los secretarios de universidad y de facultad; en los casos de las universidades católicas las autoridades son designadas por el arzobispo. En la Universidad de Mendoza el rector es elegido por la Asamblea Universitaria, integrada por los miembros de su Consejo Superior y de los consejos académicos. En la Universidad del CEMA el Vicerrector es designado por el Rector.

Los secretarios de universidad y de facultad son designados por el consejo de administración de la asociación o fundación propietaria o por el consejo superior o por rector o los propios decanos, según lo establecido en los respectivos estatutos.

En la mayor parte de las instituciones universitarias privadas, el consejo superior es designado por el consejo de la asociación o fundación. En algunos casos –como el de la Universidad de San Andrés- está integrado sólo por las autoridades de la Universidad. A veces incluye representantes del consejo de la asociación o fundación propietaria. No tienen representantes de los estudiantes aunque sí, muchas veces, de los docentes, ya sean elegidos por el claustro o por las autoridades de la universidad, como en el caso, entre otros, del Instituto Universitario del Hospital Italiano.

Los consejos directivos o académicos de facultades están integrados por las propias autoridades y, en general, por otros miembros elegidos ya sea por el consejo de la asociación o fundación o en elección directa, como es el caso de los representantes de los profesores en las universidades de Mendoza y de Morón.

En algunas universidades se registran otros tipos de consejo. Así, por ejemplo, en el Instituto de la Fundación ISALUD un Consejo Asesor Honorario, en la Universidad de Palermo un Senado Académico, en la Universidad del Salvador un Claustro Universitario compuesto por los profesores ordinarios, etc.

1.3. En las instituciones no universitarias

Este tipo de instituciones han sido a lo largo del siglo XX, en su mayoría, dependientes de las autoridades educativas nacionales; en las últimas décadas las provincias comenzaron a crear algunas en el marco de sus funciones. En 1993 al sancionarse la ley N° 24.049, de transferencia de Servicios Educativos, las provincias asumieron la conducción de las instituciones universitarias, tanto las de gestión oficial como las privadas.

En la jurisdicción nacional nunca se sancionó, hasta 1995, una legislación específica para este tipo de instituciones. Sólo se establecieron algunos decretos y resoluciones ministeriales que fueron modificándose a lo largo del tiempo sin disponer de un marco normativo general.

Como ya se señaló la Ley de Educación Superior brinda, por primera vez, dicho marco. En materia de gobierno y gestión esta ley prácticamente no plantea normas, ya que en su art. 15 establece que corresponde a las autoridades jurisdiccionales dictar las que correspondan sobre creación, funcionamiento, modificación y cese de estas instituciones. En ese artículo y en otros establece pautas y criterios sobre aspectos académicos, de títulos y planes de estudio y –al igual que para las instituciones universitarias- de evaluación y acreditación, como se verá en mayor detalle en el capítulo 7.

Las provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, han ido generando normativas específicas para este tipo de instituciones y, también, en casi todas ellas direcciones responsables de su conducción. No poseen autonomía, como las universitarias, por lo que las decisiones, tanto de carácter político como técnico, son asumidas a nivel de la conducción educativa central de la provincia.

La dirección de las instituciones es cubierta, en general, siguiendo las pautas y criterios de los estatutos docentes de cada jurisdicción; es decir, a través de concursos de antecedentes y, en algunos casos, de oposición. Muchas de estas instituciones tienen directores interinos porque no es frecuente la realización periódica de los concursos para la cobertura con carácter de titulares.

Algunas de estas instituciones poseen consejos académicos o consultivos que tienden a tener carácter participativo, por lo que se integran con representantes de docentes y de estudiantes. En casos de instituciones de carácter técnico-profesional, suelen tener miembros que representan a los municipios, a cámaras de la producción y del comercio, a empresas industriales o de servicios importantes, etc.

La cultura organizacional de las instituciones no universitarias suele ser muy diferente a las universitarias y más similar a las de las escuelas de enseñanza media. Este es un tema que debe ser estudiado con mayor profundidad para posibilitar en un futuro más o menos inmediato una mejor articulación entre los dos tipos de instituciones de nuestra educación superior.

2. Autonomía en la educación superior

El contexto histórico presentado en el capítulo 1, ha mostrado claramente la indiscutible significación de la autonomía universitaria en la evolución de la educación superior en la Argentina, desde la Reforma Universitaria de Córdoba, en 1918. En estos más de 80 años la afirmación de esta autonomía se ha constituido en uno de los ejes centrales de las políticas nacionales en materia universitaria. En los períodos en que la autonomía ha sido afectada, su restablecimiento se ha constituido en el eje principal de las demandas de los universitarios, especialmente en períodos de dictaduras militares.

Por ello, en la reforma de la Constitución Nacional, en 1994, esto se ha incluido en forma muy clara. Así, en un nuevo inciso, el 19, del artículo correspondiente a las atribuciones del Congreso –ahora el artículo 75- se dice: Corresponde al Congreso “Sancionar leyes de organización y de base de la educación... que garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

En este contexto constitucional, la Ley de Educación Superior establece en el art. 29 que “las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional” y en sus incisos detalla sus atribuciones: dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno, administrar sus bienes y recursos, crear carreras de grado y de posgrado, otorgar grados académicos y títulos habilitantes, formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión con servicios a la comunidad, designar y remover al personal, establecer los regímenes de acceso o admisión, permanencia y promoción tanto del personal docente y no docente como de los estudiantes, etc.

En los siguientes artículos ratifica el concepto de autonomía para las universidades nacionales estableciendo que sólo pueden ser intervenidas por el Congreso Nacional y con causales muy limitadas y precisas, que la fuerza pública puede ingresar a ellas sólo con orden judicial o a solicitud expresa de sus autoridades y que contra sus resoluciones sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones que corresponda.

Desde el restablecimiento pleno de la autonomía universitaria en diciembre de 1983 – coincidente con el reestablecimiento democrático del país- se han desarrollado discusiones sobre los límites de esta autonomía entre el gobierno y las universidades, en especial en la década del 90. Como ya ha sido señalado en el capítulo 3 con la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995, estas discusiones se plantearon porque varias universidades consideraron a diversos artículos de la ley como violatorios del principio constitucional de autonomía, por lo que iniciaron recursos judiciales de inconstitucionalidad. El recurso planteado por la Universidad de Buenos Aires quedó firme en la Justicia, por lo que no está obligada a la aplicación de los artículos objetados de la ley.

Las universidades privadas están incluidas, también, en el artículo 29 y sus incisos de la ley, por lo que gozan de autonomía académica e institucional. Se entiende que esa autonomía se alcanza con el reconocimiento definitivo de las universidades privadas, por lo que en el período de reconocimiento provisorio el régimen de autonomía es restringido porque estas instituciones deben ser controladas por el gobierno nacional, a través de los informes anuales que deben presentar y por la supervisión de los organismos ministeriales respectivos en cuanto a diversos temas de su gestión institucional y académica.

Las instituciones no universitarias no gozan de autonomía porque dependen en lo institucional, académico y administrativo de las autoridades educativas de cada jurisdicción, generalmente a través de direcciones provinciales de educación superior. En materia de planes de estudio deben sujetarse a los lineamientos, en algunos casos, o diseños, en otros, curriculares de cada provincia. A su vez, estos lineamientos deben responder, particularmente en lo relativo a la formación docente, a los Contenidos Básicos Comunes establecidos por el Consejo Federal de Educación. En este marco, las instituciones pueden establecer los diseños curriculares institucionales, los que están sujetos a los procesos de acreditación institucional y de evaluación de carreras establecidas por el Consejo Federal. Estos procesos serán explicados en el capítulo 7.

3. Modelos de gestión ¹⁶

En términos generales, puede señalarse un fuerte déficit en materia de modelos alternativos de gestión ya que ésta se constituye en uno de los aspectos menos tratados desde lo conceptual y desde nuevas perspectivas profesionales. Las concepciones desarrolladas en los últimos diez años en el campo de la administración pública y los nuevos modelos planteados con la denominación de “gerencia pública” han estado ausentes en la gestión de la educación superior y, particularmente, en las universidades nacionales. Esto ha coincidido con un período de fuerte expansión institucional con la creación de un buen número de nuevas instituciones y de crecimiento en términos de matrícula y de personal docente y no docente. Esta expansión ha generado una mayor complejidad de la educación superior sin que esto haya sido adecuadamente atendido en términos de gestión.

Se ha registrado, por lo tanto, un modelo tradicional, de carácter fuertemente normativo, en lo que lo político y lo burocrático ha predominado sobre lo académico y lo profesional.

Para el análisis abordaremos tres aspectos de la gestión: institucional, académico y administrativo. El aspecto financiero se tratará en el Capítulo 9.

¹⁶Para el desarrollo de este punto se han aprovechado los avances de un estudio en ejecución sobre la situación y los problemas de la gestión universitaria a partir de los informes de evaluación externa de la CONEAU. Este

estudio es llevado acabo en el ámbito de la UN de Tres de Febrero por Norberto Fernández Lamarra y Mariana Alonso Brá

3.1. En lo institucional

La Ley de Educación Superior no plantea ni genera nuevos modelos institucionales para el conjunto de la educación superior. Como ya se ha señalado, avanza tímidamente en cuanto a la articulación entre la universitaria y la no universitaria, ya que lo establece como criterio pero no lo desarrolla suficientemente; por ello, desde su sanción en el año 1995 se ha progresado muy poco en el proceso articulador.

Como ya ha sido señalado en el capítulo 3, la ley, en su artículo 22 posibilita la creación o transformación de instituciones no universitarias en **colegios universitarios**, alternativa ya incluida en la Ley Federal de Educación del año 1993. Esta alternativa institucional ha contado con un apoyo decidido de su propulsor, Taquini, quien la fundamenta en un libro recientemente publicado por la Academia Nacional de Educación: “La transformación de la Educación Superior Argentina: de las nuevas universidades e los colegios universitarios”. Esta propuesta trata de impulsar este tipo de instituciones tomando de la amplia experiencia internacional, en especial de los modelos de los “community college” norteamericanos o de los “colleges” canadienses. En octubre de 2001 se sancionó el decreto N° 1232, que brindó las bases normativas para la creación de los colegios universitarios, por lo que este nuevo modelo organizativo y de gestión de la educación superior queda para su consideración en la agenda de discusión para el futuro.

También en el campo de la educación superior no universitaria, en la segunda mitad de la década del 90, se impulsó la creación de institutos tecnológicos. Para ello se diseñó y se puso en marcha un programa con apoyo financiero del BID: el PRESTNU (Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica No Universitaria) Este Programa se propuso brindar asistencia técnica y financiera a instituciones de enseñanza media y a terciarios técnicos para transformarlos en institutos tecnológicos (ITEC), con participación del sector gubernamental provincial, el productivo local y, en forma optativa, a universidades, en lo institucional y en lo administrativo. La oferta formativa debe estar basada en la práctica y con una fuerte vinculación con el desarrollo local.

Hasta el momento se han establecido nueve ITEC con financiamiento acordado: tres en la Provincia de Santa Fe (Esperanza, Rafaela y Reconquista), dos en la Pcia. de Buenos Aires

(San Nicolás de la Arroyos y Olavaria), dos en la de Misiones (Iguazú y Alem), uno en la Provincia de Mendoza (el ITU de la UN Cuyo) y otro en San Francisco, Pcia. de Córdoba.

Están aprobados y con preacuerdo de financiamiento otros dos en la Pcia. de Buenos Aires: en Tandil y en 9 de Julio. Otros diez están en proceso de reelaboración: dos en Tucumán y en la Pcia. de Buenos Aires y uno en cada una de las siguientes provincias: Río Negro, Santa Fe, Córdoba, Chaco, Catamarca y San Juan.

Para las instituciones no universitarias de formación docente no se han planteado ni en la ley ni en las resoluciones del Consejo Federal de Educación modelos institucionales superadores de los vigentes, caracterizados por sus criterios organizativos relativamente similares a los de las escuelas de nivel medio y muy diferenciados de otras instituciones de educación superior, en especial las universitarias.

En lo relativo a las universitarias el mayor avance planteado por la ley y en lo desarrollado en estos últimos años, quizás lo constituye la acreditación de instituciones y de programas de grado y de posgrado y la evaluación institucional. Asimismo, las nuevas universidades creadas en la última década del 90 –tanto nacionales como privadas– se han planteado, en algunos casos, constituirse en un modelo universitario alternativo y generar nuevos criterios de gestión institucional y académica. En general, están organizados a partir de un fuerte liderazgo del rectorado y con menor peso relativo de las unidades académicas ya sean facultades o departamentos. Han pretendido generar nuevas carreras y orientaciones académicas y, en algunos casos, han posibilitado una mayor proporción de profesores con dedicación exclusiva. En el caso de las nacionales, han contado en sus primeros años con recursos financieros adicionales que en los últimos presupuestos se les han reducido o suprimido (García de Fanelli 1997)

Quizás la innovación más significativa sea, en el caso de las nuevas universidades nacionales, el predominio de la organización departamental por sobre la tradicional de facultades. Sin embargo, esa organización departamental parecería ser, en muchos casos, más formal que sustantiva ya que gradualmente los departamentos van tendiendo a convertirse en facultades, aunque manteniendo el nombre de departamentos. Eso ocurrió, en gran medida, con las universidades organizadas en la década del 70, que inicialmente se crearon

departamentalizadas y luego en su mayoría fueron evolucionando hacia una estructura de facultades, formal o informalmente.

Un aspecto crítico que afecta a la gestión institucional de las universidades nacionales, casi sin excepciones, es el predominio de lo político y de lo burocrático sobre lo profesional. Las universidades que forman a la casi totalidad de los profesionales que se desempeñan en la gestión privada y pública en empresas y en distintos tipos de organizaciones no son utilizados, en general, para la gestión universitaria. Los cargos de secretarías en áreas específicas como las académicas, las de ciencia y tecnología, las de posgrado e investigación, las de carácter administrativo-contable, etc., se cubren por compromisos políticos vinculados con los procesos de elección del rector y de los consejeros. Los cargos de las direcciones de gestión de las universidades son ocupadas por funcionarios de carrera en virtud de las regulaciones de los convenios laborales del personal no docente y sin tener en cuenta criterios de profesionalización.

En muchos casos estas situaciones derivan en problemas de gobernabilidad y de eficiencia en la gestión. En cuanto a la gobernabilidad, se registran dificultades en la toma de decisiones y en su posterior implementación. Las decisiones, en general, no se adoptan en un marco de proyectos institucionales definidos y de consensos entre los claustros y entre los distintos sectores académicos existentes hacia el interior de ellos.

No parece existir suficiente participación efectiva, más que la formal en los procesos electorarios. Muchas veces no hay una adecuada vinculación entre los órganos de gobierno colegiados y los de carácter unipersonal y se registran hacia el interior de cada institución pujas y conflictos en relación con la toma de decisiones, particularmente en cuanto a la distribución presupuestaria.

Suelen presentarse situaciones de escasa comunicación entre distintas instancias organizacionales entre diferentes claustros y entre facultades y / o departamentos.

Según las evaluaciones externas de la CONEAU en muchas universidades hay limitaciones en cuanto a la consolidación de su identidad y, por lo tanto, derivan en proyectos institucionales relativamente desdibujados, sin adecuados diagnósticos y sin planes

específicos de desarrollo en lo institucional y sin una perspectiva de carácter prospectivo. (Fernández Lamarra y Alonso Brá 2002)

De estas evaluaciones también surge, en muchos casos, una fuerte fragmentación y desconexión entre el conjunto y sus partes y entre estas entre sí sin los necesarios mecanismos de articulación horizontal y vertical. Es así que se registran situaciones de desconexión entre universidad y facultades, entre facultades y departamentos y / o carreras y entre carreras y cátedras.

Estos problemas organizacionales afectan no sólo a los aspectos académicos –como se verá en los puntos siguientes- sino que también limitan la acción regional de muchas universidades y sus potencialidades en materia de extensión y transferencia y de vinculación comunitaria. En muchas regiones esto constituye una fuerte debilidad y generan una lamentable vacancia porque en gran parte del país las universidades constituyen un insustituible apoyo a lo socio-cultural y a lo económico-productivo de la región y de su población. Un caso interesante a señalar en cuanto a la articulación universidad-ámbito local, es la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento -en el Gran Buenos Aires- que ha organizado una parte significativa de su actividad docente, de investigación y de transferencia a partir del trabajo y los requerimientos de la comunidad.

En relación con las universidades privadas, por tratarse en su mayoría de instituciones de menor tamaño y de creación más reciente, con una fuerte coordinación vertical, las dificultades de integración y articulación son menores. Sin embargo, se registran en muchas de ellas estructuras organizativas endebles, con excesivas relaciones informales, con predominio de criterios particulares, con escaso desarrollo horizontal y vertical y con una estructura funcional poco equilibrada: mayor en materia de docencia y mucho menor en cuanto a investigación y a extensión.

En este marco, por supuesto, hay un fuerte déficit en materia de estudios y trabajos sobre la gestión universitaria y, como se ha señalado, muy poca innovación y modernización.

La información sobre el sistema universitario es muy limitada, como se ha podido comprobar en la realización de este estudio. Es de destacar la puesta en marcha en la década del 90 de dos programas que han contribuido significativamente en el mejoramiento de la

información sobre la gestión universitaria: el Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria y el Programa SIU (Sistema de Información Universitaria) A pesar de estos programas, el tema de la información continua siendo deficitario, particularmente hacia el interior de las instituciones universitarias, como lo evidencian los informes de evaluación institucional.

3.2. En lo académico

En este aspecto la gestión se desarrolla, también, en el marco de modelos de carácter esencialmente normativo y con instrumentos tradicionales. Abarca la gestión de estudiantes y docentes, el diseño y desarrollo de carreras, planes y programas de estudio y, en general, lo relativo a los procesos pedagógicos de desenvolvimiento de la enseñanza y a los de investigación. Es decir, contiene los aspectos más relevantes que corresponden a una institución educativa de nivel superior.

En primer lugar, se hace necesario diferenciar la gestión académica de las instituciones no universitarias de las universitarias, ya que es muy diferente en unas y en otras. Las universidades poseen autonomía académica –según lo establece el art. 29 de la Ley de Educación Superior- y las no universitarias en general no la poseen y si la tienen es muy limitada.

Como se señaló, las instituciones no universitarias, ya sean de gestión oficial o privada dependen de las jurisdicciones provinciales y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y sus diseños curriculares –es decir sus planes de estudio- son elaborados por cada jurisdicción o deben ser aprobados por ellas, en el marco de los lineamientos curriculares provinciales y de los Contenidos Básicos Comunes aprobados por el Consejo Federal de Educación, en el caso de los de formación docente.

Algunas provincias tienen lineamientos curriculares más genéricos, que otorgan más libertad para la elaboración de los diseños curriculares institucionales. En otras –como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé- los diseños curriculares son mucho más estructurados y, por lo tanto, limitan las posibilidades de las instituciones.

En este tipo de instituciones los regímenes de alumnos (inscripción, asistencia, promoción, etc.) son relativamente similares a los del nivel medio y los de los docentes se

rigen por los estatutos provinciales en cuanto a acceso, permanencia y promoción. La libertad de cátedra de los profesores no existe o es muy limitada.

Las instituciones universitarias gozan de autonomía académica, tanto en el caso de las universidades nacionales como en el de las privadas con reconocimiento definitivo; las de reconocimiento provisorio están controladas en éste y en otros aspectos, como ya se señaló, por las normas y procedimientos establecidos por el Ministerio de Educación, particularmente a través del decreto 576 del año 1996 y otros de carácter complementario.

La autonomía académica reconocida por la Ley de Educación Superior abarca, entre otros aspectos, los referidos a la creación de carreras de grado y de posgrado, a la formulación y desarrollo de planes de estudio, de investigación y de extensión, al otorgamiento de grados académicos y títulos habilitantes y al establecimiento de regímenes para docentes, no docentes y estudiantes.

En cuanto a títulos, la ley en su artículo 40 y subsiguientes establece que sólo las instituciones universitarias pueden otorgar títulos de grado, de licenciatura y otros profesionales equivalentes y los de posgrado de maestría y doctorado. El reconocimiento oficial de los mismos es otorgado por el Ministerio de Educación para darles validez nacional; para ello es necesario respetar la carga horaria mínima fijada por el Ministerio, en acuerdo con el Consejo de Universidades. En los casos de títulos de grado correspondientes a profesiones reguladas por el Estado y de títulos de posgrado se deben someter a un proceso de acreditación a cargo de la CONEAU, el que se desarrollará en el capítulo 7.

En cuanto al régimen para los docentes en las universidades nacionales es regulado por los respectivos estatutos universitarios, en el marco de lo fijado por la Ley de Educación Superior. Al respecto, en el art. 51 se establece que el ingreso a la carrera académica universitaria se hace mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición y a través de jurados integrados por profesores por concurso “que garanticen la mayor imparcialidad y el mayor rigor académico”. En el marco de los principios de la Reforma Universitaria de 1918 el régimen vigente es de “periodicidad de la cátedra”, por lo que las designaciones de profesor son por un período de tiempo determinado –que oscila entre 5 y 7 años según la categoría del cargo-, al término del cual la cátedra debe volver a concursarse. Los docentes designados por concurso deben representar no menos del 70% de las plantas de

cada universidad nacional. A pesar de esta norma, existen situaciones de excesiva demora en el llamado y en la sustanciación de los concursos, por lo que el número real de profesores concursados es mucho menor al establecido por la ley. Lo mismo ocurre con los concursos para la renovación de las designaciones luego de cumplido el período establecido por los estatutos.

La remoción de un profesor sólo puede hacerse a través de un juicio académico llevado a cabo por un tribunal universitario integrado por profesores eméritos o consultos o profesores concursados con una antigüedad mínima de diez años. Cada estatuto universitario establece los criterios específicos para la constitución y funcionamiento del tribunal.

Las universidades privadas no están sujetas a este régimen por lo que cada estatuto establece las modalidades para la designación de sus profesores, con características similares al de otras empresas privadas, aunque la ley exige asegurar el nivel académico del cuerpo de profesores. Son muy pocas las universidades privadas que han establecido un régimen de concursos para el acceso a las cátedras.

En cuanto a los regímenes para los estudiantes (admisión, permanencia, promoción y equivalencias de estudios) los fija cada estatuto. Para las universidades nacionales, la ley en su art. 50 establece que en las normas de cada institución sobre regularidad en los estudios debe preverse que los alumnos aprueben, por lo menos, dos materias por año.

Un aspecto deficitario es el relativo a la gestión de estudiantes en cuanto a servicios de atención a ellos, tanto en los aspectos de orientación y apoyo pedagógico –particularmente al ingresar o en los primeros años de estudio- como en los primeros años de estudio- como en los de carácter social y asistencial. En relación con estos últimos existen en algunas universidades nacionales servicios de comedor estudiantil y de cafetería pero no otros que cubran requerimientos sociales y asistenciales de los estudiantes.

Algunas universidades disponen de servicios de orientación pero son muy limitados y puntuales. Sería necesario plantearse este tipo de servicios para que acompañen y asistan a los estudiantes desde el tramo final del nivel polimodal medio tanto en el ingreso a la educación superior y como en su desempeño, por lo menos, en los primeros años. En estos años sería conveniente asistirlos en los aspectos pedagógicos del proceso de enseñanza-aprendizaje de

nivel superior, muchas veces muy conflictivo para jóvenes que provienen de una escuela media que no los prepara adecuadamente para el estudio independiente y crítico que exige este nivel de educación.

En lo relativo al diseño y desarrollo de carreras, planes y programas de estudio la situación es muy disímil de una universidad a otra y, a veces, de una facultad a otra en las grandes universidades. Hay algunas que disponen de servicios y equipos técnicos para orientar estas tareas pero otras lo dejan librado a la iniciativa y la actividad de los equipos académicos responsables sin un proceso de adecuada articulación con el proyecto institucional universitario.

Eso lleva a que, en muchos casos, los planes de estudio sean un simple listado de asignaturas, con la asignación de un determinado número de horas y los programas sean esencialmente una nómina de contenidos y bibliografía. Los nuevos enfoques organizativos a través de créditos constituyen una modalidad muy incipiente y muchas veces cuando se los utiliza no significa más que una equivalencia formal con la carga horaria.

Los objetivos de los planes de estudio y de los programas no se constituyen habitualmente en orientadores de la formación a ser brindada al estudiante sino que se incorporan más como una formalidad que por su valor sustantivo.

Estos problemas llevan a una cierta dispersión entre asignaturas y carreras y a desequilibrios entre carreras y facultades o, en algunos casos, entre departamentos, carreras y sedes. Parecería que, las estructuras académicas se han desarrollado por procesos de “agregación” coyuntural de carácter político y no como parte de proyectos institucionales definidos y con claros criterios epistemológicos, disciplinarios y pedagógicos.

Las dificultades de articulación parecen ser el resultado de una organización académica débil que no favorece la integración y que, por lo tanto, tiende a la dispersión, el aislamiento o la segmentación. Los problemas de articulación se dan en lo vertical y en lo horizontal. En lo vertical se registra entre niveles (nivel medio con el superior), entre el pre-grado y el grado y entre el grado y el posgrado. En lo horizontal se da en términos curriculares (planes de estudio, asignaturas y actividades de enseñanza rígidas y compartamentalizadas), disciplinarios (dificultades para construir abordajes inter o transdisciplinarios o de carácter

pedagógico) y de funciones (la integración de la docencia con las actividades de investigación y transferencia) En cuanto a la investigación, su débil integración se manifiesta en la ausencia de políticas institucionales comprehensivas, la creciente generalización del trabajo individual aislado por parte de los investigadores y la desarticulación entre unidades de una misma institución universitaria y entre distintas instituciones.

Las limitaciones para el fortalecimiento de la docencia y la investigación se relacionan con los fuertes déficits en las condiciones del trabajo académico de docentes e investigadores (la muy baja proporción de dedicaciones exclusivas, la irregularidad en la convocatoria a concursos, las dificultades para la movilidad en la carrera académica, los bajos salarios, la escasez cada vez mayor de recursos pedagógicos y de investigación, etc.) y en el desempeño de los estudiantes, particularmente en cuanto a las limitaciones en materia de contención institucional y orientación pedagógica, ya señaladas.

En el caso de las universidades privadas uno de los principales obstáculos respecto de la gestión académica parece radicar en un desarrollo desequilibrado entre las funciones de docencia, investigación y extensión. El protagonismo, a veces casi excluyente, de la primera (orientada, en general, a la formación profesional) deteriora las condiciones del trabajo académico (especialmente respecto de las dedicaciones y la estabilidad de las designaciones) y debilita el compromiso institucional de los docentes con la institución.

En el nivel de posgrado, ya sea que éste tenga un escaso desarrollo o una expansión muy acelerada, la gestión es débil tanto en relación con su articulación interna como con el grado, careciendo muchas veces de una política integral expresa y de vinculaciones ciertas con la investigación.

3.3. En lo administrativo

La gestión administrativa comparte las mismas debilidades de lo institucional y de lo académico por lo que el conjunto de la gestión de la educación superior se constituye en uno de los aspectos más deficitarios de la situación de este nivel.

Los aspectos administrativos de la educación superior no universitaria son similares a los del resto de la administración educativa de cada jurisdicción. En tal sentido, se trata de procesos administrativos centralizados, burocráticos y poco eficientes, tanto en la gestión del

personal como en la de los recursos físicos y financieros. Las instituciones no tienen atribuciones y responsabilidades propias, al igual que en lo institucional y en lo académico.

Las universidades tienen autarquía en lo administrativo, en el marco de la autonomía académica e institucional establecida por la Ley de Educación Superior, aunque deben responder a las normativas vigentes sobre gestión administrativa, ya sea en el sector público para las universidades nacionales o en el privado en cuanto a organizaciones sin fines de lucro, como es el caso de las universidades privadas.

En las universidades nacionales la racionalidad eminentemente técnica de lo administrativo se confronta con la racionalidad política involucrada en el cogobierno, la participación y el pluralismo vigente. Las dificultades de la gestión administrativa parecen estar fuertemente condicionadas por las estructuras de gobierno universitario y las particularidades de la gestión institucional de las universidades. Muchas de las dificultades que las universidades afrontan en lo administrativo se explican más desde lo político, el gobierno y lo institucional que desde la propia gestión.

Analizando sólo lo administrativo, en las universidades nacionales se presentan problemas que podrían resumirse como déficits de desarrollo técnico y racional de la gestión. Frente a las debilidades en lo institucional y a la falta de proyectos definidos, lo administrativo se caracteriza por su falta de consolidación, por su desarrollo azaroso –con orientaciones y criterios yuxtapuestos o contradictorios- y por sus inercias, desequilibrios y desconexiones.

Ha constituido un aporte significativo para el mejoramiento, la implementación del SIU (Sistema de Información Universitaria) desde el año 1995 como parte del programa de Reforma de la Educación Superior. Su objetivo ha sido el de dotar a las universidades y a la Secretaría de Políticas Universitarias de instrumentos técnicos que permitieran mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones y la asignación de recursos. Se implementaron sistemas de información para la gestión económico-financiera (gestión de contabilidad, presupuesto, tesorería y liquidaciones), para gestión de personal (legajo electrónico único), para la gestión académica, para el sistema estadístico, para la gestión edilicia y para el sistema de bibliotecas. Para esto se definieron estándares tecnológicos y se aportó equipamiento y cooperación técnica.

En las universidades privadas las dificultades parecen ser comparativamente menores por no tener la fuerte incidencia de lo político. Dichas dificultades son menos complejas y pueden resolverse casi exclusivamente en el plano técnico.

Los principales problemas o dificultades en lo administrativo que surgen de las evaluaciones externas pueden resumirse de la siguiente manera (Fernández Lamarra y Alonso Brá):

- escasa profesionalidad y falta de adecuada jerarquización en lo referente a la gestión administrativa;
- relativa disociación entre las normas formales (estatutos y reglamentos) y las que efectivamente regulan las prácticas, muy incididas por una excesiva burocratización;
- insuficiencia en la capacitación y desequilibrio en la distribución interna del personal no docente;
- ausencia de estrategias específicas sobre gestión de recursos humanos;
- insuficiente desarrollo informático, desequilibrios en la distribución del equipamiento disponible y resistencias para la utilización racional de herramientas informáticas en lo administrativo;
- insuficiente producción y circulación de información en el conjunto de la comunidad universitaria, limitando su utilización para la toma de decisiones académicas y administrativas;
- dificultades para asegurar la disponibilidad y mantenimiento de la infraestructura edilicia y para diseñar e implementar la organización general del espacio educativo en función de los requerimientos actuales y futuros;
- falta de criterios y estrategias comunes para la gestión de los sistemas de información y de las bibliotecas y de jerarquización de estos ámbitos de tanta significación para una institución universitaria.

Para enfrentar los problemas de comunicación y de desarrollo informático planteados, en 1995 se puso en marcha la Red de Interconexión Universitaria (RIU) Se trata de una red telemática que integra las universidades nacionales y gran parte del sistema científico. La información disponible muestra que se ha posibilitado la interconexión de las instituciones, el armado de redes internas y la capacitación del personal y la asistencia técnica a las universidades que la integran.

Como ya se señaló, los aspectos referidos a la gestión económico-financiera se analizarán en el capítulo 9.

5. ACTORES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En este capítulo se analizarán la evolución y las características actuales de los principales actores de la educación universitaria de grado: estudiantes, docentes y no docentes y egresados. En cuanto a estudiantes se considera su perfil social, económico y cultural para la Universidad de Buenos Aires. Los investigadores se consideran en el capítulo 8. Asimismo, se estudian las organizaciones que agrupan a los estudiantes, a los docentes y a los no docentes.

1. Estudiantes

1.1. Evolución período 1950-2000

La matrícula de la educación superior en su conjunto ha crecido sustantivamente en el período 1950-2000. Se multiplicó por 20 ya que pasó de 86.080 estudiantes en 1950 a 1.724.397 en el año 2000.

En el año 1950 la matrícula era casi solamente de las universidades nacionales, ya que la no universitaria era prácticamente mínima –5.635 estudiantes- y las universidades privadas se autorizarían posteriormente, en 1958. En el año 1960 la situación era casi similar, ya con un número mínimo –2.480 estudiantes- de la universidad privada. En el año 1970 aparece una participación mayor de la universidad privada (12,5%) y de la no universitaria (13,5%) frente al 74% de la universidad nacional. Es de señalar que el bajo crecimiento aparente de la matrícula universitaria nacional se debe a las políticas de la dictadura militar instaurada en 1966, con su secuela de vaciamiento de las universidades nacionales, lo que provocó el crecimiento de las otras ofertas institucionales. (Ver capítulo 1)

En 1975 la matrícula de las universidades nacionales era de 431.454 estudiantes, mayor que la de 388.101 estudiantes del año 1980, por efecto de las políticas represivas de la dictadura implantada en 1976. Por eso la participación de las universidades nacionales bajó del 78% en 1975 al 66% en 1980 y se incrementó la de la privada del 11% al 15% y la de la no universitaria del 11% al 19%.

Matrícula de la educación superior, según tipo de institución

Período 1950-2000

Tipo de institución	1950	1955	1960	1965	1970
Total Educación Superior	86.080	143.587	173.935	246.893	298.389
Educación Universitaria	80.445	136.362	159.643	222.407	258.543
Educación Univ. Nacional	80.445	136.362	157.163	207.650	220.684
Educación Univ. Privada			2.480	14.757	37.859
Educación Sup. No Univ.	5.635	7.225	14.292	24.486	39.846

Tipo de institución	1975	1980	1985	1991*	1996**	2000
Total Educación Superior	549.118	481.746	777.488	1.116.415	1.345.811	1.724.397
Educación Universitaria	489.341	388.101	595.543	781.553	954.033	1.269.239
Educación Univ. Nacional	431.4454	315.409	524.590	679.495	812.308	1.124.044
Educación Univ. Privada	57.887	72.692	70.953	102.058	141.725	145.195
Educación Sup. No Univ.	59.777	93.645	181.945	334.862	391.778	455.158

*Se toma el año 1991 debido a que para el año 1990 los datos correspondientes a educación superior no universitaria no son suficientemente confiables

** Se toma el año 1996 debido a que para el año 1995 los datos correspondientes a educación superior no universitaria no son suficientemente confiables

Fuente: M.E.C.yT., SPU, Programa Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria

Gráfico N° 1
Matrícula de la Educación Superior, según tipo de instituciones.
Período 1950 - 2000

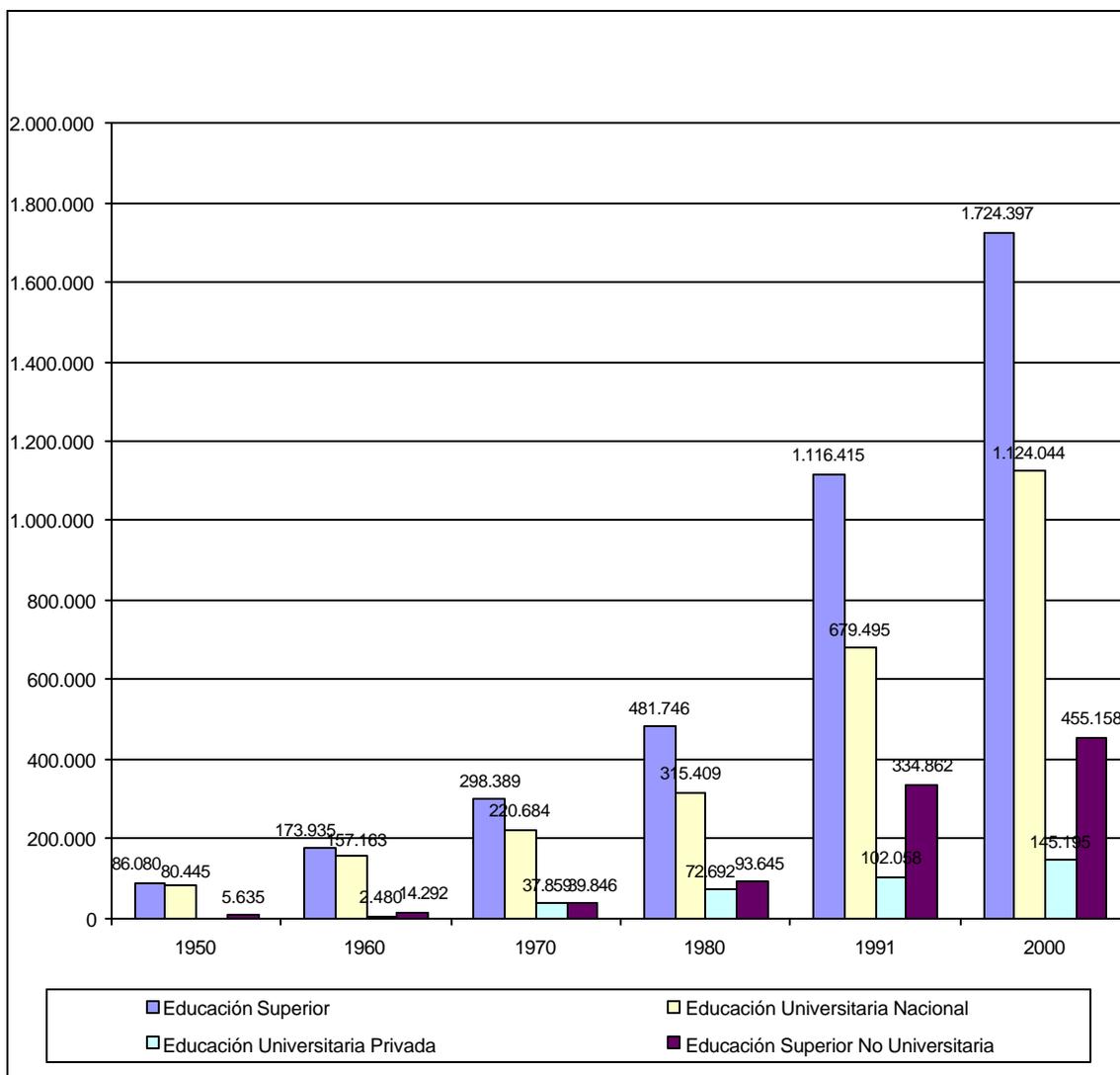
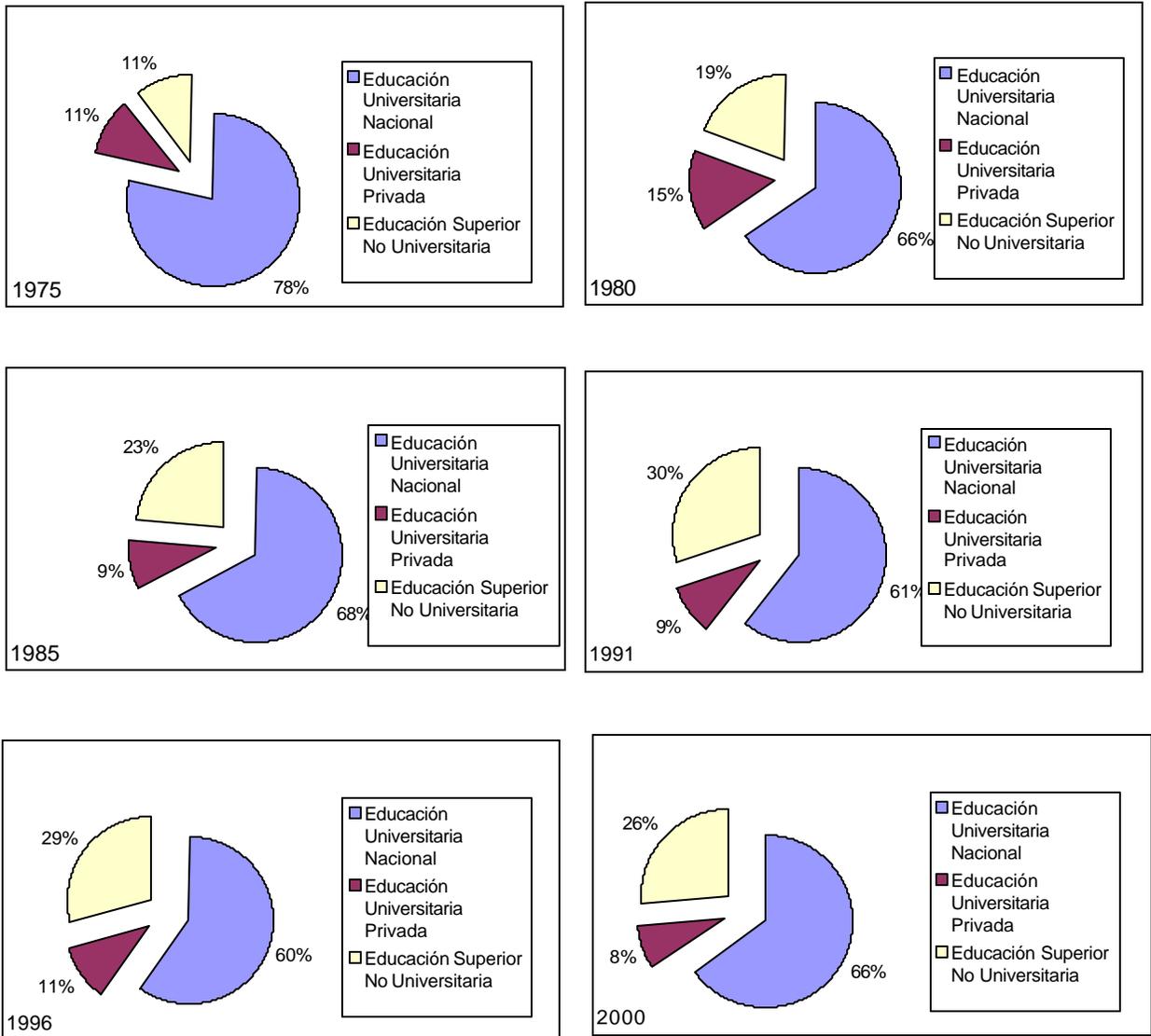


Gráfico N°2
Matrícula de la Educación Superior
Participación porcentual de cada tipo de oferta institucional
Período 1975 – 2000



Con la recuperación de la democracia en 1983, la situación se modificó parcialmente: creció levemente la participación de la matrícula de las universidades nacionales (68%), se redujo sustantivamente la de las privadas (9%) pero se incrementó la de la no universitaria (23%) En 1991 se registró otro nuevo e importante incremento de la participación de la no universitaria ya que fue del 30% y una consecuentemente disminución porcentual de la universitaria nacional (del 68% al 61%) y un estabilización de la privada que se mantuvo en

el 9%. En 1996 la participación fue casi similar a la del año 1991 con la privada en el 1% por efecto de la creación de 23 universidades privadas en los inicios de los 90.

En el año 2000 se registró una disminución de la participación de la no universitaria (del 29% al 26%) y de la privada (del 11% al 8%) con el consecuente incremento de la participación de la matrícula de las universidades nacionales (del 60% en 1996 al 66% en el año 2000)

En el período 1985-2000 es notable el crecimiento de la matrícula de la educación superior en su conjunto: el 122%; es decir, que en quince años más que se duplicó. El mayor crecimiento en el período lo registró la superior no universitaria (150%) con un incremento también importante aunque menor, de la matrícula universitaria nacional (114%) y de la privada (107%)

Es importante señalar que esta información sobre matrícula de la educación superior –en especial la de las universidades nacionales- está fuertemente afectada por la definición de lo que se considera alumno. Si se aplicase en forma rigurosa lo que establece el artículo 50 de la Ley de Educación Superior, las universidades nacionales deberían considerar como alumno al que curse con regularidad sus estudios y, por lo tanto, apruebe dos materias por año.

Cada universidad tiene interpretaciones diferentes sobre lo que se considera alumno. Marta Kisilevsky, responsable del Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria desde el inicio hasta hace dos años, señaló en el Taller, que se ha tratado durante mucho tiempo de llegar a acuerdos respecto de la definición de alumno y que todavía está en discusión, si bien se registraron avances. Agregó que comparando esta información con la proveniente de un módulo especial sobre educación aplicado en 1998 en la encuesta Permanente de Hogares, no se registraron diferencias significativas.

En el Taller, Coraggio señaló que en el CIN ha presenciado discusiones –que denominó asombrosas- sobre que es un alumno y que detrás de estas discusiones había otros intereses que tienen que ver con la asignación de recursos, con el poder político en el interior de las universidades o con el comportamiento de carácter mercantil que asumen algunas universidades nacionales.

En este marco de discusión Pérez Lindo planteó como interrogante si la expansión universitaria es real o ficticia, ya que ha crecido la matrícula fuertemente pero el número de graduados se ha mantenido casi constante desde hace muchos años. Afirmó que hay dos opciones: corregir la visión de lo que parece crecimiento y no lo es a partir de un análisis crítico o seguir sosteniendo que sí se crece.

1.2. Características de la matrícula

Se analizarán las características principales de la matrícula de la educación superior y su evolución en los últimos años, en especial con respecto a la universitaria.

1.2.1. Por tipo de institución

El cuadro muestra la evolución de la matrícula por tipo de institución en el período 1994-2000. En relación con la matrícula de la educación superior no universitaria es de destacar muy especialmente el importante crecimiento de la educación privada: en 6 años creció algo más del 100%. En el mismo período la universitaria nacional creció el 56%, la universitaria privada el 16% y la no universitaria oficial el 13%.

El importante crecimiento de la enseñanza no universitaria privada se debe a la creación en este período de múltiples instituciones terciarias privadas que ofrecen una gran diversidad de carreras técnico-profesionales, como se verá en el capítulo 6.

Matrícula de la Educación Superior por tipo de institución

Período 1994-2000

Tipo de institución		1994	1996	1998	1999	2000
Total		1.173.492	533.503	1.521.996	1.612.704	1.724.397
Universitaria	Nacional	719.671	812.308	945.790	1.054.014	1.124.044
	Privada	124.749	141.725	168.295	144.122	145.195
No universitaria	Oficial	235.740	263.132	254.961	256.121	266.969
	Privada	93.332	128.646	152.950	158.447	188.189

Fuentes: M.E.C.y T., Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria

1.2.2. Por rama de estudio

La información de la matrícula universitaria nacional por rama de estudio para el período 1986-2000 muestra un crecimiento muy importante de los estudiantes de Ciencias Sociales (150%), uno algo menor para Ciencias Humanas (114%) y Ciencias de la Salud (108%) y uno

muy bajo en Ciencias Básicas y Tecnológicas con sólo el 34% en el período. (Ver Gráfico N° 3)

**Matrícula de universidades nacionales por rama de estudio,
años 1986-1990-1995-1998/2000**

Rama	1986	1990	1995	1998	1999	2000
Total General	581.813	679.403	766.847	945.790	1.054.014	1.124.044
Ciencias Básicas y Tecnológicas	236.428	247.838	255.207	279.447	306.953	318.585
Ciencias de la Salud	74.877	109.807	111.662	132.976	150.930	156.533
Ciencias Humanas	74.768	85.921	94.891	126.943	140.894	158.555
Ciencias Sociales	195.740	235.837	305.087	399.384	452.424	487.522
Sin distribuir				7.040	2.813	2.849

Para los años posteriores a 1996, “Ciencias Básicas y Tecnológicas” se ha equiparado a la suma de las categorías “Ciencias Básicas y Aplicadas”

Fuente: Idem cuadro anterior

En las universidades privadas el crecimiento de la matrícula en el período 1985-1998, en su conjunto, ha sido del 136% mientras que para Ciencias Sociales ha sido del 181% y en Ciencias de la Salud del 424%. Este gran crecimiento se debe a que Ciencias de la Salud partió de una matrícula muy baja –sólo 1.487 estudiantes- y a que en la década del 90 se crearon un alto número de facultades de medicina y de carreras paramédicas privadas. En Ciencias Básicas y Tecnológicas y en Ciencias Humanas el crecimiento estuvo muy por debajo del promedio general: el 67% y el 77% respectivamente. (Ver Gráfico N° 4)

**Matrícula de universidades privadas por rama de estudio
Años 1985-1992-1995-1998**

Rama	1985	1992	1995	1998
Total General	70.953	105.062	132.459	168.295
Ciencias Básicas y Tecnológicas	19.599	25.229	27.296	32.653
Ciencias de la Salud	1.847	3.882	4.188	9.691
Ciencias humanas	10.387	13.763	14.078	18.307
Ciencias Sociales	38.547	62.188	86.897	107.644
Sin distribuir	573			

“para los años 1995 y 1998, “Ciencias Básicas y Tecnológicas” se ha equiparado a la suma de las categorías “Ciencias Básicas” y “Ciencias Aplicadas”

Fuente: Idem cuadro anterior

Gráfico N° 3

**Alumnos de Universidades Nacionales por rama de estudio
Período 1990 – 2000**

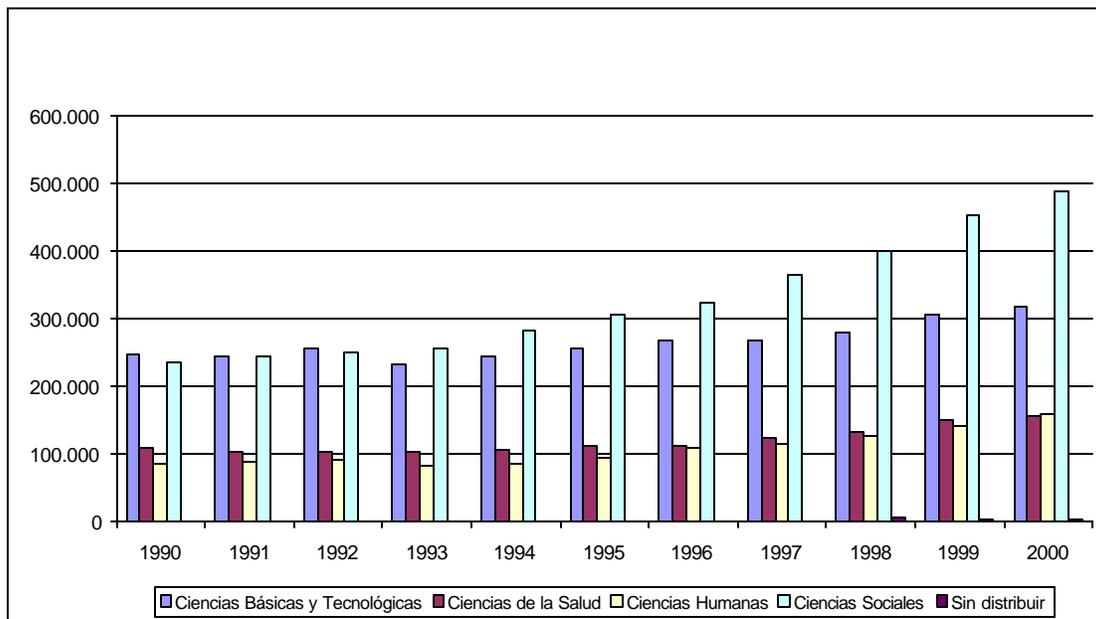
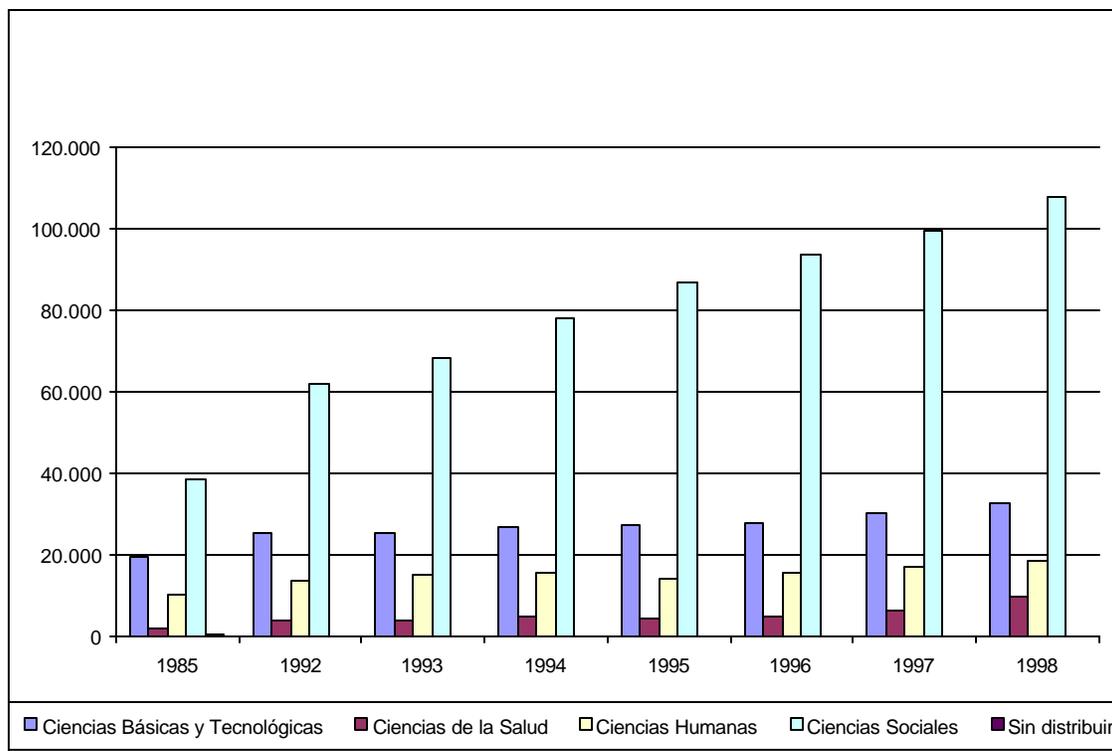


Gráfico N° 4
Alumnos de Universidades Privadas por rama de estudio
Período 1985 – 1998



1.2.3. Por disciplinas¹⁷

La información de la matrícula universitaria nacional por disciplina en la década del 90 muestra un importante crecimiento para las disciplinas de Ciencias Sociales y de Ciencias Humanas, coincidiendo con lo analizado por ramas de estudio.

Las disciplinas con mayores tasas anuales de crecimiento entre 1990 y 2000 han sido las de Arquitectura y Diseño (6%), Paramédicas y Auxiliares de la Medicina (8,6%), Filosofía (10,5%), Artes (8,9%), Educación (8,7%), Letras e Idiomas (7,5%), Ciencias de la Información y de la Comunicación (12,4%), Ciencias Políticas (12,6%), Demografía y Geografía (9,1), Economía y Administración (8,4%), Sociología y afines (10,2%) y Relaciones Institucionales y Humanas (23,6%)

¹⁷ La información disponible no permite hacer el análisis de la matrícula por carreras y/o títulos.

A diferencia de décadas anteriores fue menor el crecimiento de Derecho (4%) y las carreras de Medicina y de Ingeniería tuvieron un decrecimiento del 0,4% y del 1,9% de promedio anual, respectivamente.

Las disciplinas con mayor crecimiento en la década del 90 (Arquitectura y Diseño, Informática, Derecho, Economía, Administración, Comunicación Social, Educación y otras) constituían en 1990 el 40% de la matrícula universitaria nacional y en el 2000 pasaron a ser casi el 55%. Conjuntamente con Ingeniería y Medicina –a pesar del menor crecimiento de éstas- son alrededor de dos tercios de la matrícula total de las universidades nacionales: 740.000 estudiantes.

1.2.4. Por género

La información disponible de la matrícula por género de universidades nacionales y privadas es del año 1998. En dicho año en las universidades nacionales el 58,2% de los estudiantes eran mujeres y el 41,8% varones. En las universidades privadas la distribución por sexo mostraba una menor participación de las mujeres: 49,6% frente al 50,4% para varones.

1.3. Análisis social, económico y cultural de los estudiantes

Si bien no existen estudios sobre esta temática que abarque el conjunto de los estudiantes de la educación superior, parece de interés mostrar los resultados de algunos estudios e investigaciones llevadas a cabo en los últimos años, particularmente en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires.

Mario Toer (1998) llevó a cabo varias investigaciones acerca de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y sobre los cursantes del CBC; en una de ellas compara a los ingresantes en la UBA con ingresantes a la universidad en Estados Unidos¹⁸

¹⁸ Ver Mario Toer, **Cómo son los estudiantes. Perfil socioeconómico y cultural de los estudiantes de la UBA**, ECA –Catálogos, Buenos Aires, 1990; Mario Toer, **El perfil de los estudiantes de la UBA. El trabajo, la política, la religión, los medios**, EUDEBA, Buenos Aires, 1998; Mario Toer, **El perfil de los estudiantes y el rendimiento académico**, Buenos Aires, 2001, inédito; y Mario Toer, Pablo Martínez Sameck y Eduardo Chávez Molina, **El perfil de los estudiantes ingresantes a la Universidad de Buenos Aires. Un inicio de comparación con los estudiantes que ingresan a la educación superior en los EE.UU.** Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA-Fundación Antorchas, Buenos Aires, 2002 (inédito)

El perfil de los estudiantes de la UBA muestra que el 12,4% son de nivel socioeconómico alto; 35,1% medio A; 39,8% medio B; y 12,7% bajo. Es decir, el 75% son de clase media – con leve predominio de la media baja- y el 12% son de clase alta o de clase baja. En la Facultad de Ingeniería hay una proporción mayor de clase alta (25,6%) y en las de Derecho y Psicología una mayor de clase baja (17%) Aproximadamente el 50% proviene de cursar la enseñanza media en escuelas públicas y el otro 50% en escuelas privadas, predominantemente religiosas.

Aproximadamente el 60% trabaja, mayoritariamente en jornada completa. El resto no trabaja (40%) o busca trabajo (16%) En algunas facultades el porcentaje de los que no trabajan es mayor: Agronomía (66,7%), Ingeniería (55,6%) y Medicina (49,5%), probablemente por el mayor nivel socioeconómico de sus estudiantes y por, un régimen académico más exigente en cuanto a dedicación al estudio (mayor número de horas de clase, de trabajos prácticos y de laboratorio)

En cambio en las facultades con carreras de Ciencias Sociales y Humanidades el porcentaje de los que trabajan o buscan trabajo alcanza casi al 80% de los estudiantes. En cuanto a la relación del trabajo con los estudios entre las categorías poca o ninguna el porcentaje es del orden del 63%, alcanzando a más del 70% en algunas facultades (Agronomía, Ciencias Sociales, Filosofía y Letras, Psicología y CBC)

Esa investigación sobre la relación estudios–trabajo en la Universidad de Buenos Aires puede ser considerado representativo de la situación mayoritaria del estudiante universitario argentino: la mayoría trabaja en jornada completa en tareas que tienen poco nada que ver con lo que estudian.

Esto contribuye, entre otros factores, a explicar la excesiva extensión de los estudios y los altos porcentajes de abandono de los mismos. Para ampliar este análisis puede verse otro estudio de Toer sobre perfil de los estudiantes y rendimiento académico. (Toer 2001)

Un aspecto de interés que también muestra esta investigación es el análisis de los hábitos de lectura y los niveles de desinformación de los estudiantes universitarios. Así en 1998 el 45% de los estudiantes no leía diarios o lo hacía sólo una o dos veces por semana; en 1995 estaba en esa situación el 52% de los estudiantes encuestados, alcanzando o superando el 60%

en facultades con carreras de carácter científico-tecnológico: Ciencias Exactas (67%), Veterinaria (65%), Arquitectura (59%) y Farmacia (58%)

2. Docentes¹⁹

2.1. Según dedicación

La universidad argentina tiene una característica que la diferencia negativamente de las restantes en casi todo el resto de América Latina, Estados Unidos y Canadá y los países europeos: la mayor parte se desempeña con dedicación simple y es muy bajo el porcentaje de profesores con dedicación exclusiva tanto en las universidades nacionales como en las privadas. Esta se constituye en una grave limitación de la universidad en la Argentina, que afecta a su funcionamiento, tanto en los aspectos de formación como en los de investigación y extensión y transferencia.

Docentes de universidades nacionales por tipo de dedicación Números absolutos y %. Años 1989, 1996 y 2000

Años	Exclusiva		Semi-exclusiva		Simple		Total
	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	
1989	10.536	10,4	22.297	22,0	68.538	67,6	101.371
1996	13.381	12,8	22.344	21,3	68.843	65,9	104.568
2000	14.876	13,6	24.714	22,6	69.709	63,8	109.299

Fuentes: M.E.C.y T., SPU, Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria.

Entre 1989 y 2000 el porcentaje de docentes con dedicación exclusiva pasó en las universidades nacionales del 10,4% al 13,6%, lo que muestra un mejoramiento muy leve. El de docentes con semi-dedicación se mantuvo en el orden del 22%. Los docentes con dedicación simple constituyen algo menos de dos tercios. Se redujo entre 1989 y el 2000 del 67,6% al 63,8% en forma equivalente al crecimiento de la participación de los docentes con dedicación exclusiva. (Ver Gráficos Nº 5 y 6)

¹⁹ La información de docentes de universidades privadas no se puede compatibilizar con la de las nacionales por lo que no se incluye. Tampoco la de no universitaria porque el desempeño no es por cargos sino por horas de cátedra.

Gráfico N° 5
Universidades Nacionales.
Evolución de la planta docente con dedicación exclusiva
Período 1989 – 2000

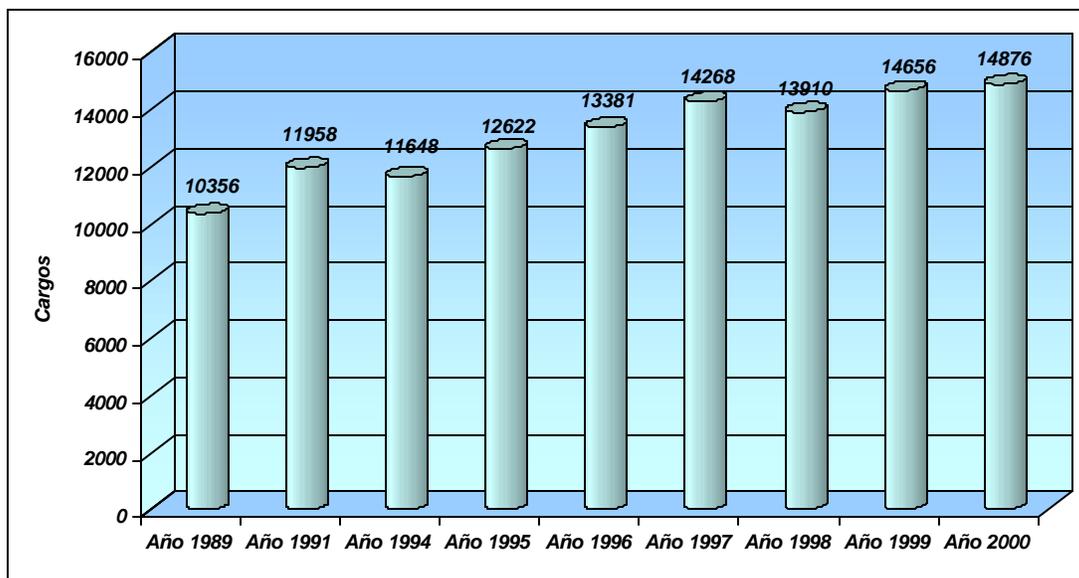
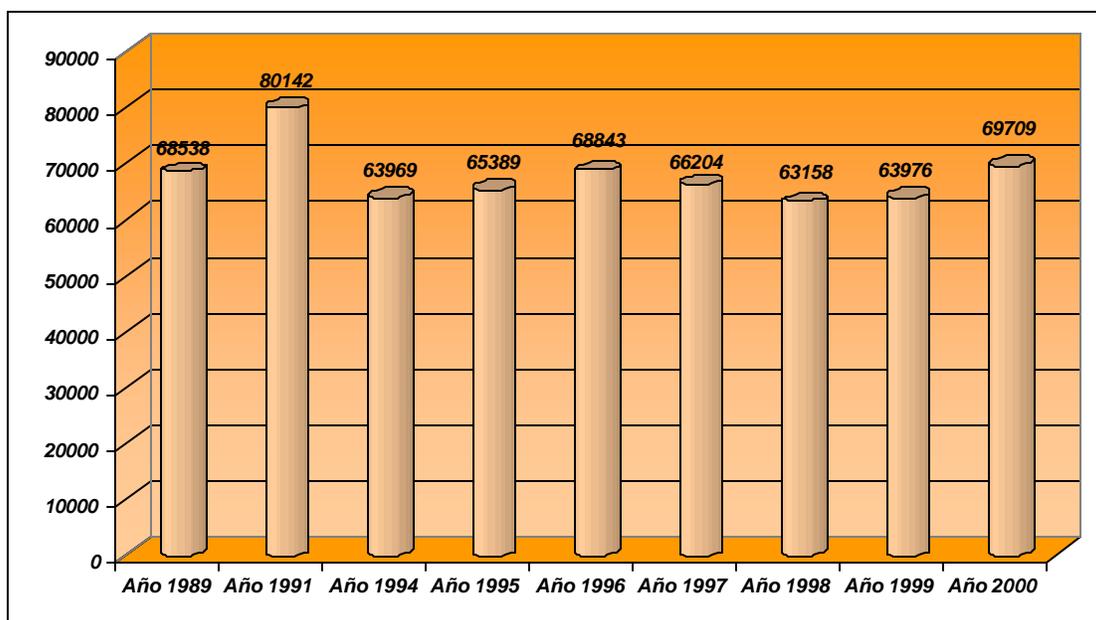


Gráfico N° 6
Universidades Nacionales
Evolución de la planta docente con dedicación simple
Período 1989 - 2000



Un reciente informe de la Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de La Plata (ADULP) estimó que el 27% de los 1100 docentes de la Universidad – aproximadamente 3000- trabajan ad-honorem en el total de facultades. De esos 3000 docentes universitarios, alrededor de 2000 son alumnos avanzados de cada carrera que se desempeñan como auxiliares de cátedra. El resto son graduados que trabajan como ayudantes diplomados. Según la información de ADULP el 60% de los docentes que reciben renta (aproximadamente 4800) cobra un salario por debajo de \$ 100 (alrededor de US\$ 30); un profesor titular con más de 25 años de antigüedad cobra \$ 250 (US\$ 70) y un profesor titular con dedicación exclusiva y máxima antigüedad cobra \$ 2500 (alrededor de US\$ 700)

Según información del censo de docentes de la Universidad de Buenos Aires, en el año 2000 los docentes ad-honorem eran 8.480 sobre un total de 28.835 cargos docentes de la Universidad. Es decir, los docentes que no cobran sueldo son el 29,4% del total. De ellos 2.659 eran ayudantes alumnos, 2.497 ayudantes de primera (graduados) y 1.142 jefes de trabajos prácticos (Diario La Nación, noviembre de 2002)

La información disponible acerca de la dedicación de los docentes de las universidades privadas no es compatible y comparable con los de las nacionales. Sin embargo, se puede afirmar que las dedicaciones exclusivas en las privadas son proporcionalmente aún menores que en las nacionales, constituyendo las dedicaciones especiales casi una excepción. Se diferencian en este aspecto algunas pocas universidades privadas con un alto perfil académico y destinados a sectores de ingresos altos, que disponen de un porcentaje significativo de docentes con dedicación exclusiva, tanto para las funciones de formación como para las de investigación. Es el caso, entre otras pocas, de las universidades Austral, Di Tella y San Andrés.

2.2. Por sexo y edad

En el cuadro se presenta la información de los docentes de universidades nacionales por sexo y edad. El análisis de esta información muestra que las mujeres predominan levemente en relación con los varones en los grupos de edades más jóvenes (25-34 años) y que a medida que se consideran los grupos de docentes de mayor edad predominan cada vez más los varones. Entre los de mayor edad (más de 60 años), en el año 2000, entre el 25% y el 32% eran varones. Posiblemente esto muestra una tendencia de feminización de la profesión

docente universitaria así como ocurre en los otros niveles y modalidades del sistema educativo. (Ver Gráfico N° 7)

Personal docente de universidades nacionales por sexo y grupo de edad

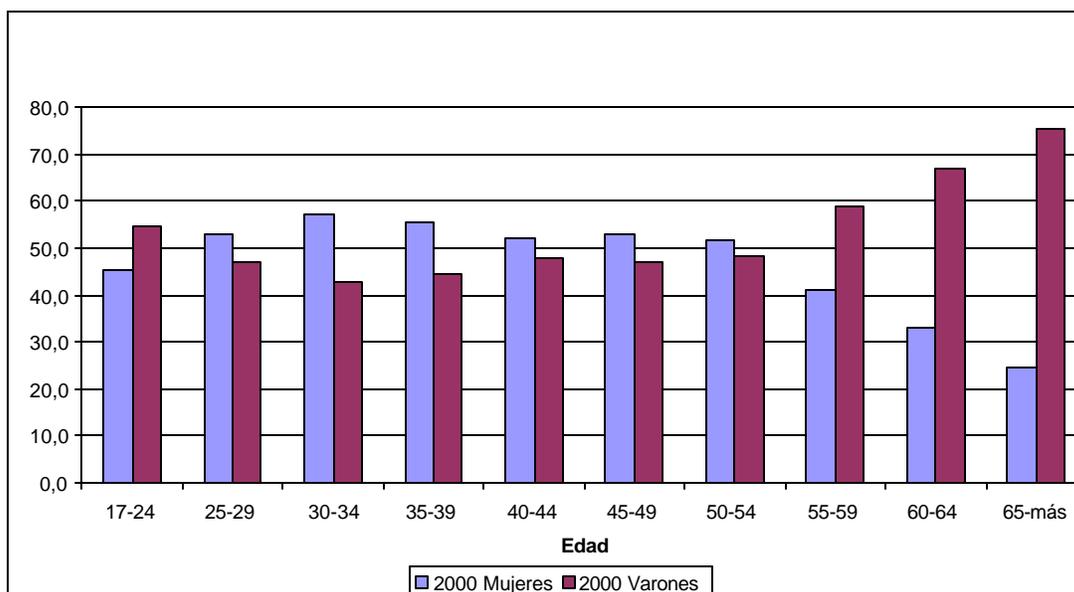
Años 1998/2000

Grupo de edad	1998		1999		2000	
	Composición porcentual		Composición porcentual		Composición porcentual	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
25-29 años	51,3	48,7	51,3	48,7	53,0	47,0
30-34 años	51,7	48,3	52,7	47,3	57,4	42,6
35-39 años	48,6	51,4	50,2	49,8	55,7	44,3
40-44 años	48,3	51,7	49,2	50,8	52,3	47,7
45-49 años	47,0	53,0	49,1	50,9	53,1	46,9
50-54 años	41,1	58,9	44,4	55,6	51,6	48,4
55-59 años	34,7	65,3	36,6	63,4	41,0	59,0
60-64 años	27,7	72,3	28,2	71,8	32,9	67,1
65-más años	20,7	79,3	21,8	78,2	24,6	75,4

Fuente: M.E.C.y T., SPU, Dirección de Economía e Información Universitaria-
Coordinación General Económico-Financiera

Gráfico N° 7

**Universidades Nacionales
Docentes por sexo y grupo de edad
Año 2000**



3. Egresados

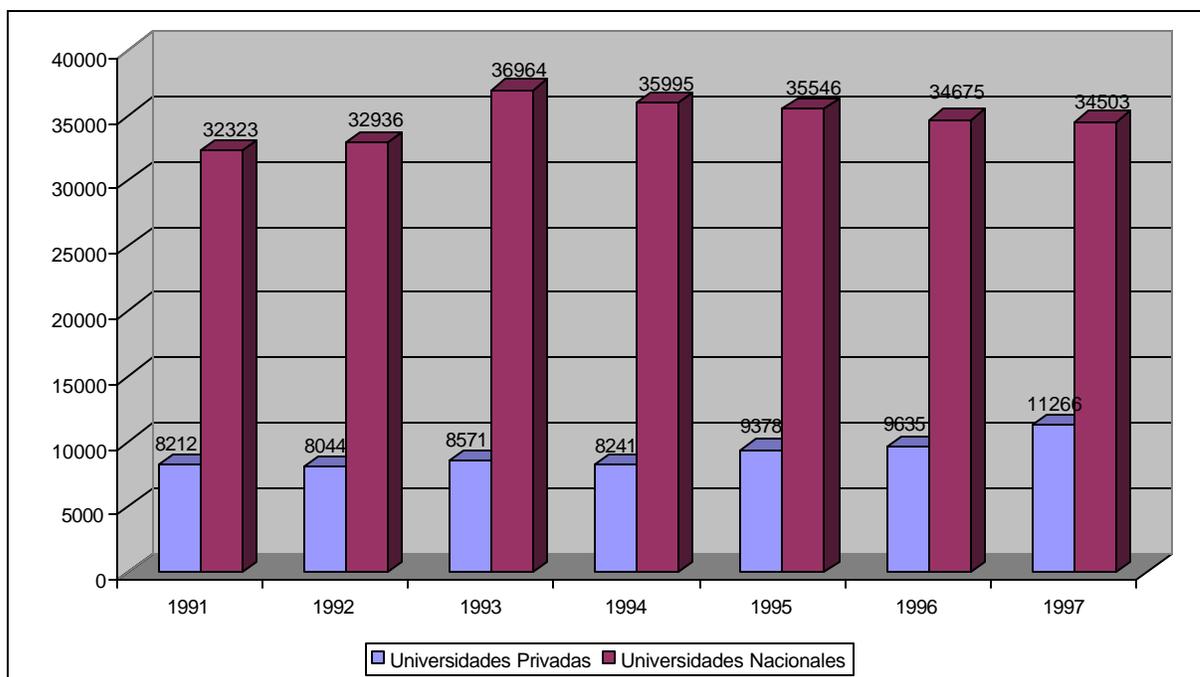
3.1. Evolución

El sistema universitario argentino se caracteriza –como se señala en otros capítulos de este Estudio- por tener carreras de grado extensas que, a su vez, se extienden aún mas en la duración real. También por tener una muy baja proporción de egresados en relación con alumnos en relación con los alumnos matriculados. Ambas características negativas afectan seriamente la eficiencia de la universidad argentina.

La evolución del número de egresados universitarios en los últimos años muestra para universidades nacionales que el total se mantiene relativamente constante en alrededor de 34.000/35.000 egresados anuales. Esto pone en evidencia una cierta reducción de la eficiencia porque desde 1984 el número de nuevos inscriptos y el total de matriculados en las universidades nacionales se ha ido incrementando anualmente, lo que parecería que no se refleja en el número de egresados.

En cuanto a las universidades privadas, el número de egresados es creciente a partir de 1995, en el que han comenzado a graduarse los estudiantes de las nuevas universidades privadas creadas a inicios de los 90. Es de señalar que mientras en lo referido a estudiantes matriculados las universidades privadas tienen alrededor del 10% del total, en egresados esta proporción es mucho mayor: ha estado oscilando entre el 20% y el 25%. Esta información muestra que en las universidades privadas la relación número de estudiantes / número de egresados es muy superior a la que existe en las universidades nacionales. (Ver Gráfico N° 8)

Gráfico N° 8
Egresados de universidades nacionales y privadas
Período 1991 – 1997



3.2. Estimación de la tasa de graduación

Se ha señalado reiteradamente en este Estudio que uno de los graves problemas de la enseñanza universitaria es el bajo porcentaje de los que se gradúan en relación con los inscriptos. Esto se une a la excesiva extensión real de los estudios universitarios.

En un trabajo llevado a cabo recientemente en la Secretaría de Políticas Universitarias se analiza el número de egresados hasta el año 2000 en relación con los inscriptos en carreras seleccionadas en la casi totalidad de las universidades nacionales en el año 1990²⁰ y los reinscriptos de esa cohorte en el año 2001. Las carreras seleccionadas por los autores son las de Farmacia y Bioquímica, Ciencias de la Comunicación, Contador Público Nacional, Derecho e Ingeniería Agronómica.

²⁰ No incluye la información de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de La Rioja, que no la enviaron

Graduados de Carreras seleccionadas ingresados en 1990												
Universidad	Inscriptos 1990	Año de Egreso					Total	% de Grad.	Reins. 2001	% reins. 2001	Estimación de Egres. hasta 2010	Total egres. efectivos y estim. %
		1995	1996	1997	1998	1999						
Farmacia/Bioquímica	4.263	167	112	127	100	72	578	14 %	316	7 %	92	16 %
Cs. Comunicación	2.456	57	43	46	18	14	178	7 %	99	4 %	16	8 %
Contador Público N.	12.658	350	346	302	270	184	1452	11 %	1561	12 %	342	14 %
Derecho	16.544	312	496	412	330	188	1738	11 %	1765	11 %	513	14%
Agronomía	3.159	43	144	120	79	67	453	15 %	35	1 %	35	15 %
Total	39.080	929	1141	1007	797	525	4399	11 %	3776	10 %	998	14 %

Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias. Nota: No incluye UBA y UN La Rioja

El porcentaje de los egresados hasta el año 2000 de la cohorte del año 1990 es para el conjunto de las carreras seleccionadas del 11%. Algunas carreras muestran un porcentaje mayor: Farmacia y Bioquímica (14%) y Agronomía (15%); para Contador Público Nacional y Derecho es del 11%. Para Ciencias de la Comunicación es del 7%. Los autores hicieron una proyección estimando los que podrían graduarse hasta el año 2010; estos constituirían un 22% más, por lo que, hipotéticamente, la tasa de graduación podría ser del 14%.

Según una información publicada por el diario La Nación (agosto de 2002) para las carreras de Ingeniería, con la misma metodología y excluyendo también la UBA y la UN La Rioja, de los 13.596 inscriptos en 1990 han egresado, hasta el año 2000, 802 ingenieros; es decir, el 5,9% de los inscriptos en esa cohorte, lo que hace que esta carrera sea la que presenta una menor tasa de graduación de las carreras consideradas.

El análisis por universidades muestra algunas diferencias significativas según carreras. Para la carrera de **Farmacia y Bioquímica** en la UN San Luis se graduó el 60% mientras que en otras sólo se graduaron entre el 4% y el 9%: UN Misiones (4%); UN Nordeste (6%); UN Patagonia San Juan Bosco (7%); y UN Rosario (9%) Para la carrera de **Ciencias de la Comunicación** en la UN La Plata se graduó el 17% y en las de UN Comahue y UN San Juan sólo el 1% y en la UN Lomas de Zamora el 2%. Para la carrera de **Contador Público Nacional** en la UN La Plata se graduó el 25% y en UN Centro PBA el 22%, mientras en la UN Río Cuarto el 0%, en la UN Jujuy el 1%, en la UN Patagonia SJB, el 2%, en la UN San Luis el 3% y en la UN Comahue el 4%. En relación con la carrera de **Derecho** en la UN

Lomas de Zamora se graduó el 16% y en la UN Córdoba el 14% mientras que en la UN Comahue sólo el 2% y en la UN Cuyo el 4%. En la carrera de **Ingeniería Agronómica** hay una gran dispersión con algunas por encima del promedio y otras por debajo: en la UN Litoral se graduó el 35%, en la UN Centro PBA el 27%, en la UN La Pampa el 25%, en la UN Entre Ríos el 23% y en las UN Rosario y UN Sur el 22% mientras que en las UN Jujuy y UN Santiago del Estero sólo el 2%, en las UN Catamarca el 3%, en las UN Lomas de Zamora y UN Luján el 5% y en la UN San Luis el 6%. Según la información del diario La Nación en las carreras de **Ingeniería** en la UN Litoral se graduó el 31,37%, en la UN Sur el 18%, en la UN San Juan el 17%, mientras que en la UN Santiago del Estero el 0%, en la UN Jujuy menos del 1%, en las UN Salta y Lomas de Zamora alrededor del 2%, en la UTN el 3% y en las UN Mar del Plata, UN Misiones, UN Nordeste y UN San Luis el 4%.

Estas tasas de graduación muestran claramente que éste es un problema central y prioritario de la enseñanza universitaria en el país.

3.3. Por rama de estudio

El análisis de los egresados por ramas de estudio muestra que tanto en las universidades nacionales como en las privadas el porcentaje mayor lo tienen las Ciencias Sociales. Entre el 36% y el 37% en las nacionales y un porcentaje mayor y muy creciente en las privadas: del 46% en 1991 al 60% en 1997. Esto refleja claramente el perfil académico que han asumido las universidades privadas argentinas.

En cuanto a los egresados de las Ciencias Básicas y Tecnológicas en las universidades nacionales, su participación se ha ido reduciendo levemente: 30% en el año 1990, el 28% en 1994 y el 27% en 1999. En las privadas la participación de los egresados de esta rama se ha reducido más drásticamente: del 28% en 1991 al 21% en 1997.

En Ciencias de la Salud la participación de los egresados de las universidades nacionales sobre el total es mucho más significativo que en las privadas; en las nacionales ha oscilado en el período entre el 20% y el 22% y en las privadas ha sido de sólo el 4%.

**Egresados de universidades nacionales por rama de estudio
Período 1990 / 1999**

Rama de estudio	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999
Total general	33.465	32.936	35.995	34.675	34.503	35.261	38.471
Cs. Básicas y Tec.	9.981	9.709	10.268	9.902	9.364	9.505	10.537
Cs. de la Salud	6.951	7.254	8.205	8.147	7.749	8.588	8.566
Cs. Humanas	4.393	4.793	4.379	4.271	4.536	4.117	5.068
Cs. Sociales	12.140	11.180	13.143	12.355	12.854	13.051	14.300

Nota: A partir del año 1995, Ciencias Básicas y Tecnológicas se ha equiparado a la suma de las categorías Ciencias Básicas y Ciencias Aplicadas”

Fuente: M.E.C.y T., SPU, Programa Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria.

**Egresados de universidades privadas por rama de estudio
Período 1991 / 1997**

Rama de estudio	1991	1992	1994	1996	1997
Total general	8.212	8.044	8.241	9.635	11.266
Cs. Básicas y Tec.	2.306	2.292	1.923	1.985	2.359
Cs. de la Salud	393	539	397	357	443
Cs. Humanas	1.693	1.619	1.537	1.555	1.773
Cs. Sociales	3.820	3.594	4.384	5.738	6.691

Fuente: ídem cuadro anterior

4. Personal no docente ²¹

El personal no docente de las universidades nacionales incluye a quienes desempeñan tanto tareas directivas como tareas de conducción administrativa y de apoyo. El número total ha pasado de 32.446 personas en 1995 a 35.752 en el año 2000, como lo muestra el cuadro siguiente:

²¹ No se dispone de información sobre personal no docente en universidades privadas y en las instituciones no universitarias.

Universidades nacionales
Personal no docente según función. Período 1995 / 2000

Función	1995	1997	1999	2000
Personal directivo	1.802	1.776	1.837	1.891
Personal de Apoyo y otros	15.233	15.749	16.039	17.776
Personal superior	15.411	15.901	16.008	16.085
Total	32.411	32.616	33.884	35.752

Fuente: ídem cuadros anteriores

5. Organizaciones sociales existentes

Los estudiantes, los docentes, los egresados y los no docentes de las universidades nacionales están agrupados en asociaciones que los representan y que desempeñan un papel significativo en materia de políticas universitarias. Todas ellas asumen un doble rol: representan y defienden al sector al que pertenecen pero, además, tienen una actitud muy activa en apoyo y defensa de la educación y de la universidad pública, con la que se sienten muy identificados.

5.1. Federaciones de estudiantes

Las organizaciones estudiantiles son las de mayor significación. A nivel nacional es la Federación Universitaria Argentina (FUA), creada en 1918, conjuntamente con el movimiento de la Reforma Universitaria, con el que siempre ha estado plenamente identificado. La Federación Universitaria de Buenos Aires, fue creada con anterioridad, en 1908.

La FUA agrupa a las federaciones que, además de la FUBA, se han constituido en la mayoría de las universidades nacionales. Actualmente están funcionando 20 federaciones y otras 8 están en etapa de normalización. Las federaciones que están normalizadas tienen un estatuto que las rige, en el que se establecen sus modalidades de gobierno y sus funciones. En cada federación están representados los centros de estudiantes de las facultades o departamentos de cada universidad; la representación de los centros en la federación la ejercen el presidente o quién se designe a tal efecto. Las funciones de las federaciones se refieren tanto a temáticas que atañen a la vida estudiantil en el ámbito de la respectiva universidad y región como a otras vinculadas con la realidad universitaria y la política nacional.

Las federaciones que han tenido un peso histórico mayor –además de la FUBA, ya citada– son las de los estudiantes de las universidades nacionales de Córdoba, Tucumán y Rosario, tanto por la cantidad de asociados como por su trayectoria.

En la FUA están representadas todas las federaciones que integran su Congreso Nacional, que es el que elige sus autoridades y establece los grandes lineamientos políticos. La FUA tiene una Junta Ejecutiva y una Junta Directiva. Los miembros se eligen por adscripción política por lo que la integración de estas juntas depende de la relación de fuerzas de cada alineamiento. Desde el restablecimiento de la democracia ha predominado la denominada Franja Morada, que se vincula políticamente con la Unión Cívica Radical. Tienen, también, peso político el Movimiento Nacional Reformista (MNR), relacionado con el socialismo. En los últimos tiempos han ganado espacio otras agrupaciones de izquierda, que le disputan a Franja Morada y al MNR el predominio. Los alineamientos vinculados con el peronismo han tenido menor representación en la última década.

Como ya se señaló, los centros de estudiantes están integrados en sus respectivas federaciones. En las federaciones de las universidades grandes hay centros de estudiantes en todas las facultades; en las otras depende del número de alumnos y de las características institucionales locales.

Los centros de estudiantes son autónomos entre sí. Su estructura depende de los estatutos de cada federación. En general, se componen de un presidente, un vicepresidente y diversas secretarías; la cantidad de secretarías depende de lo establecido en el estatuto.

Los estudiantes eligen cada año o cada dos años, según los casos, las autoridades de su respectivo centro. Se vota con documentos personales (Documento Nacional de Identidad o equivalente), con carácter optativo. Habitualmente se presentan varias listas, en general identificadas con partidos o grupos políticos; en los últimos años han aparecido agrupaciones estudiantiles que se proclaman independientes. En las elecciones de los últimos años, en general, se registra un menor número de votantes que con anterioridad.

El sistema por el que se asignan los cargos en las comisiones directivas de los centros es el de representación proporcional, por lo que habitualmente son dirigidos por estudiantes de diferente orientación política.

Formalmente los centros de estudiantes son todos iguales en tanto “poder” y capacidad de negociación. Sin embargo, informalmente en el momento de integrar instancias deliberativas, los centros con mayor número de estudiantes y trayectoria - que representan a facultades con mayor significación político-institucional- tienen mayor peso.

Así, por ejemplo, uno de los centros con mayor trayectoria es el Centro de Estudiantes de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, que fue fundado en el año 1904, antes de la FUBA y de la FUA. En sus propuestas se considera tanto un organismo gremial como académico y político. Gremial porque defiende los derechos de los estudiantes que representa y brega por mejorar las condiciones de estudio en la Facultad; político porque considera que la calidad de la enseñanza se vincula con el modelo de país; y académico porque organiza actividades y formula propuestas tendientes a elevar el nivel académico de la Facultad en particular y de la Universidad en general, todo ello en el marco de los principios establecidos en el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria de 1918. Como otros centros estudiantiles, tiene su local propio dentro de la Facultad, que permanece abierto todo el día.

5.2. Otras organizaciones

Además de las de estudiantes, existen otras organizaciones que representan a docentes, egresados y no docentes.

Los docentes están integrados en la CONADU (Confederación Nacional de Docentes Universitarios), creada en el año 1984. La CONADU tiene asociaciones o federaciones que agrupan a los docentes de las distintas universidades, las que a su vez, en algunos casos, tienen asociaciones de docentes por facultades. Una práctica habitual de la CONADU es la adopción de decisiones en asambleas de docentes de universidades o de facultades. Actualmente, por problemas políticos internos tiene dos conducciones nacionales, una de las cuales se denomina “histórica”; las federaciones están integradas, en general, con una o con la otra conducción nacional, por lo que la organización en su conjunto está dividida. Esta

división se refleja, en algunos casos, hacia el interior de la federación, con asociaciones de facultades que responden a una u otra conducción nacional.

La CONADU tiene un rol muy activo tanto en defensa de los trabajadores docentes como, también en apoyo de la educación y la universidad pública, al igual que la FUA y sus federaciones estudiantiles. Muchas veces, en especial en los últimos años, ha organizado actos y movilizaciones conjuntas de estudiantes y docentes. La deteriorada situación salarial de los docentes universitarios y la conflictividad política del país ha llevado a la CONADU a la organización de paros docentes universitarios con mucha trascendencia y adhesión; estos paros han sido muchas veces organizados también, con la CTERA, la organización gremial que agrupa a los docentes de todo el país de los otros niveles de enseñanza.

Los egresados tienen, en especial en las universidades grandes, colegios de graduados que los agrupan con fines profesionales y, también, gremiales y académicos. A nivel nacional existe una Confederación General de Profesionales de la Argentina, que tiene un perfil muy bajo y casi nula actividad.

Los no docentes están agrupados en la FATUN (Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales) la que, a su vez, integra la CGT (Confederación General del Trabajo) La FATUN está compuesta por sindicatos o asociaciones de trabajadores no docentes de la mayor parte de las universidades nacionales. Su organización, como entidad de trabajadores con personería gremial, depende de su propio estatuto y de las normas jurídicas vigentes al respecto en el país. Tiene un Consejo Directivo Nacional y consejos regionales por universidades.

6. ESTRUCTURAS ACADÉMICAS

La educación superior argentina presenta estructuras académicas muy complejas y diversificadas con criterios muy disímiles y ofrece titulaciones de pregrado, grado y posgrado con criterios muchas veces contradictorios en cuanto a denominación, duración y exigencias.

Estas estructuras académicas se han ido conformando por agregaciones y desagregaciones realizadas sin modificar sustancialmente las anteriores y siguiendo tendencias muy diferentes, según la época en que se adoptaron y las influencias nacionales e internacionales que las han afectado. Estas estructuras son, por lo tanto, una expresión de “parches” y “remiendos” sucesivos y poco articulados entre sí. A esto se agrega la superposición de estructuras académicas muy diversas de la educación superior universitaria, por un lado, y la no universitaria, por el otro.

A esta complejidad en cuanto a las estructuras académicas de las carreras de grado y de las carreras de pre-grado –ya sean universitarias o no universitarias- se ha agregado en la década del 90 las carreras de posgrado, diseñadas en general también con criterios muy disímiles, por lo que han contribuido a una situación de mayor confusión.

En cada uno de los puntos siguientes se considerarán las carreras de grado –denominadas en inglés y en otros países de “pregrado”-, las de pregrado y las de posgrado.²²

1. Carreras de grado universitario

1.1. Aspectos normativos

Según la Ley de Educación Superior, artículo 40, “corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado de magíster y doctor”. Por ello, las instituciones no universitarias sólo pueden ofrecer carreras y títulos de pregrado, como se desarrollará en el párrafo siguiente.

²². Para las dos primeras se ha tomado como base el Estudio sobre “Mapa de la Oferta de Educación Superior en la Argentina del 2000”, elaborado por Cristina Dirí y equipo para la CONEDUS. Para el posgrado se ha basado en la información producida por la CONEAU.

Según la misma ley el reconocimiento oficial y la validez nacional de los títulos que expiden las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Educación. Dichos títulos habilitarán para el ejercicio profesional en todo el país, respetando el poder de policía sobre las profesiones que ejercen las provincias. Esta disposición de la ley ratifica lo que ha sido asumido históricamente por la Argentina: que el título universitario de grado posibilita – sin necesidad de reválida ni de ningún examen de habilitación- para el ejercicio profesional de acuerdo las incumbencias aprobadas ya sea por leyes o por resoluciones ministeriales según sea la profesión de que se trate. Como lo señala Sánchez Martínez (2002), esta constituye una antigua tradición legislativa –iniciada por la Ley Avellaneda y continuada por las leyes posteriores- en cuanto a la atribución de las universidades de otorgar los títulos habilitantes. En esto, la Argentina se ha colocado en el marco de la tradición latina –napoleónica, diferente a la anglosajona en la que las universidades otorgan el grado académico y otra instancia pública- el propio Estado o, en su nombre, las corporaciones profesionales u otros organismos con tales funciones dan habilitación profesional.

Las carreras cuyo ejercicio profesional está regulado por leyes específicas son las de Medicina, Odontología, Farmacia y otras vinculadas con las ciencias de la salud, Abogacía y Escribanía, Ingeniería, Arquitectura, Psicología, Contador Público Nacional, Trabajo Social y Traductorado Público.

El Estado nacional ha delegado en los colegios profesionales o en las jurisdicciones provinciales –de acuerdo como sea la profesión de que se trate- el trámite de matriculación. Dicho trámite se lleva a cabo, en general, con el sólo requisito de presentación del diploma de grado universitario. Los colegios profesionales están organizados, según las diferentes profesiones, en el nivel nacional, en otras en los provinciales y, en otros casos, en regiones (departamentos o partidos de cada provincia)

La Ley de Educación Superior establece que cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, las carreras deberán ser acreditadas por la CONEAU, como se desarrollará en el capítulo 7.

1.2. La oferta de carreras y títulos

Las universidades argentinas han ido incrementando paulatinamente su oferta de carreras, desde las iniciales vinculadas con las profesiones con ejercicio liberal (medicina y afines,

abogacía, ingeniería, arquitectura, agronomía, contador público, etc.) y las de carácter humanístico y científico. Posteriormente se fueron incorporando una mayor diversidad de las tecnológicas, en especial las ingenierías, y las ciencias sociales (sociología, psicología, ciencias de la educación, antropología, administración y economía) Éstas últimas en la segunda mitad de la década del 50.

En las décadas del 80 y del 90 la oferta se amplía y diversifica mucho más, atendiendo a nuevos requerimientos, tanto de carácter científico-tecnológico como de nuevos sectores de servicios, vinculados con la informática, el diseño, la comercialización y la administración. La diversificación de las carreras se amplía aún más en la década del 90 porque se incorporaron más de cuarenta universidades nacionales y privadas, cada una de ellas atendiendo a nuevos requerimientos del mercado, de la sociedad y, también, del avance del conocimiento.

La oferta ha seguido criterios académicos disímiles; mientras en algunas profesiones las carreras ofrecen un título único, sin diversificaciones como en medicina y en abogacía, en otras se diversifican y multiplican muy ampliamente, como en ingeniería, en las de diseño y en las ciencias sociales y humanas. Quizás la más representativa de esta tendencia sean las ingenierías, que en la década del 60 ya ofrecían alrededor de 50 títulos diferentes y en la actualidad más de 100.

Hasta la década del 90 las carreras universitarias de grado tenían una duración formal de 5 o 6 años de estudios, con un alto número de asignaturas y de horas, lo que las ha llevado a una duración real del orden de ocho años. Esta estructura académica ha asumido la tendencia histórica de la universidad europea, particularmente la francesa, con carreras extensas y habilitantes para el ejercicio profesional.

En la década del 90, algunas universidades –en especial privadas- han tendido a reducir la duración a cuatro años, por la incidencia del modelo norteamericano y de la mayor diversificación de la oferta con títulos más específicos, particularmente en los campos de la administración, del comercio y las finanzas, del diseño y de las ciencias sociales. Algunas universidades nacionales –como la de Buenos Aires y algunas de las nuevas- también han asumido este acortamiento en algunas áreas académicas, con criterios muy disímiles y, en

algunos casos, con carácter más formal que real porque para acortar la duración han incrementado el número de asignaturas por año.

Esto llevado a una situación confusa, con carreras con duraciones diferentes, que conducen a un mismo título, en todos los casos con igual carácter habilitante y con denominaciones a veces similares y otras distinta.

Otro tema que se viene planteando es el de la necesidad de “re-certificación” de los diplomas universitarios, ante los avances científico-tecnológicos y la necesidad de asegurar un proceso permanente de formación y actualización de los profesionales universitarios. Dibbern, en el Taller, planteó la importancia y vigencia de la educación continua y de la recertificación, en especial para las carreras comprendidas en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior para las que habría que exigir que se tomen cursos acreditados para poder certificar sus capacidades para el ejercicio profesional. Coraggio, también en el Taller, se refirió a este tema señalando que el mundo está en transición hacia otra época y que se van a experimentar transformaciones aún mayores dentro de los próximos 5 ó 10 años y que frente a esto si la recertificación no la hacen las universidades lo harán otros; por ejemplo, las grandes empresas trasnacionales, como ya lo han propuesto.

La agenda de la educación superior debe incluir, con carácter prioritario, la educación permanente, a lo largo de toda la vida, y la necesidad de plantear legalmente la validez temporal de los títulos, ya que en esta sociedad del conocimiento en la que estamos inmersos estos temas son de gran relevancia y urgente tratamiento.

En los últimos años se ha registrado una mayor flexibilización de los planes de estudio, con la incorporación de un mayor número de asignaturas optativas que los estudiantes pueden elegir, con la cooperación de tutores u orientadores. Estas asignaturas optativas se cursan en el marco de un núcleo de asignaturas o contenidos de carácter obligatorio y posibilitan al estudiante el desarrollo de su formación más a la “medida” de sus intereses y requerimientos personales y académicos. En general, en estos planes de estudio con mayor flexibilidad se adopta el sistema de “créditos”. Entre las universidades que han adoptado esta mayor flexibilidad se pueden señalar las nacionales de Córdoba, Quilmes y Gral. Sarmiento y entre las privadas la de Palermo.

Estos procesos de flexibilización son parte de los cambios curriculares introducidos en la última década, a los que se hará referencia en el capítulo 10.

La información producida por el “Mapa de la Oferta” de la CONEDUS registra la existencia de 4.219 títulos –muchos de ellos similares- ofrecidos por las instituciones universitarias, aunque una parte de ellos no son de grado, sino de pre-grado. La distribución de ellos por regiones es la siguiente:

-	Metropolitana	1.207 (28,6 %)
-	Bonaerense	573 (13,6 %)
-	Centro Este	372 (8,8 %)
-	Centro Oeste	891 (21,1 %)
-	Nordeste	283 (6,7 %)
-	Noroeste	435 (10,3 %)
-	Sur	458 (10,8 %)

Fuente: Dirié, C. y equipo (2002)

Este Estudio ofrece la siguiente información sobre la composición relativa (en %) de la oferta de títulos de cada región por áreas disciplinarias.

Áreas	Bonaerense	Centro-E	Centro-O	Metropol.	NE	NO	Sur	Total
Ciencias Aplicadas	29,7	33,6	30,9	24,6	24,4	30,8	33,4	29,0
Ciencias Básicas	9,6	5,9	7,2	5,1	10,6	13,8	12,9	8,3
Ciencias de la Salud	5,9	6,2	8,4	8,6	6,0	7,4	5,5	7,3
Ciencias Humanas	22,3	25,5	26,4	24,9	21,9	24,1	20,5	24,2
Ciencias Sociales	31,9	28,8	27,0	36,5	37,1	23,2	27,7	30,9

En el total del país las áreas de Ciencias Sociales y Ciencias Aplicadas tienen cada una el 30% de los títulos ofrecidos y Ciencias Humanas el 22%. El resto se subdivide entre Ciencias Básicas y Ciencias de la Salud. En algunas regiones predominan los títulos de Ciencias Sociales: Metropolitana, Bonaerense y Nordeste. En cambio, en las otras, predominan los de Ciencias Aplicadas con más del 30 % de los títulos: Centro Este, Centro Oeste, Noroeste y Sur.

La información por carreras muestra la predominancia de las de Economía y Administración con porcentajes mayoritariamente oscilantes, según regiones, entre el 14% y el 17%. Ingeniería tiene porcentajes que oscilan entre el 10% y el 14%, excepto en las regiones Metropolitana y Nordeste, que están por debajo de ese porcentaje.

Es de señalar que la mayoría de las carreras se ofrecen en todas las regiones, excepto casos como la de Estadística que no se dicta en las regiones Nordeste y Sur. En la región Sur hay carreras profesionales que no se dictan, además de Estadística, como por ejemplo, Arquitectura, Odontología y Psicología. La carrera de Ecología y Medio Ambiente, a pesar de su significación actual, sólo se dicta en la región Bonaerense.

En cuanto a la oferta más reciente de nuevas carreras, aparecen algunas que ahora son licenciaturas y que anteriormente eran profesiones auxiliares u orientaciones de los últimos años de estudio o de posgrado. Son los casos, por ejemplo, de carreras paramédicas, de diseño, de administración, de biotecnología, de comunicación, de alimentos, de medio ambiente y ecología urbana, de gestión pública, de bienes culturales, de artes electrónicas, de turismo, etc.²³

2. Carreras terciarias o de pregrado

2.1. Aspectos normativos

La Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior constituyen la normativa nacional básica en relación con la validez nacional de los estudios y los títulos ofrecidos por los institutos superiores no universitarios, dependientes o supervisados por las autoridades educativas provinciales y del Consejo Federal de Cultura y Educación

La Ley Federal, en su artículo 53, estableció que al Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, le corresponde “dictar normas generales de títulos y de estudios, estableciendo la validez automática de los planes concertados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación”. El decreto N° 1.276 del año 1996 fijó el régimen para ello; en

²³ La información completa sobre universidades y carreras que se dictan en cada una de ellas está publicada en Guía de Estudios Universitarios y Terciarios de la República Argentina y en Guía del Estudiante, Lázara Grupo Editor.

cuanto a los títulos de la educación superior no universitaria el decreto dispuso que la validez nacional de los estudios y títulos docentes tendrían vigencia luego de su legalización por parte de cada jurisdicción y por las universidades nacionales que correspondan, teniendo en cuenta el cumplimiento de los Contenidos Básicos Comunes de la Formación Docente, aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación, y de los criterios de calidad establecidos por el Consejo Federal y por el Consejo de Universidades.

El artículo 23 de la Ley de Educación Superior establece criterios similares, tanto para los títulos docentes como para aquellos de carácter humanístico, social, artístico o técnico-profesional, que habiliten para continuar estudios o para el desempeño de actividades reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiese poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes. El resto de las carreras terciarias técnicas no requeriría reconocimiento oficial nacional.

En el año 1998 la Resolución Ministerial N° 2.540 estableció, en forma muy reglamentarista, los requisitos que deben cumplir los títulos y certificados docentes de nivel superior no universitario para obtener la validez nacional, incluyendo los de acreditación de instituciones y carreras, como se explicará en el capítulo 7. Según el Informe de la Subcomisión N° 2 de la CONEDUS, estas exigencias significarían una “recentralización” de las decisiones políticas en el ámbito nacional del sistema educativo.

En lo referido a las carreras y títulos intermedios o de pregrado universitarios rige la normativa sobre universidades, explicada en el punto anterior.

2.2. La oferta de carreras y títulos

La educación superior no universitaria ha atendido históricamente a la formación docente; desde las primeras décadas del siglo XX se ha ocupado de la formación de profesores para la enseñanza media y la propia educación superior. Algunos de sus egresados más significativos también han sido profesores universitarios. En la década del 70 se transfirió la formación de docentes para la escuela primaria al nivel superior, por lo que se amplió significativamente el número de instituciones y de alumnos.

Además de la formación de docentes, la educación no universitaria se ocupaba de algunas carreras técnicas vinculadas con las profesiones paramédicas (enfermería, radiología,

instrumentista, etc.), con el servicio social, con las comunicaciones, y con ciertos oficios tecnológicos, como continuación de la formación técnica de nivel medio. También ofrecía las carreras artísticas.

En las décadas del 80 y del 90 aparecieron requerimientos para desempeñarse en tareas relativamente nuevas, que no fueron atendidas por las universidades por lo que se crearon en el ámbito no universitario. Esto ocurrió, en especial, con la necesidad de formación de técnicos para la informática, el diseño en un espectro muy amplio, el turismo, la hotelería y la gastronomía, nuevas profesiones paramédicas y de asistencia social y otras vinculadas con nuevas tecnologías, tanto de carácter productivo como de gestión.

En la década del 70 un alto número de instituciones de formación docente vieron reducir significativamente su demanda, por lo que muchas generaron un amplio espectro de carreras de carácter supuestamente técnico pero sin una definición clara de su perfil laboral y de sus competencias específicas. Todo esto ha llevado a una oferta muy amplia y diversificada, a veces competitiva con la ofrecida por las universidades y con características casi anárquicas.

En el Informe de la CONEDUS se señala que se ofrecen en la educación superior universitaria y no universitaria carreras cortas y tecnicaturas cuyas descripciones de títulos y duración no se distinguen entre sí, lo que provoca situaciones de confusión tales como: títulos idénticos con duración diferente de las carreras; títulos idénticos con la misma duración, ofrecidos tanto por universidades como por institutos no universitarios; títulos diferentes ofrecidos por instituciones diferentes con igual duración de la carrera.

Según este Informe existen en el país 6.965 ofertas de carreras y títulos ofrecidos por el conjunto de la educación superior no universitaria. Sumando esta oferta a la de las instituciones universitarias, ya señalada, (4.219 títulos) se llega en total, según el Mapa de la Oferta elaborado, a 11.184 ofertas de títulos en la totalidad de la educación superior, tanto universitaria como no universitaria.

La distribución de la oferta de títulos en la no universitaria, en números y en porcentaje por regiones, es la siguiente:

- | | | | |
|---|---------------|-------|---------|
| - | Metropolitana | 1.557 | (22,3%) |
| - | Bonaerense | 1.204 | (17,3%) |

- Centro Este 1.176 (16,9%)
- Centro Oeste 1.061 (15,2%)
- Nordeste 647 (9,3%)
- Sur 627 (9,0%)

Fuente: Dirié, C. y equipo (2002)

La composición relativa (en %) de la oferta de títulos de las instituciones no universitarias de cada región por áreas disciplinarias es la siguiente:

Áreas	Bonaerense	Centro E.	Centro O.	Metropol.	NE	NO	Sur	Total
Cs. Aplicadas y Tecnológicas	16,0	20,6	18,1	13,8	16,9	11,7	16,9	16,4
Cs. Básicas	5,0	5,0	4,0	4,0	6,8	8,2	2,6	4,9
Cs. de la Salud	6,5	4,8	4,0	12,3	3,5	5,6	4,1	6,5
Cs. Humanas	47,0	44,4	45,5	49,3	47,0	54,3	42,1	47,1
Cs. Sociales	25,0	24,7	25,4	20,6	25,0	20,1	34,3	24,4
Sin especificar	0,5	0,4	3,1	0,0	0,9	0,0	0,0	0,7

Fuente: Dirié, C. y equipo (2002)

Es de señalar la fuerte predominancia de las carreras de Ciencias Humanas y de Ciencias Sociales, la mayoría de ellas vinculadas con la formación docente. A nivel nacional representan el 71,5% de la oferta y en algunas regiones superan esa participación: el 76,4% en el Sur y el 74,4% en el Noroeste.

En cuanto a carreras, las que ofrecen mayor número de títulos son las de Educación (28,0%), de Economía y Administración (12,4%), de Informática (8,5%) y de Artes (8,2%) En la región Metropolitana es importante la participación de las carreras Paramédicas y de Auxiliares de Medicina con el 12 %.

Es de señalar la diversidad de denominaciones de los títulos ofrecidos, lo que genera confusiones en el mercado de trabajo. Se utilizan las denominaciones, según los casos, de Idóneo, Experto, Especialista, Auxiliar y/o Ayudante, Asistente, Profesional, Perito, Analista, Técnico, Técnico Superior y, en otros casos, directamente el nombre de la especialidad, como ser: Despachante, Enólogo, Fonoaudiólogo, Locutor, Periodista, Terapeuta Físico, Actor, Archivista, Secretario/a, etc.

Las duraciones de las carreras son también variables: van de uno a cuatro años, aunque la mayoría son de dos o tres años.

La reorganización de la oferta académica de las carreras terciarias o de pregrado es muy urgente ya que la situación actual afecta negativamente al número cada vez mayor de estudiantes que las cursan, ya que la anarquía en materia de denominaciones, de duraciones, de competencias y los disímiles niveles de calidad y pertinencia genera serios problemas para el desempeño laboral de los egresados. En relación con ello, también se hace necesario plantearse la articulación académica entre las instituciones universitarias y las no universitarias, como ya ha sido sugerido en otros capítulos. La confusa situación en materia de carreras, planes de estudio y denominaciones de los títulos dificulta mucho dicha articulación.

Las propuestas sobre organización de colegios universitarios, considerados en el capítulo 3, requieren también, para ser implementados eficazmente, un ordenamiento de la oferta actual de las carreras terciarias.

3. Carreras de posgrado

3.1. Antecedentes

Las ofertas académicas de posgrado se han desarrollado fuertemente desde mediados de la década del 80 –como producto del proceso de recuperación democrática y académica de las instituciones universitarias desde diciembre de 1983- y muy especialmente en la década del 90.

Históricamente el posgrado no había tenido importancia en la universidad argentina. Los doctorados en Medicina y Abogacía –que eran los más comunes- constituían más una formalidad para el desempeño profesional de médicos y abogados que un esfuerzo académico significativo. Las tesis para obtener el grado de doctor eran, habitualmente, trabajos poco relevantes y muchas veces reiterados de unos a otros.

En la década del 60 se desarrollaron equipos de investigación de envergadura en ciertas facultades de algunas universidades nacionales, en especial en Ciencias Básicas, integrados por científicos que habían obtenido su doctorado en universidades de Estados Unidos o

Europa. En el marco de esos equipos de alto nivel académico se estructuraron doctorados al estilo europeo: jóvenes investigadores que trabajaban con un director durante algunos años y cuando su avance científico personal lo permitía elaboraban su tesis y formalizaban su doctorado.

También en ese período el recientemente creado Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, envió a jóvenes profesionales a realizar maestrías al exterior y a su retorno – contando con un financiamiento propio muy importante - se crearon maestrías en convenio con varias universidades nacionales.

Procesos similares se registraron en algunas disciplinas de las Ciencias Sociales, al haberse organizado hacia fines de la década del 50, en algunas facultades de ciencias económicas las carreras de economía y administración y en facultades de humanidades y/o ciencias sociales las de sociología, psicología, ciencias de la educación y antropología. En estos casos se celebraron convenios con universidades norteamericanas para que jóvenes profesionales argentinos cursasen sus estudios de maestría y doctorado. Lamentablemente, en los casos de las Ciencias Sociales los procesos militares que se sucedieron a partir de 1966 con el consiguiente efecto negativo sobre las universidades nacionales, impidieron la conformación de programas de posgrado en las universidades argentinas. Las únicas excepciones, quizás, consistieron en el establecimiento de la FLACSO en el país en 1973, lo que permitió el dictado de maestrías en Ciencia Política y en Sociología y, desde 1982, la de Educación. También se desarrollaron doctorados en universidades católicas en el marco de su tradición académica.

Los cambios registrados en la formación médica y la consolidación de las especialidades en esa área llevaron al desarrollo de carreras de formación de especialistas, organizadas por las respectivas corporaciones profesionales, bajo la orientación de autoridades nacionales y provinciales de salud pública. Esto también ocurrió en otras áreas de las Ciencias de la Salud, como Odontología y Farmacia y Bioquímica.

En los casos de Ingeniería algunas universidades desarrollan diversas especializaciones desde fines de la década del 60 e inicios de la del 70, vinculadas con el proceso de desarrollo de tecnologías específicas.

3.2. El desarrollo de los posgrados²⁴

Como ya se señaló, con la recuperación democrática del país y de las universidades nacionales, se inicia el proceso de desarrollo de los estudios de posgrado en el país.

Ya en 1987, el CONICET publica un relevamiento de los posgrados en universidades nacionales registrando la existencia de 38 maestrías y 135 doctorados. Previamente, en 1985, el Poder Ejecutivo había creado por decreto el Sistema Interuniversitario de Cuarto Nivel (SICUN), con el objeto de promover, coordinar, financiar y evaluar el desarrollo incipiente de este tipo de estudios. Por indefiniciones tanto del Ministerio de Educación como del CIN, el sistema no llegó a funcionar efectivamente. (Ver Barsky, 1997)

En la década del 90 se registra una fuerte expansión de los posgrados, facilitada por diversos factores: la consolidación académica de las universidades nacionales, luego de alrededor de diez años desde la recuperación democrática, la creación de alrededor de cuarenta nuevas universidades nacionales y privadas que aportan una diversa oferta de posgrados, la creación de un nuevo “mercado profesional” que va exigiendo mayores y más específicas titulaciones que las de grado y plantea más competitividad, la incorporación de nuevas tecnologías y después sofisticados equipamientos, los efectos de la internacionalización en materia de conocimientos y de exigencias académicas.

Según información brindada por Barsky (1999), la evolución cuantitativa de los posgrados puede sintetizarse de la siguiente manera: por tipo de posgrado y por universidades nacionales y privadas.

	Año 1994			Año 1996			Año 1999		
	U.Nac.	U.Priv.	Total	U.Nac.	U.Priv.	Total	U.Nac.	U.Priv.	Total
Especializaciones	216	87	303	264	134	398	459	217	676
Maestrías	151	94	245	269	125	394	449	207	656
Doctorados	151	93	244	171	91	262	207	103	310
Total	518	274	792	704	350	1054	1115	527	1642

Fuente: O.Barsky, 1999

²⁴ La información para este punto se ha tomado de la CONEAU y de estudios y trabajos de los especialistas Osvaldo Barsky y Ana María García de Fanelli, entre otros.

Entre 1994 y 1999 el número total de posgrados creció el 107%. Las maestrías se incrementaron un 168% (de 245 a 656) y las especialidades en un 123% (de 303 a 676) En cambio, los doctorados han crecido sólo un 27%, por lo que su participación en el total de los posgrados se redujo del 30,8% 1994 al 20,7% en 1999. Las maestrías pasaron de ser el 30,9% en 1994 –casi similar a los doctorados- al 40,7% y las especializaciones se mantuvieron prácticamente con la misma participación: el 38%.

Esta información muestra que el tipo de posgrado que ha predominado en la oferta en los últimos años ha sido la maestría en desmedro del doctorado, a diferencia de otros países de América Latina y Europa en los que el doctorado se constituye en una meta académica significativa y una exigencia imprescindible para la docencia universitaria. En cambio, en la Ley de Educación Superior, artículo 36, sólo se lo plantea como deseable: “Gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario”. Esto explica, asimismo, un dato relativamente sorprendente, en especial a nivel de comparaciones internacionales: únicamente el 21% de los investigadores en universidades tienen título de doctor y el 71% solo poseen título de grado universitario (67%) o terciario (4%) (Ver capítulo 8)

Barsky (1999) plantea un posible subregistro en esta información sobre posgrados que se basa en las Guías de Posgrados de la Secretaría de Políticas Universitarias: el hecho de que se registre un solo posgrado cuando el mismo se dicta bajo una misma denominación genérica y un determinado plan de estudios en distintas sedes de la misma facultad o universidad. Es el caso de las especializaciones médicas que se dictan en distintos hospitales; así, la Facultad de Medicina tenía registrado en la Guía 48 especializaciones médicas cuando, en realidad, para el proceso de acreditación de la CONEAU fueron 102 carreras de especializaciones independientes; igualmente, la Universidad Nacional de Córdoba registraba en la Guía 33 especializaciones médicas y fueron 68 carreras para la CONEAU. Plantea Barsky que en 1999 las especializaciones deberían ser 765 y el total de posgrados 1.731 carreras.

La primera convocatoria para acreditación de posgrados realizada por la CONEAU, a través de un proceso en varias etapas, registró 1.359 solicitudes ingresadas. Jeppesen y Guerrini (2001) estiman que constituyen alrededor del 85 % de los posgrados existentes.

La información producida por la CONEAU y recogida, también por Jeppesen y Guerrini, muestra que del total de presentaciones el 46% eran Especializaciones, el 38% Maestrías y el 16% Doctorados. La distribución de estas carreras por áreas disciplinarias es la siguiente:

Áreas	Especializaciones	Maestrías	Doctorados	Totales
Agronomía, Veterinaria y Medio ambiente	21	53	8	82
Arquitectura e Ingeniería	40	70	34	144
Ciencias Básicas	5	46	64	115
Ciencias Jurídicas	73	43	17	133
Ciencias Sociales Y Humanidades	71	150	56	277
Economía y Administración	59	92	14	165
Ciencias Biomédicas	360	61	22	443
Totales	629	515	215	1359

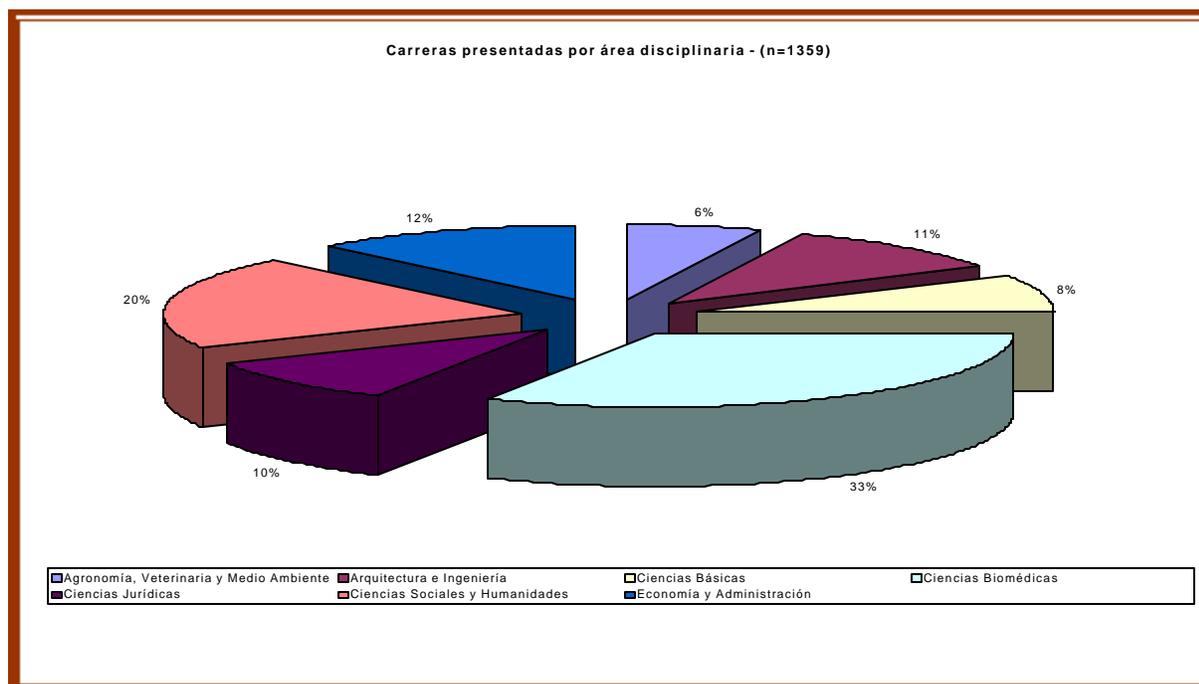
Fuente: CONEAU

Esta información muestra que las especializaciones predominan en Ciencias Biomédicas (81% del total) y en Ciencias Jurídicas (55%); las maestrías en tres áreas: 65% en Agronomía, Veterinaria y Medio Ambiente, 55% en Ciencias Sociales y Humanidades y en Economía y Administración y los doctorados en Ciencias Básicas (55%)

El Gráfico N° 9 muestra la participación porcentual de cada área disciplinaria en el total de solicitudes presentadas. El mayor porcentaje lo tienen las carreras biomédicas con un tercio del total.

Gráfico N° 9

CONEAU. Carreras de Posgrado presentadas por área disciplinaria



Fuente: CONEAU

En el capítulo 7 se muestra información sobre los resultados del proceso de acreditación de las 1359 solicitudes presentadas por áreas disciplinarias.

4. Algunas consideraciones sobre las estructuras académicas

El análisis de las estructuras académicas terciarias, de grado y de posgrado evidencian que el sistema de educación superior se ha ido conformando por adiciones, agregados y “parches” provenientes de muy diversos orígenes: la propia estructura histórica de la educación superior de tendencia binaria en el país; las tendencias –a veces contradictorias- provenientes de orígenes diversos, tanto europeos como de Estados Unidos; la adopción de ciertas tendencias que fueron “modas” pasajeras –de origen nacional y extranjero- y que quedaron en forma permanente en el sistema; las políticas para educación superior asumidas a lo largo de muchas décadas, influenciadas por diversos sectores académicos, profesionales y políticos.

Esto ha generado una educación superior fragmentada, con escasa articulación horizontal y vertical, con grandes vacíos y, simultáneamente, con superposiciones provenientes de

diferentes ámbitos institucionales y que, como resultado, presenta una excesiva duración y altas tasas de deserción.

Así, por ejemplo, un estudiante que ingresa a las instituciones universitarias debe cursar una carrera de grado muy extensa que no le ofrece, en general, titulaciones intermedias por lo que si deserta no obtiene ninguna certificación válida para su acceso al mercado laboral. Quizás convendría plantearse la posibilidad de certificar –con algún título intermedio o de alguna otra manera- a los estudiantes que han aprobado un número significativo de asignaturas y que no tienen posibilidades de alcanzar a obtener el título de grado. (Dibbern, Taller) Si el estudiante ingresa a una institución no universitaria puede egresar con un título que generalmente no tiene competencias claras para su desempeño laboral –excepto en el caso de los docentes- y le resultará muy difícil –si no imposible en algunas carreras- continuar estudios en instituciones universitarias y, por lo tanto, posteriormente acceder a posgrados.

Otro aspecto crítico es la excesiva extensión de los estudios de grado y de posgrado. El grado tiene una duración formal de 5 o 6 años y una real de 8 o 9 años. El posgrado –en el caso de la maestría- exige un mínimo de dos años de cursado y casi otro tanto para la elaboración de la tesis. Por lo tanto, el graduado obtendrá su maestría luego de 10 a 12 años de educación superior; si opta por el doctorado esta le implicará, como mínimo, entre 12 y 15 años. En Estados Unidos, en Canadá y en los países de la Unión Europea, luego del Acuerdo de Bologna y del BA-MA-Do, le exigiría 5 o 6 años para la maestría y 7 u 8 para el doctorado; es decir, prácticamente la mitad del tiempo que se exige en nuestro país. La adopción por parte de la Unión Europea de la estructura histórica vigente en América del Norte y en gran parte de países latinoamericanos debe ser tema de un debate profundo acerca de la estructura académica universitaria en nuestro país.

Por supuesto que en la excesiva extensión de las carreras incide significativamente el carácter «part-time» de los estudios universitarios en la Argentina con casi un 65% de los docentes con la mínima dedicación (simple) y sólo el 14% con dedicación exclusiva y con un muy alto porcentaje de estudiantes que trabajan –generalmente con jornadas completas- y en tareas sin ninguna relación con lo que estudian. (Ver capítulo 5) Esto se constituye en un serio problema de los estudios universitarios.

Estos problemas que se han planteado y otros que se han ido señalando a lo largo del texto, en el Informe de la CONEDUS y en los trabajos escritos en los últimos años por especialistas argentinos, exigen un replanteamiento integral de las estructuras académicas de la educación superior en la Argentina. Esta tarea se constituye en una de las prioridades principales de este nivel de educación, el que es estratégico para la construcción del futuro nacional.

5. Oferta de carreras a distancia²⁵

La oferta de carreras a distancia está en pleno crecimiento aunque todavía abarca una parte relativamente menor del universo académico de las universidades argentinas. La utilización de nuevas tecnologías, en especial las de carácter informático a través de la WEB, continúa ampliándose gradualmente, a pesar de que todavía no existe suficiente número de especialistas formados para el diseño, la programación, la tutoría y la evaluación de para cursos que utilicen estas tecnologías.

Como antecedente significativo debe señalarse que una universidad nacional –la de Quilmes- ha creado la Universidad Virtual de Quilmes conjuntamente con una universidad española, la Universidad Abierta de Cataluña y dicta actualmente 9 carreras: 7 de carreras de grado, una de posgrado y una tecnicatura. Otras universidades nacionales y privadas han creado, asimismo, ámbitos específicos para el dictado de cursos a distancia, tanto de grado y posgrado como de pregrado y de formación sin titulación.

Según Martín esta oferta ha crecido significativamente entre el año 2000 –en que se hizo el primer estudio- y el 2002, que es el que actualmente se dispone. El número de universidades nacionales que ofrecen educación a distancia ha crecido el 61,5% entre el 2000 y el 2002 y el de privadas creció el 83,3 % en ese período. En el año 2000 ofertaban algún tipo de educación a distancia el 34,6% de las instituciones sobre las que se obtuvo información; en el 2002 lo hacían el 54,9% de las instituciones que informaron al respecto.

En el año 2002, las instituciones universitarias nacionales ofrecen el 73,7% del total de los cursos a distancia mientras que el restante 26,3% los desarrollan las privadas.

²⁵ La información para este párrafo ha sido tomada del trabajo de José Francisco Martín, “La Educación Superior a distancia en el sistema universitario argentino”, Universidad Nacional de Cuyo, julio de 2002, en el que se analiza la oferta de 40 universidades nacionales (97,6% del total) y de 42 privadas (85,7%) del total. Se agradece al autor el haber suministrado este trabajo que todavía es inédito.

Varias universidades nacionales –alrededor de 20- participan regularmente de una denominada Red Universitaria de Educación a Distancia (RUEDA), que organiza encuentros y reuniones técnicas tendientes al fomento y mejoramiento de este tipo de servicios educativos.

De las 40 universidades nacionales que respondieron al relevamiento de Martín, el 85% tiene algún tipo de actividad en este campo y de las 41 privadas que brindaron información el 26,2% tiene alguna actividad a distancia. Esto estaría evidenciando que un número significativamente mayor de universidades nacionales ofrece este tipo de cursos.

El cuadro siguiente muestra el número de cursos ofrecidos según tipo de oferta y el carácter nacional o privado de las instituciones.

Instituciones Universitarias	Total	Tipo de oferta				
		Carreras de Posgrado	Carrera de Pregrado y Grado	Cursos de Posgrado	Cursos Diversos	Estudios terciarios y Tecnicaturas
Total	407	22	133	51	178	23
Nacionales	306	16	107	43	118	22
Privadas	101	6	26	8	60	1

Fuente: J.F.Martín, La Educación Superior a Distancia en el sistema universitario argentino, UN Cuyo, 2002

La información del relevamiento realizado en el año 2002 por la UN Cuyo permite señalar que las universidades nacionales ofrecen el 75% de los 407 cursos que se dictan, el 72% de las 22 carreras de posgrado, el 80% de las 133 carreras de pregrado o grado –ya sean dictadas de esa manera en forma total o parcial-, el 84% de los 178 cursos de posgrado, el 66% de cursos diversos y la casi totalidad (95%) de las 23 carreras de estudios terciarios y de tecnicatura.

La mayor parte de las universidades que las ofrecen sólo dicta una o dos carreras de posgrado, excepto el Instituto Tecnológico de Buenos Aires que dicta 4. Las que dictan carreras de posgrado y grado en mayor número son las instituciones universitarias nacionales: del Litoral (11), de Rosario (9), el Instituto Universitario Aeronáutico (8), de Lomas de

Zamora y Quilmes (7) y de Córdoba y Santiago del Estero (6) y las privadas Blas Pascal (12) y Belgrano, Católicas de Salta y Santiago del Estero (4)

Los 51 cursos de posgrado que no conducen a un título formal son dictados por alrededor de 20 instituciones, predominando la Universidad de Buenos Aires y el Instituto Tecnológico de Buenos Aires con 7 cada una y las nacionales de Rosario, de San Luis y del Sur con 5 cada una. En cuanto a estudios terciarios y tecnicaturas las dos universidades nacionales que dictan un mayor número son la del Litoral con 7 y la Tecnológica Nacional con 5. En cuanto a cursos diversos de capacitación la Universidad de Belgrano ofrece 34, la de Buenos Aires 19, la Nacional de Rosario 22, la Católica de Santiago del Estero 12, las nacionales de Catamarca, Mar del Plata y Tres de Febrero 10 cada una y las de La Rioja y del Litoral 7 cada una.

Señala Martín que en relación con países europeos y con otros países americanos –en especial Estados Unidos- en la Argentina la modalidad de educación a distancia no se ha extendido aún suficientemente y que la oferta se desarrolla a partir de actividades realizadas por universidades de carácter presencial. También afirma que un aspecto todavía deficitario de esta modalidad es la falta de explicitación de requisitos, criterios, dimensiones y metodologías para su evaluación, de manera de garantizar la calidad y la pertinencia de las ofertas de educación a distancia, como ocurre en otros países con mayor desarrollo de esta modalidad.

En los últimos tiempos se ha estado afirmando por parte de especialistas en educación superior las significativas perspectivas que se le abren al sistema universitario argentino en cuanto a un mayor desarrollo de la educación a distancia –en particular en el posgrado- no sólo para estudiantes argentinos sino también para los de otros países de América Latina. Se constituye esto en un importante desafío para la educación superior de nuestro país.

7. ACREDITACIÓN Y SISTEMAS DE EVALUACIÓN

1. Políticas de Calidad

1.1. Evolución

Hacia fines de la década del 80 y principios de la del 90, el tema de la calidad de la educación comienza a afirmarse en el escenario y en la agenda de la educación, tanto en Argentina como en otros países de América Latina. En décadas anteriores, los enfoques predominantes en materia de planeamiento y desarrollo de la educación pusieron énfasis en los aspectos cuantitativos y en la vinculación con lo económico y social. El desafío mayor para los sistemas educativos lo constituía el crecimiento, la ampliación de su cobertura, la construcción de escuelas, la formación de docentes, con escasa atención a los aspectos de calidad. Las reformas educativas de los 70 en varios países latinoamericanos (Chile, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Perú, Panamá, etc.) incluyeron la temática de la calidad pero en el marco de transformaciones de los sistemas educativos que, en general, no tuvieron éxito y permanencia.

En los 80 –en el marco de las restricciones políticas impuestas por las dictaduras militares en sus etapas finales o de las recién recuperadas democracias, según países- se produce en América Latina un proceso de reflexión en el que el tema de la calidad –junto con el de la equidad- se asumen como prioritarios. Primero, en relación con los niveles primario y medio y vinculado especialmente con los operativos de medición de los rendimientos de los estudiantes. Luego para el ámbito universitario, a partir de los procesos de evaluación institucional llevados a cabo desde largo tiempo atrás en Estados Unidos y Canadá y, más recientemente, en Europa en el marco de la constitución de la Unión Europea.

En el país, a principios de los 90, asumió un nuevo gobierno nacional que planteó incluir nuevos criterios de política y gestión universitaria, entre ellos, el de evaluación y acreditación. En el año 1991 los impulsó a través del Subproyecto 06 del Programa PRONATASS, con financiamiento del Banco Mundial. En ese mismo año, el CIN convocó en la ciudad de Salta al “Primer Encuentro Interuniversitario sobre Evaluación de la Calidad”, que contó con la participación de un alto número de asistentes y con exposiciones de especialistas argentinos y extranjeros. También, el mismo CIN aprobó en agosto de 1992 el Acuerdo Plenario N° 54 en el que se definen los aspectos relevantes de la evaluación de la

calidad y de su instrumentación, señalándoselos como elementos imprescindibles para el planeamiento académico institucional.

A pesar de esta coincidencia en la temática entre el gobierno y las universidades nacionales, se produjo un fuerte pero interesante debate entre distintos actores de los procesos político-universitarios. Las universidades –en el marco de una defensa irrestricta de la autonomía- consideraron que eran ellas quienes debían generar y llevar a cabo los procesos de evaluación y, por lo tanto, enfrentaron política y técnicamente las propuestas del Subproyecto 06. Esta posición coincidió con la de las universidades brasileñas que generaron y gestionaron en ese período un programa de adhesión voluntaria: el PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras)

Entre 1993 y 1994 se produjo el consenso entre gobierno y sistema universitario por lo que dieciséis universidades firmaron un convenio con el Ministerio de Educación para llevar a cabo procesos de evaluación institucional, con la cooperación ministerial. Se creó, asimismo, el Consejo Nacional de Educación Superior integrado por personas de reconocida trayectoria académica, científica y tecnológica, cuya función principal era “presentar propuestas y sugerencias, así como asesorar en las materias que hacen a la mejora sistemática de la educación superior”. En diciembre de 1993 se firmó entre el Ministerio y el CIN un acta acuerdo por la que se establecen los criterios para la creación de un ente para la evaluación institucional universitaria. Dicho acuerdo se concretó al sancionarse, en 1995, la Ley de Educación Superior, por la que se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

En relación con la acreditación de posgrados -y en el marco de estos acuerdos- en el año 1994 el Ministerio de Educación creó la Comisión Nacional de Posgrados, la que estuvo integrada por cinco miembros propuestos por el CIN, tres por el CRUP y uno por el Ministerio. Al crearse la CONEAU asumió esa tarea, como se verá más adelante.

En cuanto a la educación superior no universitaria, la Ley de Educación Superior estableció la elaboración, por parte del Consejo Federal de Educación, de criterios y bases comunes para la evaluación de la calidad y la acreditación de este tipo de instituciones, particularmente de aquellas que ofrezcan estudios cuyos títulos habiliten para el ejercicio de actividades reguladas por el Estado.

Es de señalar que el interés por la evaluación en la educación superior se ha dado, recientemente, por parte de la Fundación Premio Nacional de la Calidad y del IRAM. La Fundación ha desarrollado un modelo de evaluación de gestión de calidad para el área educación, aplicable tanto a instituciones de la educación superior como de otros niveles, con utilización de los criterios de Calidad Total (TQM) El modelo desarrollado se plantea tres componentes (Liderazgo, Sistema de Gestión y Resultados), los que a su vez se dividen en siete Criterios y veintiocho Factores. La evaluación del Sistema de Gestión abarca los siguientes Criterios: Planeamiento Estratégico, Enfoque en Estudiantes, en el Cuerpo Docente y el Personal, Información y Comunicación y Gestión de los procesos educativos y de apoyo.

El IRAM –reconocido por la legislación argentina como Organismo Nacional de Normalización– ha desarrollado la Norma IRAM 30000 “Guía para la interpretación de la Norma 9001: 2000 en Educación”, por lo que se posibilita la certificación de procesos de instituciones educativas.

Ambos trabajos, el de la Fundación y el del IRAM, ya han comenzado a aplicarse en algunas instituciones de educación superior, abriendo una nueva perspectiva conceptual y metodológica en esta área.

1.2. La CONEAU

La Ley de Educación Superior estableció que la CONEAU estuviese integrada por doce miembros designados por el Poder Ejecutivo de la siguiente manera: tres a propuesta del Consejo Interuniversitario Nacional, uno del CRUP, uno de la Academia Nacional de Educación, tres de cada una de las cámaras del Congreso de la Nación y uno del Ministerio de Educación. Todos los miembros deben ser personalidades de reconocida jerarquía académica y científica y duran cuatro años en sus funciones, con sistema de renovación parcial.

Las funciones principales de la CONEAU son las siguientes:

- coordinar y llevar a cabo las evaluaciones externas de las instituciones universitarias, con la participación de pares académicos de reconocida competencia;

- acreditar las carreras de grado correspondientes a profesiones reguladas por el Estado;
- acreditar las carreras de posgrado, ya sean de especialización, maestría y doctorado;
- expedirse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional requerido para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación por ley del Congreso Nacional o el reconocimiento de una provincial;
- preparar los informes requeridos para otorgar o no la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evalúa anualmente el período de funcionamiento provisoria de dichas instituciones;
- expedirse sobre las propuestas para la constitución de entidades privadas con fines de evaluación y acreditación universitaria en forma previa a la decisión al respecto del Ministerio de Educación.

Esta multiplicidad de funciones le otorgaron a la CONEAU un perfil bastante diferenciado de otras instituciones o agencias similares en otros países, ya que la mayoría de las existentes a nivel mundial se ocupan de algunas de esas funciones pero no de todas conjuntamente; es decir, evaluación institucional y acreditación de instituciones oficiales y privadas y de carreras de grado y de posgrado.

La ley prevé, también, que podrán crearse entidades privadas con fines de evaluación y acreditación, las que deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Educación, previo dictamen de la CONEAU. Ya esta Comisión Nacional se ha expedido formalmente sobre una de estas instituciones y el Ministerio de Educación la ha reconocido aunque antes de iniciar sus actividades tendrá que presentar un informe, que deberá ser estudiado por la CONEAU.

La CONEAU elige, entre sus miembros a un Presidente y a un Vicepresidente, en forma anual. Está organizada en Subcomisiones que se ocupan de las cuatro grandes funciones: Evaluación Externa, Proyectos (acreditación de instituciones oficiales y privadas), Acreditación de Posgrado y Acreditación de Grado. Además de estas Subcomisiones sustantivas se han creado otras de apoyo: Gestión y Presupuesto y Relaciones Internacionales.

Cada una de las Subcomisiones elige un Coordinador entre sus miembros. La Comisión y las Subcomisiones se apoyan en un equipo técnico organizado en dos direcciones sustantivas y una de apoyo: Evaluación, Acreditación y Administrativa.

La CONEAU inició sus actividades en agosto de 1996, por lo que ya lleva más de seis años de funcionamiento.

2. Evaluación institucional

La Ley de Educación Superior establece en su art. 44 que “las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión y, en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional”. Agrega la ley que las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.

Una de las primeras actividades de la CONEAU fue prepararse institucional y técnicamente para la organización de sus actividades de evaluación externa. Para ello se estudiaron la organización y las metodologías de estos procesos en otros países con experiencia en el tema, en especial Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, España, Chile y Brasil. También organizó un Taller de Trabajo para sus miembros y técnicos y para especialistas argentinos invitados, con el apoyo de Columbus. Es decir, se trató de recoger, analizar y sistematizar las experiencias internacionales para –a partir de ellas- diseñar una metodología útil para la especificidad del caso argentino.

Se elaboró un documento orientador para los procesos de evaluación externa “Lineamientos para la Evaluación Institucional”, que fue adoptado en noviembre de 1997, incorporando los aportes que hicieron llegar, al ser consultados, el CIN y el CRUP. Este documento, con leves adaptaciones, todavía rige para los trabajos de evaluación externa.

Según este documento, los principios de la evaluación institucional son los de conocer, comprender y explicar como funcionan las universidades para su mejoramiento, contribuir al

perfeccionamiento de sus prácticas en especial en lo relacionado con la toma de decisiones y mejorar la comprensión que los actores tienen de su institución, estimulando la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que se realizan.

La CONEAU ha asumido –en el marco de los principios de autonomía universitaria y de lo establecido por la Ley de Educación Superior- que el proceso de autoevaluación es responsabilidad de cada institución y que la agencia se hace cargo de la evaluación externa. En estos años de trabajo la CONEAU ha desarrollado diversas acciones tendientes a asistir a las instituciones en sus tareas de autoevaluación. Para ello, ha organizado cursos y talleres sobre aspectos conceptuales y metodológicos de estos procesos; ha celebrado acuerdos de cooperación con un alto número de instituciones; ha elaborado y difundido diversos documentos teórico-metodológicos sobre aspectos específicos de la evaluación institucional; ha brindado asesoramiento por parte de su equipo técnico a las instituciones que lo han solicitado; etc. Es decir, ha desarrollado una estrategia de asistencia y cooperación que tiende a fortalecer dentro del sistema universitario la denominada “cultura de la evaluación”.

Se han firmado acuerdos con 53 instituciones universitarias -alrededor del 60% de las existentes-. Estos acuerdos explicitan los propósitos, el alcance y la naturaleza del proceso de evaluación externa y las bases normativas sobre las que se desarrolla, precisan los aspectos que serán objeto de evaluación, define las etapas del proceso y bosqueja un cronograma conjunto de trabajo.

En la documentación producida por la CONEAU se plantea que los procesos de autoevaluación deben ser participativos y enmarcados en una perspectiva contextual e histórica referida a los objetivos y al proyecto de la institución, y deben abarcar todas las funciones que desempeña, tomarla como un todo y brindar una idea claramente documentada de la misma.

La CONEAU está preparando actualmente, a solicitud de las instituciones universitarias, una documentación que abarcará sistemáticamente los aspectos conceptuales y metodológicos más significativos a tener en cuenta en los procesos de autoevaluación, a fin de impulsarlos y orientarlos, porque todavía un número importante de universidades -alrededor del 40% - no ha avanzado significativamente en esta tarea, a pesar de que ya han transcurrido seis años del funcionamiento de la CONEAU.

Las evaluaciones externas se llevan a cabo a través de comités de pares integrados por académicos y especialistas argentinos y del exterior, según los casos, seleccionados de una nómina de alrededor de mil, incluidos en una base de datos y clasificados por su área académica. La designación, a partir de nóminas de entre tres y seis académicos para cada caso, se hacen, en sesión plenaria de la CONEAU, teniendo en cuenta el área académica y su experiencia y trayectoria en alguna de las funciones a estudiar: docencia, investigación, extensión y transferencia y gestión. El comité de pares está acompañado por dos miembros de la CONEAU, designados por sorteo, y un integrante del equipo técnico.

Los comités de pares cuentan con orientaciones y guías metodológicas preparadas por la CONEAU y con el informe de autoevaluación y tienen a su disposición una nutrida documentación complementaria preparada por la institución, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de la CONEAU o del propio comité. Los comités trabajan entre 30 y 45 días, aproximadamente; tienen dos extensas reuniones previas a la visita, una visita de alrededor de una semana a la institución y varias sesiones de trabajo posteriores para preparar el correspondiente informe.

El informe de evaluación externa preparado por los pares es analizado por la CONEAU – que suele solicitarles aclaraciones, ampliaciones o profundizaciones- y luego es enviado en consulta al rector de la institución para que formule las indicaciones o correcciones que estime pertinentes. Luego de recibidas, la CONEAU prepara la versión final y la envía al rector, solicitándole sus opiniones; éstas se publican conjuntamente con el informe de evaluación externa.

Es de señalar que las opiniones de los rectores difieren sustancialmente en su contenido: algunas son simplemente formales, otras son de aceptación plena al contenido del informe, otras plantean puntos de vista distintos a los de la CONEAU sobre algunas partes del mismo y, finalmente, algunas tienen opiniones muy discrepantes sobre el proceso de evaluación externa y los contenidos del informe en su casi totalidad.

Las opiniones recogidas entre distintos actores de los procesos de evaluación externa – miembros y técnicos de la CONEAU, pares, autoridades universitarias, etc. – muestran tanto

aspectos positivos como otros que no lo son en cuanto a lo desarrollado en estos años. Entre los positivos pueden mencionarse los siguientes:

- La evaluación institucional moviliza a la comunidad universitaria promoviendo la reflexión y acciones de mejoramiento;
- Se produce una significativa repercusión positiva a través de los pares evaluadores en las instituciones en las que ellos se desempeñan;
- Estos procesos han llevado a tomar conciencia por parte de las autoridades de las universidades sobre la necesidad de asumir a la evaluación como un proceso permanente y a ordenar e informatizar la información institucional;
- Se ha ido construyendo y perfeccionando en forma gradual un modelo flexible, con estilo propio, de evaluación institucional en relación con las especificidades político-organizativas del sistema universitario argentino.

Entre los aspectos que han complicado los procesos de evaluación se pueden señalar los que siguen:

- La gran diversidad en diseño y en contenidos de los informes de autoevaluación por ser, en todos los casos, una primera experiencia en cada institución y no haber orientaciones hacia un esquema concertado;
- la escasa sincronía, en muchos casos, entre la CONEAU y las instituciones, en materia de criterios y metodologías;
- El muy escaso número de especialistas o de profesionales capacitados en el área de la evaluación institucional;
- Las dificultades para llevar a cabo las evaluaciones externas frente a los problemas planteados en párrafos anteriores, lo que ha generado informes muy diferentes en materia de profundidad y calidad en los análisis y con una excesiva diferenciación en sus contenidos;
- El limitado tratamiento en los informes de autoevaluación y en los de evaluación externa en cuanto a lo referido a planes y programas específicos de mejoramiento y de desarrollo institucional a mediano y largo plazo.

Desde fines de 1997 hasta la fecha, la CONEAU ha llevado a cabo 33 evaluaciones externas, de las que fueron totalmente concluidas 25. Previamente a la constitución de la

CONEAU el Ministerio de Educación había hecho tres evaluaciones externas de instituciones universitarias; en dos de ellas, en la Universidad Nacional de Cuyo y en Universidad Nacional de la Patagonia Austral, se acaba de realizar la segunda.

Las evaluaciones externas, según la ley, deberían hacerse cada seis años, por lo que constituye un incumplimiento de la misma que a siete años de su sanción y a seis de la organización de la CONEAU, casi el 40% de las instituciones no se hayan comprometido, a través del acuerdo con la CONEAU, a llevar a cabo el proceso de evaluación y sólo se hayan realizado evaluaciones externas en alrededor de un tercio de las instituciones. Esto debería constituirse en un tema prioritario para las estrategias de evaluación institucional y para la CONEAU. En el Taller algunos de los participantes (Pérez Lindo, Moundet y Marquis) opinaron que esto puede deberse a la falta de consecuencias institucionales y financieras de la evaluación externa. Arias y Yapur destacaron las contribuciones muy positivas que las evaluaciones externas habían tenido en sus universidades (UN San Luis y UN Tucumán, respectivamente)

3. Acreditación de instituciones universitarias

Como ya se señaló con anterioridad, entre las funciones de la CONEAU están las referidas a lo que podría denominarse “acreditación de instituciones universitarias”, aunque la ley y la CONEAU no lo denomina de esa manera. Se refiere a los dictámenes requeridos para la puesta en marcha de las nuevas instituciones universitarias nacionales, para el reconocimiento de las provinciales, para la autorización provisoria de nuevas universidades privadas y para el reconocimiento definitivo de instituciones privadas con autorización provisoria. El dictamen de la CONEAU es previo a la decisión del Ministerio y en caso de dictámenes negativos el Ministerio no puede autorizar la puesta en marcha, el reconocimiento o la autorización, según los casos. Es decir, el dictamen es vinculante.

Los informes o dictámenes de la CONEAU son elaborados por uno o dos de sus miembros –designados por sorteo– en conjunto con el equipo técnico de la Dirección de Evaluación. En todos los casos se cuenta con el asesoramiento de, por lo menos, un experto. Si la complejidad del proyecto lo requiere los expertos pueden ser dos o tres. Son designados por la CONEAU a partir de un análisis detallado de los antecedentes académicos y profesionales de los especialistas registrados en la base de datos disponible a tal efecto. El

experto produce un informe muy detallado, según el esquema metodológico elaborado por la CONEAU.

a) Autorización provisoria de nuevas instituciones universitarias privadas

El dictamen favorable de la CONEAU acredita ante el Ministerio de Educación que se puede autorizar el funcionamiento provisorio de una nueva institución universitaria ya que el proyecto es viable, académicamente calificado y pertinente y le asegura a la comunidad que esta apertura esta justificada. Para ello, se considera, según el documento de la CONEAU “Informes sobre Proyectos Institucionales”, 1998, lo siguiente:

- la trayectoria de la entidad solicitante y la de sus integrantes en actividades de docencia universitaria e investigación así como la responsabilidad moral, financiera y económica de los miembros de las asociaciones o fundaciones promotoras;
- la viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico y su adecuación a los principios y normas de la Ley de Educación Superior;
- la imagen pública que dicha entidad ha construido en torno del proyecto diseñado y el apoyo que éste posee por parte de organizaciones locales, estatales y privadas;
- el nivel académico, la diversidad disciplinaria y la trayectoria en docencia e investigación del cuerpo de profesores, así como su suficiencia en número y dedicación;
- la adecuación de los planes de enseñanza a los estándares actuales de las respectivas disciplinas o profesiones, sus niveles de calidad y su congruencia con el perfil de los graduados que se pretende obtener;
- los recursos con que cuenta para llevar adelante la institución, en particular la infraestructura edilicia, equipamiento y bibliotecas;
- la inserción en medios académicos, tanto nacionales como extranjeros y la posibilidad de concretar acuerdos y convenios con centros de formación e investigación importantes a nivel mundial.

Los procesos de autorización provisoria fue una de las funciones que la CONEAU abordó desde su puesta en funcionamiento ya que la Ley de Educación Superior había dispuesto suspenderlos hasta que se constituye esta Comisión Nacional. Entre 1990 y 1995 –año de la sanción de la Ley- el Poder Ejecutivo había autorizado el funcionamiento de 23 nuevas

instituciones universitarias, un número casi similar a las autorizadas en los 30 años anteriores de vigencia de la Ley Domingorena, que posibilitó su creación. Cuando la Ley suspende los procesos de autorización había entre 30 y 35 proyectos de nuevas instituciones en trámite que, de haber continuado con criterios similares a los del período anterior, se hubiesen, con casi seguridad, autorizado en su mayoría.

Los criterios adoptados por la CONEAU modificaron sustantivamente ese escenario ya que desde 1996 hasta la fecha se han autorizado sólo nueve instituciones privadas, siendo en su casi totalidad institutos universitarios y predominantemente del campo de las ciencias de la salud. Del total de 72 proyectos de nuevas universidades que la CONEAU ha estudiado, hizo un dictamen negativo para 29 y, como ya se señaló, fue positivo sólo para 9; otras 30 retiraron el proyecto antes de la resolución al tomar vista de los informes negativos que contenía el respectivo expediente y las restantes estaban en evaluación al momento de producirse esta información. De ella surge muy claramente la significativa acción reguladora en el área de acreditación de nuevas instituciones universitarias privadas que ha llevado a cabo la CONEAU en los seis años de funcionamiento, ya que es posible estimar que de haberse continuado con los criterios anteriores la mayor parte de los proyectos estudiados se hubiesen convertido en nuevas universidades. Es decir, quizás se hubiese más que duplicado el número de universidades privadas reconocidas –actualmente 52-, con el consiguiente impacto negativo en la calidad del servicio.

b) Seguimiento de universidades privadas con autorización provisoria

La Ley de Educación Superior establece que el Ministerio de Educación hará un seguimiento de estas nuevas instituciones a fin de evaluar, en base a informes de la CONEAU, el nivel académico de las mismas y el grado de cumplimiento de sus objetivos y planes de acción. Para ello se ha establecido que estas instituciones deberán presentar un informe anual elaborado de acuerdo con pautas establecidas por el Ministerio a fin de analizar los avances realizados y el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales y de sus planes de acción. La CONEAU recibe dichos informes anuales y lleva a cabo el análisis de los mismos, a través de uno de sus miembros –designado por sorteo- y el apoyo del equipo técnico o de un consultor, si fuese necesario. En el informe de la CONEAU se debe determinar el grado de cumplimiento de la institución de los objetivos y planes de acción con respecto al proyecto institucional aprobado al otorgársele la autorización provisoria y el nivel

académico alcanzado en el marco de lo previsto y se deben incluir indicaciones para la institución y para el Ministerio de Educación dada su función de órgano de control.

Estos informes sobre el desempeño anual de las instituciones con autorización provisoria se constituyen en una de las bases fundamentales para la decisión futura acerca del reconocimiento definitivo de la institución, según lo señala en sus fundamentos la respectiva Ordenanza de la CONEAU. Durante estos años de funcionamiento, los ha producido sobre cada una de las instituciones con autorización provisoria. En muchos casos dichos informes muestran incumplimientos y desvíos por parte de las instituciones que deben ser corregidos por su propia acción o por imposición del órgano de control. La producción de estos informes exige, por su volumen, una intensa tarea por parte de la CONEAU y de su equipo técnico.

c) Reconocimiento definitivo de universidades privadas

La Ley de Educación Superior establece que a partir de los seis años de la autorización provisoria las instituciones pueden solicitar el reconocimiento definitivo, el que se otorgará por decreto del Poder Ejecutivo Nacional previo informe favorable de la CONEAU. Entre la documentación requerida para la iniciación del trámite está la de tener los resultados de la autoevaluación y de la evaluación externa correspondiente.

La normativa que la CONEAU ha dictado para su intervención en este proceso de acreditación institucional establece que estará a cargo de dos de sus miembros: uno de los dos miembros responsables de la evaluación externa de esa institución –es decir, alguien que ya la conoce con detalle- y otro miembro de la CONEAU, ambos designados por sorteo. Los miembros a cargo de esta tarea trabajan junto con el equipo técnico y con uno o más consultores especializados en aspectos jurídicos, económico-financieros y académico-institucionales.

El análisis de la solicitud abarcará toda la documentación prevista por las normas establecidas pero, en especial, se referirá el proyecto institucional original y sus modificaciones, la memoria general de la institución, los informes anuales, la autoevaluación, la evaluación externa y el proyecto institucional elaborado para el siguiente sexenio. De este análisis se le dará vista a la institución solicitante.

El informe final de la CONEAU deberá concluir, de manera fundamentada, con una de las siguientes recomendaciones: otorgar el reconocimiento definitivo solicitado; otorgar el reconocimiento definitivo como instituto universitario cuando la institución no reúna las características propias de una universidad; otorgar una prórroga de la autorización provisoria por un término improrrogable de tres años como máximo; no otorgar el reconocimiento definitivo y cancelar la autorización provisoria.

La CONEAU ha llevado a cabo en el último año el análisis de cuatro solicitudes de reconocimiento definitivo, habiéndose expedido favorablemente en todos estos casos.

d) Autorización de nuevas universidades nacionales y reconocimiento de instituciones universitarias provinciales

La Ley de Educación Superior establece que la CONEAU debe pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional requerido para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional, ya creada por ley del Congreso de la Nación, o le brinde reconocimiento nacional a una institución provisional, creada por la respectiva provincia.

En cuanto a las nuevas instituciones nacionales la CONEAU ha elaborado una guía para la presentación de los proyectos institucionales que incluye el estatuto, los fines, metas y objetivos de la institución, el plan de desarrollo de las actividades de docencia, investigación y extensión y la documentación de todas las carreras propuestas: objetivos, perfil y alcance del título, plan de estudios con contenidos mínimos de las materias, docentes, infraestructura y equipamiento y acuerdos y convenios celebrados por la institución.

El informe de la CONEAU debe expedirse sobre todos estos aspectos, por los que ha elaborado criterios detallados sobre los mismos. En sus seis años de funcionamiento la CONEAU se ha expedido sobre los proyectos institucionales favorablemente sobre cuatro nuevas instituciones nacionales, aunque en todos los casos formulando recomendaciones para el mejoramiento de los respectivos proyectos institucionales.

En el caso del trámite de reconocimiento nacional de instituciones universitarias provinciales, el informe de la CONEAU es relativamente similar al de las nacionales, aunque los criterios aprobados para la elaboración del mismo son mucho más detallados. Desde 1996

hasta la fecha se han presentado cuatro proyectos institucionales, de los que fue aprobado sólo uno de ellos, aunque también con recomendaciones de mejoramiento; los otros tres fueron devueltos al Ministerio de Educación.

4. Acreditación de carreras de posgrado

Otra de las funciones que la Ley de Educación Superior establece para la CONEAU es la de acreditación de carreras de posgrado. Según la ley el posgrado comprende tres tipos de carreras: de especialización, de maestría y de doctorado. Corresponde al Ministerio de Educación determinar –en acuerdo con el Consejo de Universidades- los estándares para los procesos de acreditación.

En el año 1994 –antes de la sanción de la ley- el Ministerio de Educación constituyó una Comisión de Acreditación de Posgrado (CAP) integrada por miembros del sistema universitario y académico. Esta Comisión formuló una convocatoria para la acreditación de maestrías y doctorados –no de carreras de especialización- a través de comités de pares (*peer review*) y cuatro categorías: Acreditación A, B y C y No acreditación. Sólo se convocó a posgrados de carácter académico y se utilizaron las tres categorías indicadas para la acreditación a fin de responder a los requerimientos de un Programa que se estaba poniendo en marcha en ese momento: el FOMEC (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria) En este Programa, con financiamiento del Banco Mundial, según la categoría de acreditación del Posgrado, las instituciones universitarias nacionales podían solicitar distintos tipos de cooperación para su financiamiento. Los procesos y metodologías utilizadas fueron tomadas de la experiencia internacional existente en ese momento, particularmente de la muy valiosa de Brasil a través de CAPES.

A partir de la constitución de la CONEAU, se organizó la Subcomisión y el área técnica de Acreditación de Posgrados, que asumió la experiencia llevada a cabo por la CAP y se propuso perfeccionarla. Según lo que establecía la ley, el Ministerio de Educación aprobó –en consulta y acuerdo con el Consejo de Universidades- una resolución por la que se establecieron los estándares y criterios de acreditación de posgrados, tanto generales como específicos para cada tipo de carrera.

La resolución ministerial estableció estándares mínimos que comprenden, entre otros, los siguientes aspectos:

- definición de cada tipo de posgrado: especialización, maestría y doctorado;
- criterios en cuanto a: marco institucional; plan de estudios; cuerpo académico; alumnos; equipamiento, biblioteca y centros de documentación; y disponibilidades para investigación y práctica profesional.

Se estableció una dedicación horaria mínima de 360 horas para las carreras de especialización y de 540 para las maestrías, agregándose en este último caso 160 horas de tutorías y tareas de investigación en la institución universitaria, además de la respectiva tesis de Maestría (ver Suárez, Francisco (compilador) 2002) En las carreras de especialización se exige un trabajo final de carácter integrador y en las maestrías una tesis, proyecto u obra que “debe demostrar destreza en el manejo conceptual y metodológico correspondiente al estado actual del conocimiento en la o las disciplinas del caso”.

En cuanto al doctorado, se establece que tiene por objeto la obtención de verdaderos aportes originales en un área de conocimiento y que deben ser expresados en una tesis de doctorado de carácter individual.

Las carreras de posgrado acreditadas pueden ser categorizadas –ya que esto es voluntario– como A, B y C, siendo las A las consideradas excelentes, las B muy buenas y las C buenas. Las carreras son acreditadas por tres años la primera vez y por seis la segunda siempre que, en este último caso, tengan egresados.

El proceso de acreditación está a cargo de un comité de pares –integrado por 3 a 5 miembros– designados por la CONEAU a partir de su base de datos, los que pueden ser recusados con fundamento por las instituciones. Los comités de pares llevan a cabo la evaluación de cada uno de los programas a su cargo y proponen su acreditación o no y su categorización en los casos que fuese solicitado, así como formulan las recomendaciones necesarias para el mejoramiento, teniendo en cuenta los estándares y criterios establecidos y las guías preparadas a tal efecto por la CONEAU. Para dar mayor especificidad a los estándares y criterios generales para cada área académica, se han constituido comisiones asesoras en cada una de ellas, las que han producido informes de carácter orientador para los respectivos comités de pares. Si fuese necesario, la CONEAU puede convocar a comités de

las mismas áreas disciplinarias a reuniones de consistencia con el fin de consensuar criterios comunes de evaluación.

En el Taller Coraggio señaló la coincidencia de hacer, en el proceso de evaluación, un análisis de carácter etnográfico, para poder comprender como funciona un posgrado.

En los casos en que los comités de pares recomiendan la no acreditación, se le da vista a la institución a fin de que en el plazo de 180 días –que pueden extenderse- informe sobre las mejoras implementadas para subsanar las debilidades señaladas. Luego de adoptada la decisión de la CONEAU las instituciones pueden solicitar su reconsideración.

En la primera convocatoria para acreditación llevada a cabo desde 1997, en etapas sucesivas, se han presentado y evaluado 1359 programas de posgrado, como ya se indicó en el Capítulo 6. De ese total, fueron acreditados 1.009 programas (74,2%): 470 especializaciones (74,7%), 358 maestrías (70%) y 178 doctorados (82%) De los programas acreditados 136 obtuvieron categoría A (13%), 293 obtuvieron la B (29%) y también 293 obtuvieron la C (29%), 165 no solicitaron categorización y 122 no fueron categorizados por ser proyectos; es decir, aún no iniciados. En Ciencias Aplicadas acreditaron 236 programas, en Ciencias Básicas 69, en Ciencias de la Salud 299, en Ciencias Humanas 138 y en Ciencias Sociales 267. Es de señalar que en Ciencias Básicas el 44% de los acreditados obtuvo categoría A, en Ciencias Aplicadas el 26%, en Ciencias Humanas el 8%, en Ciencias de la Salud el 7% y en Ciencias Sociales sólo el 3%.

En cuanto a resoluciones de no acreditación fueron de sólo el 11% en Ciencias Básicas, del 20% en Ciencias Aplicadas, del 27% en Ciencias de la Salud, del 26% en Ciencias Humanas y del 30% en Ciencias Sociales. Estas informaciones evidencian claramente los niveles de calidad académica que han alcanzado cada una de las áreas disciplinarias. Esto se relaciona, asimismo, con los niveles de desarrollo de la investigación en cada área como se analizará en el capítulo 8.

En el último año se ha estado trabajando en la evaluación del proceso de acreditación y de los Instrumentos tanto por parte de la CONEAU y de su equipo técnico como por consultores externos (por ejemplo, el IIFE-Sede Buenos Aires de la UNESCO), lo que permitirá superar algunas de las deficiencias registradas e incorporar estrategias de

mejoramiento, tanto en el proceso mismo como en los instrumentos. Ya se ha iniciado la segunda convocatoria, a la que se han presentado 16 carreras en Ciencias Básicas y 172 en Ciencias de la Salud; las restantes áreas serán convocadas en los primeros meses de 2003. En esta nueva convocatoria se están incorporando nuevos criterios organizativos y metodológicos, particularmente en cuanto al funcionamiento de los comités de pares.

5. Acreditación de carreras de grado

La Ley de Educación Superior establece, como ya ha sido señalado, la acreditación periódica, por parte de la CONEAU, de las carreras de grado cuyos títulos correspondan a “profesiones reguladas por el Estado, 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”. Para dichas carreras los planes de estudio deben tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre la intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. También la ley dice que el Ministerio determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de los títulos incluidos en la exigencia de acreditación así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

En 1999 el Ministerio estableció la inclusión en dicha nómina de la carrera de Medicina y fijó los estándares y criterios académicos, organizativos y pedagógicos a tener en cuenta para el proceso de acreditación. Es de señalar que el Ministerio y el Consejo de Universidades contaron, para establecer los estándares y criterios con una propuesta elaborada por la Asociación de Facultades de Medicina de la República Argentina (AFACIMERA)

A partir de la decisión ministerial la CONEAU, en ese mismo año 1999, hizo una convocatoria de carácter voluntario y concluida ésta formuló una segunda convocatoria de carácter obligatorio. En el marco de los estándares y criterios establecidos, la CONEAU elaboró una guía de autoevaluación de cada carrera para facilitar las presentaciones. El proceso de evaluación y acreditación de las carreras -al igual que con los posgrados- está a cargo de comités de pares, con reuniones de consistencia entre ellos para asegurar criterios comunes de evaluación y acreditación. Los pares tienen la misión de evaluar las carreras, señalar los aspectos favorables y desfavorables, formular propuestas para mejorar su calidad y proponer la acreditación para el período que corresponda (3 ó 6 años) o la no acreditación. La acreditación es por 6 años si se cumple plenamente con el perfil de acreditación previsto por

los estándares y por 3 años en los casos en los que si bien no se alcanza el perfil previsto hay elementos suficientes para considerar que la carrera desarrolla estrategias efectivas de mejoramiento para lograrlo.

Entre las dos convocatorias se evaluaron 24 carreras y 3 proyectos; sólo una de las carreras presentadas no reunió los requisitos mínimos para alcanzar la acreditación. Los planes de mejoramiento presentados por las autoridades universitarias de cada carrera se expresaron en términos de compromisos asumidos por las respectivas instituciones, indicando metas y plazos para su efectivo cumplimiento. Estos serán evaluados a los 3 años cuando se efectúe la próxima convocatoria.

Los resultados del proceso de acreditación de Medicina muestran que dos carreras se acreditaron por 6 años (Universidad Nacional de Tucumán y Universidad Nacional de Cuyo) y los restantes por 3 años; el número de compromisos asumidos es muy variable según instituciones y oscila entre 5 y 32.

En diciembre de 2001 el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades aprobó los contenidos curriculares básicos, la carga horaria mínima, los criterios de intensidad de la formación práctica y los estándares para la acreditación de las carreras correspondientes a trece títulos de Ingeniería: Aeronáutica, Alimentos, Ambiental, Civil, Electricista, Electromecánica, Electrónico, Materiales, Mecánico, Minas, Nuclear, Petróleo y Químico. Entre los estándares se incluyen los referidos a contexto institucional, plan de estudios y formación, cuerpo académico, alumnos y graduados e infraestructura y equipamiento. La resolución también incluye el listado de actividades profesionales reservadas a cada uno de los trece títulos.

A partir de esta resolución ministerial, la CONEAU ha realizado una convocatoria voluntaria a las carreras de ingeniería que otorga esos trece títulos; se estima que son, aproximadamente 250 programas. Al igual que con Medicina, al concluirse el proceso de acreditación voluntaria se hará la convocatoria obligatoria.

Para la acreditación de las carreras de Ingeniería la CONEAU ha incorporado una prueba de análisis de contenidos y competencias que efectivamente disponen los estudiantes –que ha denominado ACCEDE- destinada a recientes graduados y a estudiantes de los últimos años.

Esta prueba se aplicó en el mes de septiembre de 2002 a los graduados y estudiantes de las instituciones universitarias que se presentaron a la convocatoria voluntaria. La aplicación de la prueba ha planteado una situación conflictiva con el Consejo de Universidades, con el CRUP y con algunas instituciones universitarias, que resolvieron no presentarse a la misma en desacuerdo por su incorporación al proceso de acreditación.

Se presentaron a la convocatoria voluntaria de acreditación de Ingeniería 188 carreras, que serán evaluadas entre el año 2002 y el 2003; en el 2003 se llevará a cabo la convocatoria obligatoria para las carreras que no se presentaron a la voluntaria.

Es de señalar, finalmente, que estas convocatorias de acreditación para Medicina e Ingeniería coinciden con dos de las tres carreras incluidas en el mecanismo experimental de acreditación establecido por el MERCOSUR. La tercera es Ingeniería Agronómica, la acreditación de esta se llevará a cabo a partir del segundo semestre de 2002 y la de las carreras de Medicina e Ingeniería a partir del año 2003.

6. Evaluación y acreditación de instituciones no universitarias

Según lo fijado por la Ley de Educación Superior, el Consejo Federal de Educación aprobó en los años 1997 y 1998 las resoluciones que establecen los mecanismos de evaluación y acreditación de los institutos de formación docente (IFD) y de las carreras que ellos dicta y los de validación nacional de estudios y títulos docentes.

Las provincias deben constituir las respectivas unidades provinciales de evaluación (UEP), tanto para la evaluación y acreditación de los institutos como de las carreras que se dicten. Estas unidades están integradas por especialistas previamente calificados e incorporados a un registro nacional. Las UEP pueden emitir dictámenes de aprobación, basados en los parámetros comunes mínimos establecidos por el Consejo Federal. Con base en los dictámenes aprobatorios, las autoridades educativas provinciales dictan las respectivas resoluciones convalidando los IFD y sus carreras y las envían al Ministerio de Educación de la Nación para la tramitación de la validez nacional de los títulos. Si el IFD y las carreras tienen acreditación plena se otorga la validez nacional; si uno u otras están acreditados con reservas por la UEP, se otorga validez únicamente para la cohorte en curso.

Los institutos que otorgan títulos docentes son 1210; de ellos 679 son de gestión estatal y 531 de gestión privada. Según la información disponible, de los 1210 IFD sólo 171 están acreditados; es decir, el 14%. De las 2775 carreras de formación docente que se ofrecen, sólo 364 (el 13%) otorgan títulos con validez nacional.

Las provincias que han avanzado en el proceso de evaluación y acreditación de IFD son las siguientes: Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán. Del total de 725 IFD (60% del total) de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ninguno está acreditado, evidenciando una inexplicable mora por parte de las jurisdicciones educativas más grandes y con mejores posibilidades académicas para llevar a cabo los procesos de evaluación y acreditación de la formación docente.

En relación con el resto de las instituciones no universitarias –las de formación técnico-profesional este proceso todavía no se ha iniciado.

Por lo tanto, parece prioritario avanzar en la evaluación y acreditación de la educación superior no universitaria en su conjunto para favorecer su mejoramiento y la articulación con la universitaria, tal como lo establece la Ley de Educación Superior. La deseable articulación entre las dos grandes modalidades institucionales está condicionada al fortalecimiento de los procesos de evaluación y acreditación de instituciones y carreras en la educación superior no universitaria, proceso en que las universidades deberían participar.

7. A modo de síntesis final

La descripción de los procesos de evaluación y acreditación llevados a cabo en la última década en la Argentina nos permiten plantear algunas ideas principales que contribuyan a una síntesis:

a) en cuanto a las concepciones y estrategias organizativas de evaluación y acreditación asumidas :

~ La preocupación por los temas de la calidad y su aseguramiento es relativamente nueva en el sistema educativo argentino y en la enseñanza universitaria, ya que se plantea recién a partir de los fines de los 80, por lo que no existe una tradición en este aspecto.

~ No ha habido un debate fundamentado en esta última década sobre las concepciones acerca de la calidad, por lo que puede afirmarse que han estado vigentes varias en los distintos procesos de evaluación y acreditación, quizás sin ser armonizadas adecuadamente, por lo que pueden ser limitadamente comparables.

~ La CONEAU tiene a su cargo una múltiple cantidad de funciones de evaluación y acreditación de instituciones y programas de grado y posgrado, diferenciándose de agencias similares en otros países, tanto en el MERCOSUR como en América Latina, del Norte y Europa. Esto plantea ventajas en cuanto a la articulación de funciones de carácter complementario y dificultades para atender un volumen muy grande y diversificado de tareas.

La CONEAU está integrada por seis miembros propuestos por el Congreso de la Nación, por lo que algunos especialistas estiman que la incidencia de los factores de política partidaria podría ser muy decisiva, si a esto se agrega la “politización partidaria” del Consejo Interuniversitario Nacional y de las propias universidades nacionales, ya señalada.

~ La fuerte concepción vigente sobre autonomía universitaria planteó una tensión con los procesos de evaluación y acreditación universitaria iniciados en la década del 90, aunque dicha tensión fue procesándose adecuadamente.

b) en cuanto a los procesos de evaluación y acreditación universitaria:

~ La “cultura de la evaluación” no ha tenido históricamente arraigo en la educación y en la universidad argentina, aunque parecería que muy lentamente va incorporándose. En 6 años realizaron evaluaciones institucionales alrededor del 30% de las universidades y apenas la mitad de ellas ha establecido acuerdos con la CONEAU para concretar estos procesos.

Este bajo número de instituciones comprometidas con los procesos de evaluación institucional tiene varias posibles explicaciones:

- las resistencias a la evaluación en ámbitos institucionales sin una “cultura organizacional” acorde con este tipo de prácticas;
- la falta de modelos e instrumentos metodológicos adecuadamente difundidos y de especialistas formados en esta área;

- la carencia de una estrategia político-institucional tanto por parte del Ministerio de Educación como de la CONEAU acerca de hacer cumplir a las instituciones universitarias lo establecido en el art. 44 de la Ley de Educación Superior en cuanto a que las evaluaciones externas se harán como mínimo cada seis años;
- la no vinculación entre la evaluación y el financiamiento de la institución al haberse asumido una estrategia de “evaluación sin premios y castigos”. Sobre esto en el Taller hubo opiniones acerca de la coincidencia de relacionar evaluación “con consecuencias” (Mundet, Marquis) y otras contrarias a este punto de vista (Dibbern). El interrogante planteado por Marquis es ¿Qué después de la evaluación?

~ Los procesos de acreditación de grado y de posgrado han tenido mayor participación de las instituciones universitarias, ya que prácticamente han abarcado a la totalidad de las mismas, porque la acreditación está asociada a la validez nacional de los títulos y son un indicador fuerte en materia de calidad.

~ Los procesos de acreditación institucional, en especial con nuevas universidades privadas, han sido relativamente exitosos ya que han evitado una proliferación excesiva de las mismas, como ha ocurrido en otros países de América Latina.

~ La sociedad y los medios de comunicación han recibido con interés la puesta en marcha y desarrollo de los procesos de evaluación y acreditación universitaria, aunque todavía no inciden significativamente en la elección de instituciones y programas por parte de los usuarios.

~ Los procesos de evaluación y acreditación deben concebirse como complementarios ya que el mejoramiento de uno favorece al otro y viceversa.

Ambos procesos producen un nuevo tipo de información y documentación -de gran significación- sobre la educación superior por lo que sería deseable que fuese utilizada en los estudios e investigaciones que se llevan a cabo en los ámbitos académicos

~ La evaluación y acreditación por pares asegura pertinencia académica pero no evita que sean afectadas por las disímiles “culturas corporativas” de cada área o profesión académica; así si se analiza el comportamiento de los mismos se pueden observar importantes diferencias entre áreas académicas y profesionales, en las que algunas tienden a mostrar resultados en promedio más altos y otras en que ocurre lo inverso. También es de señalar que la casi totalidad de los pares proviene del ámbito académico-universitario, por lo que se han utilizado muy pocos pares provenientes de otros sectores académico-profesional, como ser el sector público, las empresas y otros ámbitos de desempeño de los profesionales; esto ha conducido a una fuerte incidencia en los procesos de evaluación y acreditación de la concepción “corporativa” de los universitarios.

~ El desarrollo de nuevas concepciones de evaluación y acreditación de la calidad, tal como se plantea en el “Modelo de Gestión de Calidad para Instituciones Educativas” de la Fundación Premio Nacional de la Calidad y el desarrollo de la Norma ISO 9001 para Educación por parte del IRAM, constituyen estrategias alternativas que, probablemente, enriquezcan los procesos de evaluación y acreditación.

c) en cuanto a los aspectos de política y de gestión institucional:

~ Se hace necesario plantearse una nueva concepción de la política y la gestión universitaria en la que los procesos de evaluación deben tener carácter permanente y continuo y convertirse efectivamente en herramientas de cambio institucional y de mejoramiento de la calidad.

~ Los procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y posgrado son favorecedores de la integración regional, como lo han asumido la Unión Europea y el propio MERCOSUR.

~ Los procesos de evaluación y acreditación deberían facilitar el desarrollo de nuevas políticas y estrategias institucionales para atender el desafío de una gestión universitaria autónoma, eficiente, responsable, pertinente con los requerimientos nacionales y locales y que funcione de cara a la sociedad. Esto se constituye en un desafío para estos procesos y para su deseable aporte al mejoramiento y transformación de la universidad argentina.

8. INVESTIGACIÓN

1. Educación Superior y Sistema Científico-tecnológico

En sus inicios en el siglo XIX la universidad argentina tuvo una orientación “profesionalista”, acorde con su carácter “oligárquico”, como se ha señalado en el Capítulo 1. Al crearse en 1905 la Universidad Nacional de La Plata, su fundador –Joaquín V. González- le asignó un carácter “moderno y experimental”, diferente a las de Córdoba y Buenos Aires, relacionada con el desarrollo de las ciencias naturales y vinculada con la concepción positivista vigente en ese período. En esa primera etapa –entre 1905 y 1920- desarrolló un programa pionero: la formación de profesores de física.

Esta nueva orientación de carácter científico para la universidad fue asumida centralmente por la Reforma Universitaria de 1918, que propugnó el camino hacia una universidad con énfasis en el desarrollo de la ciencia y la investigación. Al igual que con otros cambios y desafíos planteados por la Reforma Universitaria, este objetivo se constituyó en uno de los ejes de las políticas universitarias a lo largo del siglo XX y ha estado asociado muchas veces con el de la autonomía universitaria. Se puede afirmar, quizás, que en los períodos de afirmación de esta autonomía, la universidad avanzó hacia la consolidación de la ciencia y la investigación. Convendría destacar al respecto el período entre 1958 y 1966 en la Universidad de Buenos Aires, donde, particularmente en su Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, se alcanzaron altos niveles de desarrollo científico y de formación de investigadores.

A lo largo del siglo XX el modelo de universidad científica alternó con la universidad profesionalista, a veces, con modalidades convergentes y otras de manera conflictiva. Sin embargo, muchos dirigentes y especialistas en la temática universitaria han trabajado para una adecuada articulación entre ambos modelos ya que el país necesita de ambos. Este se constituye en uno de los temas centrales en el análisis de modelos y políticas universitarias para el futuro.

Desde la creación del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas) en 1958 la tarea de promoción y desarrollo de la investigación científica estuvo compartida entre este Organismo y las universidades. En este período la relación fue a veces

de carácter complementario y en otros momentos de tono competitivo. El modelo en que se inspiró la creación del CONICET -es el del CNRS de Francia- y el fuerte liderazgo que le imprimió su organizador y Presidente en toda la primera etapa, el Dr. Bernardo Houssay, le otorgó una orientación vinculada con las ciencias básicas y médicas. Más tarde incorporó gradualmente la investigación tecnológica y las ingenierías y, también, las ciencias sociales y humanas.

El CONICET -como organismo de promoción de la ciencia- ha estado dotado de tres instrumentos principales: la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico; las becas para la formación de investigadores; y los subsidios para el financiamiento de la investigación. Estos instrumentos los desarrolló articuladamente con las universidades, que fueron la sede de la mayor parte de los miembros de la carrera y de los becarios y las destinatarias de una parte significativa de los subsidios. En períodos de gobiernos militares y con las universidades intervenidas, el CONICET llegó a tener más de un centenar de institutos y grupos de investigación fuera de las universidades.

En estas últimas dos décadas, desde la recuperación democrática del país, la universidad argentina y el CONICET han trabajado conjuntamente para superar el “vaciamiento” académico y científico producido durante la dictadura militar. En la década del 90 se incrementó el presupuesto universitario -como se ha visto- y la participación de las universidades nacionales en el presupuesto nacional destinado a ciencia y tecnología y, a su vez, se crearon tanto la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica como dos fondos específicos de financiamiento: el FONCYT y el FONTAR. Recientemente, en septiembre de 2001, se sancionó la Ley N° 25467 de Ciencia, Tecnología e Innovación. Hasta ahora su aplicación es limitada porque aún no ha sido reglamentada.

A pesar de estos esfuerzos la actual crisis argentina afecta significativamente el desarrollo universitario y su actividad científico-tecnológica. Como se plantea en el Informe de la CONEDUS, el contexto actual se caracteriza, entre otros, por los siguientes rasgos: una economía en recesión, con creciente desocupación; un contexto institucional deteriorado; poco dinamismo innovador por parte de las empresas, muchas de las cuales están seriamente afectadas por la recesión; sistemas de innovación muy incipientes; indefiniciones para el ingreso a la sociedad de la información y el conocimiento; fuerte dependencia de proveedores extranjeros de conocimiento tecnológico; políticas públicas poco estructuradas y limitada

capacidad de financiamiento a las actividades de ciencia, tecnología, innovación y educación superior, como se verá más adelante.

Esta situación está conduciendo a una alta tasa de migración de científicos y profesionales –como ocurrió anteriormente durante los gobiernos militares de 1966-1973 y 1976-1983, que afecta aún más el potencial científico y universitario para el futuro inmediato y mediano del país. Esto porque la formación de científicos y profesionales requiere de un horizonte de largo plazo y de importantes inversiones en ciencia, tecnología y educación superior. Todo esto parecería indicar -como se plantea el Informe de la CONEDUS- que “el país no ha resuelto para que le sirvan sus científicos”.

Las instituciones de educación superior no universitaria no llevan a cabo actividades de investigación, por lo que este capítulo se referirá solamente a las instituciones universitarias.

2. La investigación en las universidades

Como se señala en el Informe de la CONEDUS “el conocimiento constituye uno de los mayores desafíos que deben afrontar las sociedades contemporáneas. Es la actividad humana por excelencia y es también el instrumento que permite dominar la naturaleza. Actualmente se reconoce, además, que el conocimiento es el recurso de mayor importancia para dar impulso a la producción y al desarrollo económico”.

Por ello la educación formal, en especial la superior, es uno de los soportes esenciales en la producción del conocimiento –a través de la investigación- y en su distribución. En la Declaración Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO en el año 1998 se planteó que “la sociedad cada vez más tiende a fundarse en el conocimiento, por lo que la educación superior y la investigación forman, hoy en día, parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones”.

2.1. La inversión en investigación

En las últimas décadas el crecimiento de los sistemas de investigación y desarrollo (I+D) ha sido muy significativo en los países desarrollados, tanto por parte de los gobiernos como de las empresas y de otras instituciones privadas. En la actualidad en estos países la inversión

en I+D alcanza un nivel del orden del 2% al 3% del PBI: Japón 3,04%; Estados Unidos 2,66%; Alemania 2,38%; Francia 2,18%.

En América Latina la inversión es mucho menor. Así, en nuestro país –que en el pasado tuvo un liderazgo regional en esta materia- sólo invierte el 0,45%. Lo supera Brasil con casi el doble -el 0,87% - y Chile con el 0,54%. Por debajo de Argentina está el resto de países de la región.

La inversión en I+D en la Argentina en relación con el PBI ha ido creciendo del 0,38% en 1996 al 0,45% en 1999 y en 2000. En el año 2000 fue de 1271 millones de pesos.

La inversión en Actividades Científicas y Tecnológicas (ACyT) –que incluyen además de I+D lo referido a actividades de difusión CyT, la formación de recursos humanos en CyT y servicios tecnológicos como bibliotecas especializadas- es, por supuesto, algo mayor: ha sido del 0,52% en los años 1999 y 2000 en relación con el PBI. La inversión fue de 1.481 millones de pesos en 1999 y de 1.470 millones en el 2000.

Del total de gastos en ACyT, 1.470 millones de pesos, las universidades nacionales invirtieron en el año 2000 alrededor del 30% (438 millones de pesos) y las privadas el 2,1% (31,4 millones de pesos) En el período 1994-2000 la inversión de las universidades nacionales osciló entre el 25 y el 30% y la de las privadas alrededor del 2%.

En cuanto a los gastos específicos en I+D, el monto total en el año 2000 fue de 1271, 2 millones de pesos. De ellos las universidades nacionales invierten el 32% del total (413,1 millones de pesos) y las privadas el 2% (28,5 millones de pesos) Los gastos en I+D de las universidades públicas se incrementan en el período 1996-2000 en un 23,6%. Es decir, pasaron de 334,3 a 413,1 millones de pesos.

Del total que invirtieron en el año 2000 en I+D las universidades nacionales, dedicaron el 40% a Investigación Básica, el 49% a Investigación Aplicada y el 11% a Desarrollo Experimental.

La inversión total en I+D en el año 2000 se distribuyó por disciplinas de la siguiente manera:

- Ciencias Exactas y Naturales:	18 %
- Ingeniería y Tecnología:	34 %
- Ciencias Médicas:	16 %
- Ciencias Agrícolas:	16 %
- Ciencias Sociales:	8 %
- Humanidades:	5 %
- Otros:	3 %

Fuente: SeTCIP, Indicadores de Ciencia y Tecnología, Argentina 2000.

En cuanto a campos de aplicación, las mayores inversiones fueron en el año 2000 para Promoción del desarrollo industrial y de la tecnología (26%), para Desarrollo de la agricultura, la ganadería y la pesca (16%), para Promoción general del conocimiento (16%) y para Salud humana (14%)

2.1. Los investigadores

Según la información suministrada por la SeTCIP, en el año 2000 había 52.836 cargos de investigadores dedicados a I+D, con la siguiente distribución por entidad:

- Organismos Públicos:	17.277 (32,5%)
- Universidades Nacionales:	26.292 (50%)
- Universidades Privadas:	1.805 (3,5%)
- Empresas:	6.547 (12,5%)
- Entidades sin fines de lucro:	915 (1,5%)

Esta información muestra la alta participación de las universidades nacionales y la muy débil de las privadas en cuanto a cargos de investigadores ocupados. También es relativamente baja la participación de las empresas, particularmente en comparación con los países que más invierten en investigación. Esto muestra claramente el comportamiento histórico de la mayor parte del empresariado argentino -y de las filiales locales de las empresas multinacionales- en cuanto a su escaso compromiso con la innovación tecnológica y con los procesos de transferencia posibles con las universidades. (Ver capítulo 2) El programa FONTAR ha ofrecido financiamiento a las empresas para la innovación tecnológica y para favorecer la articulación entre empresas, I+D y universidades. Este déficit se ha agravado, por supuesto, con la crisis económica y la recesión de los últimos años pero es de esperar un

cambio de actitud que favorezca nuevas posibilidades de desarrollo nacional para el futuro. Esta temática fue planteada en el Taller por Coraggio y por Fanelli.

Según la misma fuente -la SeTCIP- en cuanto a investigadores y becarios de jornada completa, las universidades nacionales tienen una importante participación, aunque algo menor que en el total: el 47% de investigadores y becarios trabajan en universidades nacionales, aunque ese porcentaje se incrementa si se consideran sólo los investigadores: el 52%.

Investigadores y becarios de jornada completa, por entidad y sexo.

Año 2000

	Investigadores				Becarios			
	Hombre		Mujer		Hombre		Mujer	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	11.195	55 %	9.336	45 %	2.006	44 %	2.581	56 %
Organismos Públicos	4.206	38 %	2.508	27 %	1.164	58 %	1.500	58 %
Universidades Nacionales	4.926	44 %	5.838	63 %	506	25 %	788	31 %
Universidades Privadas	217	2 %	108	1 %	17	1 %	8	0 %
Empresas	1.686	15 %	742	8 %	293	15 %	243	9 %
Entidades sin fines de lucro	160	1 %	140	1 %	26	1 %	42	2 %

Fuente: SeTCIP, Indicadores de Ciencia y Tecnología, Argentina 2000

En cuanto a la distribución por sexos para el total, es mayor la participación de los hombres en investigadores (55%) y menor en becarios (44%) En las universidades nacionales es mayor la participación de las mujeres: 63% en investigadores y 31% en becarios, lo que está indicando una mayor presencia femenina en la universidad que en el sistema científico-tecnológico nacional.

Los investigadores de jornada completa y parcial, dedicados a I+D, se distribuían en el año 2000 por disciplinas en las universidades nacionales y privadas de la siguiente manera:

Disciplina	Universidad Nacional	Universidad Privada
Cs. Exactas y Naturales	24,8 %	8,4 %
Ingeniería y Tecnología	14,7 %	15,1 %
Ciencias Médicas	10,7 %	27,4 %
Ciencias Agrícologanaderas	13,3 %	7,4 %
Ciencias Sociales	18,7 %	29,4 %
Humanidades	17,8 %	12,3 %

Esto muestra que en las universidades nacionales algo más de un tercio (36%) están tanto en las disciplinas de ciencias básicas y médicas, como en las de Ciencias Sociales y Humanas y el 28% en las tecnológicas. En cambio en las universidades privadas el 70% de los investigadores se concentran en Ciencias Sociales y Humanas y en Medicina y el 30% en Ciencias Básicas y Tecnología. Esta información registra el escaso desarrollo de estas disciplinas en el sistema universitario privado.

Con respecto al grado académico alcanzado por los investigadores de jornada completa y parcial, la información disponible muestra que el 64% tienen título de grado universitario, 7% de Maestría, 25% de Doctorado y 4% de profesorado y superiores no universitarios. En las universidades nacionales el 67% tienen título de grado universitario, el 8% de Maestría, el 21% de Doctorado y el 4% de instituciones no universitarias. Esto pone en evidencia el muy bajo nivel de formación de posgrado en los investigadores argentinos, tanto en las universidades como en otras instituciones: dos tercios no tienen título de posgrado y sólo alrededor del 30% lo tienen.

Según el Informe de CONEDUS, alrededor de 26.000 docentes de universidades nacionales se han categorizado en el Programa de Incentivos, de los que el 72% están activos como investigadores porque trabajan en alguno de los proyectos acreditados y perciben el incentivo. Estos investigadores se distribuyen de la siguiente manera, según las categorías vigentes en el Programa:

- el 8,5 % (1590 personas) tiene la máxima calificación (Categoría I);
- el 15,3 % (2869 personas) tienen una calificación alta (Categoría II);

- el 51,7% (4.156 personas) tiene calificación intermedia (Categoría III y IV);
- el 24,5% (2.704 personas) es considerado como “docente en formación para la investigación” (Categoría V)

Según este mismo Informe, sumando los docentes investigadores de las categorías 1 y 2 con los investigadores del CONICET no incorporados al Programa de Incentivos que trabajan en las universidades con las categorías más altas, se puede estimar que hay en estas instituciones alrededor de 5.100 investigadores con capacidad de dirigir proyectos, lo que muestra un potencial académico muy interesante. Esto también pone en evidencia que el 75% de los docentes-investigadores de las universidades nacionales están en las categorías iniciales.

2.3. Unidades y proyectos de investigación

El total de proyectos desarrollados en el conjunto de instituciones de investigación nacionales y provinciales, públicas y privadas, ha sido de 15.773 en el año 2000. Ese total ha ido variando en el período 1996-2000, superando en los años 1997 y 1998 los 17.000 proyectos.

Del total de proyectos de investigación, la distribución por disciplina es la siguiente:

Disciplinas	Nº de proyectos	%
Ciencias Exactas y Naturales	3.034	19.2 %
Ingeniería y Tecnología	4.586	29 %
Ciencias Médicas	2.755	17,4 %
Ciencias Agropecuarias y pesca	1.572	10 %
Ciencias Sociales	1.808	11,4 %
Humanidades	1.473	9,3 %
Otros	545	3,7 %

Fuente: SeCTIP, Indicadores de Ciencia y Tecnología, Argentina 2000

En términos generales, el número de proyectos por disciplinas se corresponde con los gastos en las mismas disciplinas, con pequeñas modificaciones. Así, Ciencias Sociales y Humanidades invierten en el orden del 13% del total y tienen alrededor del 20% de los proyectos, ya que los gastos por proyecto son menores en estas disciplinas. Lo inverso ocurre con Ciencias agropecuarias y pesca que gasta el 16% y tiene el 10% de proyectos.

En cuanto a la distribución de los proyectos por campo de aplicación, los mayores números se dan en Promoción del desarrollo industrial y de la tecnología con 3.821 proyectos (24,2% del total), en Promoción general del conocimiento con 3.018 proyectos (20%) y Salud humana con 2.897 proyectos (18,3%)

Del total de proyectos el 31% se dedica a Investigación Básica, el 46% a Aplicada y el 23% a Desarrollo experimental.

En las universidades, según el Informe de CONEDUS, se han desarrollado alrededor de 7600 proyectos (47% del total) El tamaño promedio de los grupos de investigación universitarios es de cinco integrantes y, en promedio, cada investigador participa en 1,8 proyectos. La distribución de los proyectos universitarios por áreas disciplinarias ha sido la siguiente:

- Ciencias Exactas y Naturales: 29 % (54 % del total del país en el área)
- Ciencias Sociales: 25 % (91 % del total del país en el área)
- Ciencias Agrícolas: 14 % (60 % del total del país en el área)
- Humanidades: 11% (60 % del total del país en el área)
- Ingeniería y Tecnología: 11 % (14 % del total del país en el área)
- Ciencias Médicas: 10 % (28 5% del total del país en el área)

El 65% de los proyectos universitarios corresponde a Ciencias Exactas y Naturales y a Ciencias Sociales y Humanidades. En esas disciplinas los proyectos de las universidades son mayoritarios sobre el total: 54%, 91% y 60% respectivamente. Esto indica claramente la orientación de la investigación en las universidades.

Según el citado Informe de CONEDUS la investigación universitaria se ha llevado a cabo en alrededor de 3.500 unidades o grupos de investigación, en los que se ejecutan bs 7.600 proyectos de investigación ya señalados.

En el Taller Pérez Lindo planteó la necesidad de llevar a cabo una evaluación del impacto de la investigación científica en el país, en particular en relación con los procesos de transferencia tecnológica.

2.4. Publicaciones científicas

Según la SeCTIP, en el año 2000 se registraron alrededor de 40.000 publicaciones y artículos en revistas sobre ciencia y tecnología. La distribución según tipo de publicación ha sido la siguiente:

- Libros de carácter C y T	1.419
- Revistas de C y T editadas por las entidades	629
- Artículos en revistas de C y T editadas por las entidades	3.433
- Artículos en otras revistas de C y T nacionales	6.927
- Artículos de C y T en revistas extranjeras	11.125
- Monografías, tesis y otros.	17.407

Del total de artículos publicados en todo tipo de revistas de C y T (21.485 artículos), corresponden a las universidades nacionales el 67% (14.449 artículos) y a las privadas el 0,4% (1.049 artículos) A las universidades nacionales les corresponden el 68% de los artículos en revistas de C y T editadas por las entidades, el 76 % de artículos en otras revistas de C y T nacionales y el 6% en revistas de C y T extranjeras.

2.5. La gestión de la investigación

La gestión de la función de investigación en las instituciones universitarias está a cargo, en general, de una secretaría de rectorado, ya sea con la denominación de Ciencia y Tecnología, en la mayoría de los casos, o de Investigaciones en otros. En las universidades con facultades o departamentos de tamaño significativo existen secretarías específicas para investigación, en especial en aquellas con una fuerte actividad científica. En algunos casos se han creado consejos o comisiones de investigación o de ciencia y técnica a nivel del rectorado, ya sea con funciones ejecutivas o asesoras, según la normativa de cada institución.

Las tareas de esta área de gestión se refieren tanto al seguimiento y evaluación de las unidades y proyectos de investigación como a la articulación con el sistema científico-tecnológico nacional, (SeCyT, CONICET, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Programa de Incentivos, etc.) y con los ámbitos empresario e internacional.

También existen, como ya se ha señalado, las Unidades de Vinculación Tecnológica, ya sean dependiendo de esas secretarías o funcionando independientemente.

Estas secretarías de Ciencia y Técnica o de Investigaciones tienen como responsabilidades principales coordinar la ejecución de los programas de investigación, administrar los recursos presupuestarios asignados para el área, promover la actividad de los grupos de investigación, difundir sus resultados y organizar los procesos de evaluación interna y externa de los proyectos de investigación y de su producción académica. Esta tarea es requerida para prácticamente todos los programas y fuentes de financiación de investigaciones, tanto internas como externas.

El Estudio sobre los Informes de Evaluación Externa de la CONEAU (Fernández Lamarra y Alonso Brá 2002) muestra algunos de los problemas y dificultades existentes en cuanto a la gestión de la investigación. Los principales han sido los siguientes:

- insuficiente articulación entre los diferentes institutos, programas y proyectos de investigación o dispersión de los programas y proyectos en diferentes unidades institucionales con desarrollos heterogéneos;
- ausencia de criterios participativos para la definición institucional de las políticas científicas o líneas de investigación;
- falta de consolidación de grupos de investigación existentes e insuficiente acompañamiento institucional para la formación de nuevos equipos;
- escaso desarrollo de actividades de cooperación e intercambio con las comunidades académicas del país y del exterior;
- insuficiente desarrollo de actividades multidisciplinarios y transdisciplinarios;
- dificultades para emprender proyectos comunes entre investigadores de diferentes unidades académicas;
- ausencia, o escaso desarrollo, de la gestión académica en materia de investigación, particularmente en universidades privadas;
- insuficiente cantidad de cargos docentes con dedicación exclusiva;
- ausencia de una política institucional activa para la incorporación –o la relocalización– de jóvenes investigadores que se gradúan de maestrías y doctorados en el país y en el exterior;
- insuficiencia de los sistemas de becas para contribuir a la formación de posgrado y el desarrollo institucional de la investigación;

- formación insuficiente en investigación de muchos de los docentes investigadores que participan del Programa de Incentivos;
- fuertes limitaciones institucionales y presupuestarias para garantizar la disponibilidad de los recursos materiales necesarios para el desarrollo de las actividades de investigación (infraestructura edilicia, personal de apoyo, equipamiento, etc.)

3. El Programa de Incentivos a docentes investigadores

Este Programa fue creado por decreto 2.427 del año 1993 y se puso en marcha de 1994. Se constituyó en una de las principales innovaciones de la política universitaria de la década y generó un significativo incremento de la actividad de investigación en las universidades nacionales.

Los propósitos del Programa son los de promover un desarrollo equilibrado de las carreras académicas, de incrementar las tareas de investigación y desarrollo en el ámbito de las universidades nacionales de fomentar la reconversión de las plantas docentes hacia una mayor dedicación en la actividad universitaria y de generar la creación y fortalecimiento de grupos de investigación, en especial en las universidades más jóvenes.

El decreto que lo creó, las resoluciones ministeriales que lo organizaron y el Manual de Procedimientos establecido en el año 1997 constituyen la base normativa del Programa. Consiste en el pago adicional de un incentivo a los docentes que lo soliciten y que participen en proyectos de investigación acreditados por el CONICET, por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, por las universidades nacionales que cuenten con un sistema de evaluación de proyectos basado en el juicio de pares externos y por los consejos de investigaciones de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza.

Las categorías de docente-investigador son I, II, III, IV y V. La I es para los docentes-investigadores de mayor nivel y las IV y V para los docentes en formación como investigadores. Las categorías I y II son asignadas por una Comisión Nacional de Categorización que funciona en el ámbito del CIN; las III y IV por comisiones regionales de categorización constituídas en cada región; y la V por un comité local de evaluaciones que funciona en cada universidad.

En el año 2000 percibían el incentivo 18.704 docentes investigadores, el número de docentes fue incrementándose desde el año 1994 en que fueron 11.199. Del total que lo recibían en el 2000, 8,5% eran de Categoría I; 15,3% de la II; 51,7% de las III y IV; y 24,5% de la V. Por área del conocimiento se distribuían en 1999 –última información disponible- de la siguiente manera: Ciencias agrícolas: 14,3%; Ciencias humanas y sociales: 32,7%; Ingeniería y tecnología: 12,8%.

En el año 2000 se ejecutaron 5.394 proyectos de investigación, distribuidos de la siguiente manera por áreas del conocimiento:

- Ciencias Naturales y Exactas:	1.556 (29%)
- Ciencias de la Ingeniería y de la Tecnología:	685 (12, %)
- Ciencias Médicas	474 (8,7%)
- Ciencias Agrícolas	683 (12,6%)
- Ciencias Sociales	1.334 (24,8%)
- Ciencias Humanas	662 (12,3%)

Es de señalar la significación que han asumido en este Programa las áreas de Ciencias Sociales y Humanas que tienen más de un tercio de los proyectos en ejecución. Comparativamente, el gasto en I y D en estas áreas constituyó ese mismo año 2000 sólo el 15% del total (ver punto 2.1. de este capítulo)

Este Programa de Incentivos ha generado discusiones que se reflejaron en el Informe de la CONEDUS. Este debate puede ser sintetizado de la siguiente manera:

- el número total de investigadores es exageradamente con respecto a la verdadera dimensión de recursos humanos existentes en el sistema de investigación universitaria;
- el programa de incentivos representaría una vía de incremento salarial más que un estímulo para fortalecer la investigación;

- las universidades han tenido dificultades para implementar prioridades en materia de investigación ya que los proyectos presentados se vinculan más con los intereses académicos de los docentes que con las políticas universitarias;
- el Programa tiende a reproducir las desigualdades y distorsiones preexistentes en el sistema universitario al reforzar los ingresos salariales de los que ya tienen una posición consolidada en las universidades;
- los criterios para la categorización implementados conceden altos puntajes a actividades que –como las de gestión universitaria- tienen muy escasa relación con la investigación;
- la asignación presupuestaria centralizada afectaría las posibilidades de las universidades de fijar políticas propias de personal;
- la obligatoriedad de participar en un proyecto de investigación para percibir el incentivo estimularía la conformación de “proyectos ómnibus”, inflados ficticiamente para que un mayor número de docentes cobre el beneficio.

Coincidiendo con las reflexiones contenidas en el Informe de la CONEDUS, parece recomendable revisar el funcionamiento y evaluar los resultados del programa, repensándolo como una estrategia útil para las políticas de personal y de investigación de las universidades, en el marco de una política científica que valore el papel del conocimiento para el presente y el futuro del país y el rol de las universidades en ese proceso.

4. El apoyo a la investigación

El sistema científico-tecnológico y las universidades cuentan con diversos sistemas y servicios de apoyo a la investigación que se desarrolla en las instituciones universitarias y a sus actores, principalmente a los investigadores.

El CONICET cuenta, históricamente, con tres posibilidades, ya señaladas: la carrera de investigador, que se desarrolla en un alto porcentaje en las universidades; los becarios, que también en su mayoría, se desempeñan en proyectos de investigación en los ámbitos universitarios; subsidios para apoyar el desarrollo de las investigaciones.

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica dispone de dos fondos. Uno de ellos, el FONCYT, es un instrumento de financiamiento, con carácter competitivo, a proyectos y otras actividades de investigación; el otro Fondo es el de promoción de la innovación tecnológica, el FONTAR, que también puede, si correspondiese, financiar actividades de innovación y transferencia universitaria a empresas en el campo de la tecnología. A estos se agregan, las Unidades de Vinculación Tecnológica, con las que las universidades desarrollan tecnologías y las transfieren al sector privado o público.

Por su parte, las universidades cuentan con sus proyectos de investigación científica y tecnológica, financiadas con su propio presupuesto.

En los últimos años el FOMEC (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria) constituyó un instrumento muy significativo para el mejoramiento de la investigación en las universidades nacionales, especialmente en términos de formación de posgrado de investigadores, mejoramiento de bibliotecas y centros de documentación, de intercambio de profesores e investigadores y de equipamiento tecnológico.

5. Bibliotecas universitarias

Constituyen un aspecto clave para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico del país y para el mejoramiento de la calidad universitaria. Un estudio realizado por la Secretaría de Políticas Universitarias en el año 1994 (Herrera, 1995) brinda un panorama de la situación de las bibliotecas universitarias, tanto de las centrales como de las de facultades, departamentos e institutos.

El porcentaje de bibliotecarios profesionales sobre el total de personal de las bibliotecas era del orden del 30%: 27,6% en las bibliotecas de universidades grandes, el 28,8% en las de tamaño mediano y 29,9% en las de las pequeñas. El 91% del personal que trabajaba en las bibliotecas estaba incluido en las categorías más bajas del escalafón del personal no docente, por lo que percibían salarios inferiores a \$400 (el salario actual debe ser similar por el congelamiento de los salarios del sector público); los que ocupaban cargos de dirección de bibliotecas percibían salarios también bajos: del orden de \$700. Esto refleja una fuerte discrepancia entre los requerimientos imprescindibles para el puesto y los salarios que se pagan.

En 1994 la utilización de los nuevos recursos tecnológicos para acceso a la información era muy limitado, al igual que la capacitación específica y el dominio requerido del idioma inglés. A manera de ejemplo, sólo el 12,8% de los bibliotecarios profesionales utilizaba modems y sólo el 7%, utilizaba acceso a bancos de datos remotos. No hay información más actualizada sobre la utilización de tecnologías para saber si se mantiene esta situación o ha mejorado.

Tanto la compra de libros como las suscripciones han sido irregulares y han estado afectadas por las respectivas disponibilidades presupuestarias, lo que no ha posibilitado la actualización necesaria del acervo bibliográfico. Esto es especialmente significativo en cuanto a revistas porque no permite disponer de colecciones relativamente completas. No parece existir, tampoco, una estrategia de adquisiciones compatible con los requerimientos de los avances del conocimiento y de la ciencia. Muchos posgrados no tienen el equipamiento bibliográfico mínimo requerido, como surge de los respectivos informes de evaluación y acreditación.

En los informes de evaluación externa elaborados por la CONEAU se manifiestan, en general, muchas limitaciones en materia de bibliotecas universitarias y equipamientos bibliográficos y de tecnología informática, por lo que, probablemente, subsistan los problemas planteados en el estudio citado de 1994.

El FOMEC ha otorgado financiamiento para proyectos vinculados con bibliotecas universitarias. Ha destinado 21,8 millones de pesos a 33 universidades para transformar las bibliotecas centrales y de facultades en centros de información para docentes, investigadores y estudiantes. Asimismo, ha financiado 11 millones de pesos en la bibliografía a través de proyectos de carácter disciplinario.

El tema de las bibliotecas universitarias ha sido asumido por varios de los especialistas participantes en el Taller. Pérez Lindo señaló que la biblioteca nunca tuvo en la universidad argentina la centralidad que ha tenido y tiene en las universidades europeas y de Estados Unidos, en las que el edificio central en los campus es la biblioteca, que se constituye en un lugar histórico y de encuentro. Agregó que en las universidades no hay políticas y gestión en la información ni cultura de la información y que las bibliotecas universitarias no se ocupan

de generar bases de datos para facilitar los estudios de posgrado y las investigaciones por lo que muchos investigadores deben ir a Estados Unidos y a Europa para reunir información y documentación sobre historia, economía, sociología y ecología de la Argentina. Finalmente destacó que en las universidades nacionales se gasta en bibliotecas alrededor del 1% del presupuesto mientras que Naciones Unidas y la UNESCO han recomendado que se gaste entre el 6% y el 12%, por lo que se compran libros si quedan remanentes en otros rubros ya que no hay partidas específicas para ello. Taquini señaló que sin acceso a bibliografía actualizada no es posible el mejoramiento de la calidad y que en la década 1990-2000 en la que el presupuesto universitario más que se duplicó –pasó de 700 millones a 1800 millones- no se invirtió lo suficiente en bibliotecas, en equipamiento de sistemas y en el refuerzo requerido para investigación científica. Martín destacó la importancia del componente bibliotecas en el SIU –Sistema de Información Universitaria-. (Ver capítulos 4 y 11) Sánchez Martínez también se refirió a esta temática destacando también el aporte del SIU.

6. Editoriales Universitarias²⁶

Del total de 96 instituciones universitarias existentes, 61 de ellas han editado y registrado sus trabajos en la Cámara Argentina del Libro en los últimos tres años: 34 de las nacionales y 27 de las privadas. El total de los títulos editados por todas ellas es de 3.086.

El volumen de publicaciones es muy dispar. EUDEBA -la editorial de la Universidad de Buenos Aires- publicó 366 títulos, a los que habría que agregar las 155 publicaciones de otros organismos de la misma universidad y la importante producción de la Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común. Otras universidades también tienen un nivel de producción importante: Universidad Nacional del Litoral: 149 títulos; Universidad Nacional de Rosario: 147 títulos; Universidad Argentina de la Empresa: 89 títulos. La universidad Nacional de Formosa y la Universidad de Flores registran sólo 2 ediciones cada una.

La producción editorial universitaria muestra la preponderancia –al igual que en otros aspectos- de las ciencias sociales: el 54% de los títulos (1.670), a los que se pueden agregar 724 sobre economía y afines y 114 dedicados al arte. Sólo 228 son del área de ciencias básicas y 266 sobre tecnología y ciencias aplicadas.

²⁶ La información sobre este punto está tomada de un primer avance del estudio sobre bibliotecas universitarias en la Argentina que está elaborando Leandro De Sagastizabal para el IESALC.

La información sobre este punto está tomada de un primer avance del estudio sobre bibliotecas universitarias

Parecería que la mayor parte de las ediciones están orientadas a satisfacer las necesidades de edición de las investigaciones producidas por las propias universidades y por sus profesores, investigadores y graduados. El análisis de las bibliografías de 120 asignaturas en 35 carreras de 17 facultades –llevado a cabo por De Sagastizabal- muestra que es casi nula la inclusión de textos propios de cada universidad.

La revisión de los catálogos permite ver que casi todas las editoriales universitarias tienen en su fondo una colección o serie destinada a rescatar las literaturas locales y regionales y a los estudios agrarios, antropológicos, topográficos y fito-zoo-geográficos también de carácter regional. En muchas regiones y provincias la editorial universitaria constituye el único vehículo para la publicación de la producción literaria y académica local.

Además de las publicaciones registradas de las editoriales universitarias existe un importante volumen de publicaciones no registradas realizadas por los centros de investigaciones y numerosas publicaciones periódicas de ciencia y tecnología editadas en las distintas universidades.

En el año 1995 se creó la Red de Editoriales Universitarias Nacionales (REUN) con el objeto de facilitar, promover y difundir su actividad y de lograr mejoras en materia de comercialización, comunicación y capacitación mutua.

7. La investigación sobre la educación superior

La Argentina no tiene una importante trayectoria en materia de investigaciones sobre educación, probablemente porque la constitución de las ciencias de la educación como campo académico es relativamente reciente y porque los sucesivos “vaciamientos” de las universidades argentinas durante las dictaduras militares le han hecho perder continuidad. Esto se refleja, asimismo, en el proceso de creación de posgrados en educación y en el bajo porcentaje de profesores e investigadores universitarios del campo de la educación con formación de doctorado.

Como dato comparativo, en 1983, en Brasil existían 45 programas de posgrado (maestría y doctorado) en Educación y en nuestro país sólo uno: la Maestría en Educación y Sociedad de la FLACSO, creada un año antes.

Sin embargo, desde la recuperación democrática de la universidad de 1983 esta situación ha tendido lenta y gradualmente a modificarse. Tanto en la década del 80 como en la del 90 el trabajo académico en educación ha permitido revalorizar las respectivas carreras universitarias, generar posgrados en la disciplina, organizar centros de investigaciones y promover la investigación científica en educación.

Al igual que lo que sucede con el resto de la educación, la educación superior ha sido poco estudiada e investigada por los propios investigadores universitarios, con la excepción de algunos centros de investigación sobre esta temática.

A lo largo de la década del 90 esta situación ha ido revirtiéndose lentamente, aunque todavía el conocimiento académico sobre este nivel es relativamente escaso. Esta limitación afecta indudablemente las posibilidades de diseño y propuestas de nuevas alternativas sobre la organización, gestión y evaluación de las instituciones de educación superior y sus procesos formativos.

La Universidad de Buenos Aires ha organizado dos reuniones académicas sobre “la universidad como objeto de estudio” y de la primera a la segunda se registraron avances en cuanto a número y significación de los estudios presentados. En octubre de 2002 la Universidad Nacional de La Plata organizó la tercera reunión sobre esta temática; se presentaron alrededor de 180 ponencias sobre muy diversos temas de la educación superior y muchos de ellas eran investigaciones, en especial sobre política y gestión universitaria, sobre mercado de trabajo y educación superior, etc. Esto constituye un indicador acerca de un mayor interés sobre este tipo de estudios, lo que también ha sido señalado por Pérez Lindo en el Taller.

El Relevamiento Nacional de Investigadores Educativos del Ministerio de Educación presenta información sobre algo más de 30 investigaciones sobre educación superior, un número evidentemente muy bajo. El análisis de las temáticas estudiadas muestra que alrededor de un tercio se refieren a aspectos de didáctica general del nivel o de áreas

específicas y a las metodologías de estudio por parte de los alumnos. Otros temas investigados son de fundamentos teóricos, históricos y sociológicos, los modelos pedagógicos en la educación superior, los de calidad y rendimiento universitario, los vinculados con la docencia universitaria y el mercado de trabajo de los docentes, los referidos a la gestión y la articulación Universidad y Ciencia y Tecnología.

En el Programa de Incentivos también son pocas las investigaciones propuestas por los docentes universitarios para el estudio de las instituciones en que se desempeñan, de la educación superior en su conjunto o de las articulaciones entre este nivel y el resto del sistema educativo.

El análisis de los informes de autoevaluación institucional y de los de evaluación externa muestran, asimismo, la escasez de estudios sobre las propias instituciones. Probablemente si se asume a la autoevaluación como un proceso permanente y necesario y que las investigaciones y estudios son un requerimiento imprescindible para poder llevar a cabo este proceso, la educación superior y la universidad “como objeto de estudio” tendrá mayor relevancia.

Para la primera convocatoria de acreditación de carreras de posgrado llevada a cabo por lo CONEAU se presentan 66 posgrados del área Educación, de los que aproximadamente la mitad son sobre educación superior: docencia, didácticas, gestión, etc. Entre ellos hay, por supuesto, niveles académicos muy disímiles. Algunas de estas carreras –especialmente las de maestría- han comenzado a producir tesis que constituyen un aporte al conocimiento sobre la educación superior. Entre las que ya tienen interesantes tesis concluidas están la Maestría en Educación Superior de la Universidad de Palermo y la Maestría en Gestión Universitaria de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Los procesos de evaluación y acreditación de la CONEAU han permitido disponer de mucha información cuantitativa y cualitativa sobre el sistema universitario y sus instituciones, que se constituye en una significativa y nueva fuente de estudios e investigaciones, todavía no suficientemente aprovechada. En este Estudio se ha utilizado una parte muy reducida de la información contenida en los informes de evaluación externa (Fernández Lamarra y Alonso Brá, 2002)

Existen muy pocos centros que desarrollan investigaciones sobre la educación superior. Probablemente, el que ha realizado una tarea más sistemática y continuada es el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), cuya Área de Educación Superior viene desarrollando sus actividades de investigación y de publicación de estudios desde hace aproximadamente una década. La Universidad de Belgrano, a través de su Departamento de Investigación está llevando a cabo tareas de investigación y de publicación de estudios sobre la educación superior. El Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires incluye en su programación algunas investigaciones vinculadas con temáticas de la educación superior. La Secretaría de Políticas Universitarias del entonces Ministerio de Cultura y Educación llevó a cabo y publicó en el período 1994-1999 varios estudios sobre esta temática, la mayoría de ellos vinculados con los problemas de gestión, articulación y financiamiento.

9. FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES²⁷

1. Presupuesto de las universidades nacionales

1.1. Antecedentes

El presupuesto de las universidades nacionales se ha constituido en los últimos años en uno de los temas que han provocado mayores debates, tanto en la opinión pública como entre las conducciones universitarias, el gobierno nacional y el Congreso de la Nación. Los ejes de este debate son, por parte de las autoridades universitarias, la necesidad de que sea incrementado en función de necesidades crecientes y, por parte del gobierno nacional, la imposibilidad de hacerlo y las modalidades poco eficientes asumidas por las instituciones universitarias en cuanto a la asignación interna y a la utilización de los montos disponibles. Por parte de la sociedad, la necesidad de incremento del presupuesto –en el marco de los reclamos por mayor financiamiento para toda la educación pública- pero, a la vez, la exigencia de una mayor pertinencia en cuanto a su distribución y utilización.

Este debate se ha intensificado en el marco de la crisis que está atravesando el país en los años 2001 y 2002, la desvalorización de la moneda nacional y los mayores ajustes de los gastos por parte del gobierno nacional. Esto ha llevado a que las autoridades del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Hacienda transfieran a las universidades nacionales una parte menor que la asignada en el presupuesto nacional, por lo que profundizan la crisis financiera del sistema universitario nacional. En el año 1999, por ejemplo, la ejecución presupuestaria fue de sólo el 90,52%. En los años siguientes esta situación se ha repetido. En el año 2002 las menores transferencias están conduciendo a las universidades nacionales a una situación financiera muy crítica que les imposibilita realizar actividades, pagos e inversiones imprescindibles para su normal funcionamiento.

En diciembre del año 2000, el Consejo Interuniversitario Nacional encomendó a dos especialistas, José Luis Coraggio –en ese momento Rector de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento- y Adolfo Vispo, y a un grupo de consultores la elaboración de un documento sobre la situación universitaria nacional y, en particular, de sus aspectos económico-financieros. Este documento, publicado por el CIN en junio del año 2001 con el título de “Contribución al estudio del sistema universitario argentino”, formula un análisis

fundado y crítico de la situación universitaria y brinda información de interés, la que parcialmente será utilizada en el desarrollo de este capítulo.

1.2. Relación con el PBI y el presupuesto de educación

La relación del presupuesto universitario con el PBI se constituye en uno de los indicadores más significativos del esfuerzo nacional en materia universitaria. Así Estados Unidos invierte alrededor del 2,4% del PBI y los países de la Unión Europea, en promedio, el 1,3%. La Argentina ha invertido en el año 2000 el 0,61 del PBI.

La relación del presupuesto universitario con el gasto consolidado en educación (incluye los gastos de todas las jurisdicciones provinciales y los de la Nación para todos los niveles y modalidades de educación) se ha mantenido, con leves fluctuaciones, entre el 13% y el 14%.

En cuanto a la relación con el presupuesto educativo nacional es necesario tener en cuenta que el resto del sistema educativo (enseñanza inicial, EGB, Polimodal, y superior no universitario) es financiada por las provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que el presupuesto nacional sólo atiende al presupuesto universitario, a las transferencias del gobierno nacional a las jurisdicciones en materia de asistencialidad, capacitación, incentivo salarial a los docentes y parte de la infraestructura y el equipamiento y a los gastos de la administración educativa nacional. En el año 2000 el presupuesto de las universidades nacionales constituyó el 56,45% del presupuesto educativo nacional. En el cuadro siguiente se presenta la información sobre PBI, gasto consolidado en educación, presupuesto nacional de educación y de las universidades y las relaciones entre ellos para los años 1993-2000 (en millones de pesos corrientes)

²⁷ En este capítulo sólo se analizarán los aspectos financieros correspondientes a universidades nacionales por no disponerse de información sobre las privadas y sobre la educación superior no universitaria.

	PBI (A)	Gasto cons. en educ. (B)	Presup. educ. nacional (C)	Presup. univ. (D)	Relación D/A (%)	Relación D/B (%)	Relación D/C (%)
1993	236.504,98	9.369	1.696,0	1.252,23	0,53	13,36	73,83
1994	257.439,96	9.770	2.010,0	1.406,03	0,55	14,39	69,95
1995	258.031,89	10.193	2.209,0	1.471,74	0,57	14,43	66,62
1996	272.149,76	10.422	2.398,0	1.535,16	0,56	14,72	64,02
1997	292.858,48	11.592	2.571,50	1.592,50	0,54	13,73	61,94
1998	298.131,28	12.099	2.598,7	1.726,20	0,58	14,26	66,42
1999	282.869,02	13.026	3.048,4	1.721,01	0,61	13,21	56,46
2000	285.045,00	13.330	3.089,1	1.743,87	0,61	13,08	56,45

Fuente: M.E.C y T, S.P.U., Programa de Financiamiento de la Educación Superior, Coordinación General Económico-financiera. Ministerio de Economía, Dirección de Gasto Social Consolidado

En el período 1993-2000 el PBI se incrementó el 20%, el gasto consolidado en educación el 42%, el presupuesto nacional de educación el 82% y el presupuesto universitario el 40%. Es decir que éste último creció más que el PBI, por lo que la relación pasó del 0,53% al 0,61 % pero menos que el presupuesto nacional de educación, por lo que esta relación bajó del 73,83% al 56,45%. La evolución fue casi similar a la del gasto consolidado en educación por lo que se mantuvo alrededor del 13% o del 14%.

El índice en relación con el PBI es bajo para financiar satisfactoriamente el funcionamiento de las universidades. Esto lleva a que, como se ha visto en el capítulo 5, el número de docentes con dedicación exclusiva sea muy bajo, que la inversión en infraestructura y los salarios de los docentes también lo sean, especialmente para la mayoría que tiene dedicación simple. Los docentes con dedicación simple cobran –según su categoría y antigüedad- entre \$100 y \$250 por mes (aproximadamente entre US\$ 30 y US\$ 70) Un significativo número de docentes –habitualmente no registrados por las estadísticas- se desempeña con carácter “ad-honorem” en algunas facultades y universidades por la falta de partidas presupuestarias para asignarle su salario. (Ver información en relación con este problema en la UN La Plata y en la UBA en el capítulo 5) En relación con esta situación algunos especialistas sostienen que los docentes “subsidian” el funcionamiento de las universidades, aceptando trabajar con bajísimas remuneraciones o, en algunos casos, sin cobrar sueldo.

El presupuesto nacional en educación ha crecido más que el de las universidades porque en casi todo este período estuvo en ejecución en Pacto Federal Educativo, por el que la Nación le financió a las provincias parte de la puesta en marcha de la nueva estructura educativa establecida por la Ley Federal de Educación y el Plan Social Educativo, con una serie de programas de cooperación técnica y asistencial. (Fernández Lamarra, 2002)

Es de señalar que el presupuesto universitario –si bien creció menos que el nacional de educación –tuvo un crecimiento en el período del 40%, excepto en los años 1999 y 2000 en los que prácticamente se repitieron los de 1998. Es decir, que sólo entre 1993 y 1998 se dio el crecimiento del 40%, por lo que en ese período el promedio anual de incremento fue del orden del 8%. Este crecimiento posibilitó la puesta en marcha de las políticas y los programas ejecutados en esos años, los que se describen en diversos capítulos de este Estudio.

1.3. Evolución comparativa del gasto

Según el Estudio del CIN de Coraggio y Vispo, el gasto real de las universidades nacionales creció más a valores constantes que el PBI y que la población de 17 a 24 años.

Años	Presupuesto	PBI	Población 17-24 años
1991	100	100	100
1992	108	110	103
1993	136	116	106
1994	148	123	110
1995	149	119	113
1996	153	126	115
1997	158	136	117
1998	169	141	119
1999	179	137	122

Fuente: CIN, Coraggio, J.L., Vispo, A y equipo

Así, mientras el presupuesto a valores constantes creció un 79, el PBI creció el 37% y la población el 22%. Por lo tanto, la situación relativa del presupuesto universitario mejoró en el período 1991-1999.

1.4. Composición del presupuesto

La evolución del gasto según objeto en los años 1993, 1999 y 2000 es la siguiente:

Objeto del gasto	1993	1999	2000
Gasto total	1.390.012,52	2.027.379,35	2.013.346,57
Personal	1.139.789,96	1.478.575,20	1.473.187,39
Bienes y Servicios no Personales	148.000,23	283.655,87	278.517,01
Equipamiento, Infraestructura y Bienes de Uso	63.303,53	88.181,32	83.253,14
Transferencia	38.918,80	176.966,96	178.389,03

Fuente: Dirección Nacional de Economía e Información Universitaria;
Coordinación General Económico-Financiera

La composición del gasto muestra al fuerte predominio de Gastos en Personal sobre los otros rubros, en especial Equipamiento, Infraestructura y Bienes de Uso. Sin embargo la composición mejoró entre los años 1993 y 2000 porque en 1993 Gastos en Personal representó el 83% del Gasto Total y en los años 1999 y 2000 el 74%. Así en estos años los rubros Bienes y Servicios no Personales y Equipamiento, Infraestructura y Bienes de Uso pasaron de ser el 15% al 18% en los años 1999 y 2000. El incremento mayor se registró en Transferencias que pasaron de ser sólo el 2% al 8%, ya que este rubro incluyó, entre otros programas, el FOMECE y el Programa Nacional de Becas Universitarias y los subsidios de investigación y las becas para estudiantes y graduados que las universidades nacionales han incorporado en su programación en este período.

1.5. Gasto por alumno y por egresado

Si bien es muy difícil establecer un gasto en dólares comparable con otros países en razón del fuerte proceso de devaluación de enero de 2002 se lo hará solo a nivel de ejercicio comparativo.

Según la información provista por el estudio del CIN de Coraggio y Vispo, el gasto anual por alumno universitario era en el año 2001 de \$ 1.618 y por graduado de \$ 42.671; si ese monto se estima en dólares (relación: US\$ 1 = \$ 3,50) resulta un gasto anual por alumno de US\$ 450 y por egresado de US\$ 11.850. Según este mismo trabajo se puede hacer el siguiente cuadro comparativo:

Países	Gasto anual Por alumno	Gasto por Egresado (US\$)
Alemania	3.976	26.865
Argentina	450	11.850
Canadá	5.208	33.385
Chile	1.215	-----
España	2.018	19.038
Estados Unidos	8.724	59.753
Francia	2.915	12.197
Japón	5.968	25.504
México	682	-----

Estas cifras muestran que Argentina gasta anualmente por alumno sólo entre el 5% y el 22% de lo que gastan los países desarrollados y entre el 37. % y el 65 de lo que gastan otros países de América Latina. El costo por egresado es sólo del 20% del de Estados Unidos y entre el 35% y el 62% de lo que gastan otros países europeos, excepto Francia que gasta casi igual que Argentina. El hecho que se gaste comparativamente mucho menos por alumno que por egresado se debe a la muy baja proporción de egresados sobre la matrícula universitaria. El mismo estudio del CIN muestra que Argentina tiene 4,3 egresados por cada 100 alumnos universitarios. Mientras tanto, otros países tienen lo siguiente: Alemania: 14,8; Canadá: 15,6; Estados Unidos: 14,6; España: 10,6; Japón: 23,4 y Francia: 23,9. Es decir que la mayoría de los países desarrollados tienen de 3 a 5 veces más egresados por 100 alumnos universitarios.

1.6. Financiamiento del presupuesto universitario

El presupuesto nacional financia el presupuesto de las universidades nacionales ya que los estudios universitarios de grado son, en su casi totalidad, no arancelados. Esto a pesar que la Ley de Educación Superior posibilitó que las universidades arancelen los estudios de grado.

Son arancelados los estudios de posgrado y algunas carreras de grado específicas; es el caso, por ejemplo, de las licenciaturas de complementación que dictan algunas universidades nacionales (ver capítulo 6); en este último caso los ingresos deben dedicarse a becas para los estudiantes y equipamientos académicos, como los de bibliotecas universitarias. Los

aranceles percibidos por los estudios de posgrado pueden destinarse, también, a gastos de personal.

Las universidades privadas no reciben, desde la sanción de la Ley Domingorena en 1958, ningún aporte financiero del Estado, por lo que se financian con el cobro de aranceles.

El cuadro siguiente muestra la evolución del crédito del Tesoro Nacional (Fuente 11) en el total del presupuesto que, como se ve, es decreciente:

Años	% sobre total	Años	% sobre total
1993	89,78	1997	84,84
1994	86,72	1998	83,03
1995	85,69	1999	83,61
1996	86,41	2000	83,58

Fuente: M.E.C.yT., S.P.U., Coordinación General Económico-Financiera

En los años 1999 y 2000 la participación de las fuentes de financiamiento ha sido la siguiente:

Fuente	1999	2000
Tesoro Nacional	83,61 %	83,58 %
Recursos Propios	9,93 %	10,79 %
Remanente Ejerc. Ant.	4,1 %	4,29 %
Otras fuentes	2,36 %	1,3 %

Fuente: ídem cuadro anterior

Los recursos propios provienen principalmente de consultorías y convenios de pasantías por servicios prestados tanto a instituciones públicas como privadas; los fondos provenientes del cobro de aranceles de matriculación son muy poco significativos. Estos recursos se han incrementado en un 80% entre 1993 y 1998. La Universidad de Buenos Aires percibe alrededor del 50 del total que, en 1998, fue de 189 millones de pesos. Las universidades grandes perciben la mayor parte de lo que se recauda: el 79%; las medianas el 13% y las pequeñas el 8%. La distribución por regiones en el año 1998 fue la siguiente: Metropolitana: 63%; Centro Oeste: 13%; Bonaerense: 9%; Noreste: 5%; Noroeste: 4%; Sur: 3%; Centro Este: 3% (Brotto 1999)

El Crédito Exterior (Fuente 22) –principalmente destinado al FOMEC- ha tenido una incidencia del 11,75% en 1999 y del 10,93% en el 2000.

2. El debate sobre la asignación y la distribución presupuestaria.

2.1. La situación actual

La asignación y distribución presupuestaria se ha constituido en los últimos años en uno de los temas centrales de debate en el campo del financiamiento universitario.

El Congreso de la Nación aprueba cada año el Presupuesto Nacional, en el que se establecen los montos que se asignan a cada universidad nacional. Este monto se ha establecido históricamente con un criterio incremental basado en los presupuestos anteriores, los que habitualmente fueron establecidos por parámetros de carácter tanto objetivos como subjetivos.

Entre los de carácter objetivo está el número de estudiantes, lo que ha llevado a muchas instituciones universitarias a producir estadísticas poco confiables que tienden a incrementar la matrícula; así, por ejemplo, no se cumple muchas veces con las exigencias sobre la regularidad en los estudios (aprobación de dos materias por año, según el artículo 50 de la Ley de Educación Superior) Esto genera situaciones de inequidad entre las instituciones y le resta confiabilidad a las estadísticas universitarias, a pesar de los esfuerzos por el respectivo Programa de Mejoramiento, expuestos en el capítulo 5.

Entre los criterios subjetivos para la asignación de recursos presupuestarios pueden señalarse dos: la capacidad de “lobby” de autoridades de determinadas universidades en el Congreso de la Nación en el momento de elaboración del presupuesto nacional; y la mayor influencia política en algún momento de autoridades universitarias, lo que ha posibilitado una asignación presupuestaria alta, que luego se mantiene relativamente inalterable. Todo esto lleva a que la diferencia de asignación presupuestaria según el número de estudiantes sea, en algunos casos, muy grande.

A título de ejemplo se analizará el monto presupuestario para el año 2000 dividido por el número de alumnos para cada universidad.²⁸ Este monto es muy disímil ya que varía entre \$ 3.652 para la UN San Juan y \$ 835 para la UN Lomas de Zamora. Reciben más de \$ 2.000 por alumno las universidades nacionales de Cuyo (\$ 2.984), de Entre Ríos (\$ 2.160), de La Pampa (\$ 2.557), de la Patagonia Austral (\$ 2.836), de la Patagonia San Juan Bosco (\$ 2.318), de Quilmes (\$ 2.297), de Río Cuarto (\$ 2.363), de San Luis (\$ 2.476), del Centro de la PBA (\$ 3.313) y la citada de San Juan (\$ 3.652)

Entre \$1.500 y \$2.000 están las universidades nacionales de Catamarca (\$1.977), de Formosa (\$1.598), de Jujuy (\$1.562), de La Matanza (\$1.588), de Mar del Plata (\$1.864), de Misiones (\$1.827), de Salta (\$1.615), de Santiago del Estero (\$1.539), de Tucumán (\$1.951), del Comahue (\$1.728), del Litoral (\$1.658), del Sur (\$1.969) y Tecnológica Nacional (\$1.593)

Reciben menos de \$1.500 por alumno las universidades nacionales de Buenos Aires (\$1.010), de Córdoba (\$1.107), de La Plata (\$1.125), de La Rioja (\$1.196), de Luján (\$1.284), de Rosario (\$1.273), del Noroeste (\$ 912) y la ya citada de Lomas de Zamora (\$ 835)

Si bien estas diferencias pueden explicarse parcialmente por las características institucionales y académicas de cada una, se hace necesario un replanteamiento para evitar mantener criterios históricos que beneficien a algunas y perjudiquen a otras.

2.2. Modelos de redistribución presupuestaria

En relación la situación descripta, se han planteado diversos modelos para la redistribución presupuestaria entre las universidades en los últimos años. Entre los modelos de asignación planteados se pueden citar el propuesto por Héctor Gertel (ver Gertel, 1999), que denomina de “flujos de financiamiento”, en el que se busca la participación tanto del gobierno como de las familias, las empresas y el estudiante, generando nuevas corrientes de financiamiento público y privado a las universidades. Según Gertel esto posibilita no sólo aumentar el volumen de financiamiento privado sino, también, tratar de introducir una mayor conciencia sobre el costo entre los usuarios y los proveedores.

²⁸ Se excluyen las universidades nuevas creadas en la década del 90 porque la asignación presupuestaria tiene en cuenta otras necesidades propias de una institución en etapa de organización inicial.

Entre los nuevos instrumentos que propone Gertel están los referidos a nuevas fórmulas para la asignación presupuestaria basadas en indicadores de eficiencia y calidad, las “subastas” entre diversas instituciones y los contratos con metas y financiamiento específico. También plantea el pago de aranceles, ya sea como contribución familiar o a través de sistemas de becas financiadas por distintos agentes públicos y privados o de préstamo o crédito educativo (ver José Delfino y Héctor Gertel, Eds. ,1996 “Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior”)

Otro modelo es el propuesto recientemente por la Secretaría de Políticas Universitarias, que ha elaborado una metodología para la asignación de recursos a las universidades nacionales basada en el cálculo de presupuesto requerido por cada universidad para atender, en criterios y en condiciones estándares sus actividades académico-científicas en ejecución, al que se denomina “presupuesto normativo”.

Si bien este “presupuesto normativo” debería referirse al total de las actividades, en una primera etapa se ha focalizado en el gasto en personal docente para la enseñanza de grado, lo que representa alrededor del 50% del presupuesto universitario. El trabajo desarrolla el modelo para la determinación del presupuesto normativo docente, para lo que se definieron 14 disciplinas estándares y lo aplica a cada una de las universidades nacionales; de esta aplicación detallada obtiene resultados en cuanto a módulos, planta y gasto docente estándares, al cálculo del presupuesto estándar, a la comparación de módulos y plantas y a un cuadro final de comparación del presupuesto existente “observado” con el estándar y, por lo tanto, de la asignación requerida. En el año 2002 la distribución de la partida del Programa de asignación de recursos por un monto de 33,14 millones de pesos se hizo utilizando este modelo

2.3. Nuevas modalidades de asignación presupuestaria

En la segunda mitad de la década del 90 se pusieron en práctica otras modalidades de asignación de recursos presupuestarios a las universidades nacionales, ya sea en función de prioridades o por mecanismos competitivos.

Entre los vinculados con prioridades pueden mencionarse los siguientes:

- el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores (ver capítulo 8), que distribuye anualmente \$70 millones entre los docentes que desarrollan proyectos de investigación previamente aprobados;
- el Programa para el Financiamiento de Inversiones (PROIN) destinado a solventar inversiones en proyectos de infraestructura presentados por las propias universidades y que posibilitó el mejoramiento de la infraestructura edilicia;
- el Programa destinado a financiar el desarrollo de las nuevas universidades nacionales creadas en ese período (PROUN), ya que las mismas requerían recursos específicos con incrementos anuales tanto para posibilitar la organización gradual de sus cursos como para disponer de infraestructura edilicia y equipamiento;
- el Programa Nacional de Becas Universitarias, al que se hará referencia más adelante.

Entre los programas para asignar recursos con carácter competitivo pueden destacarse los siguientes:

- el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), al que se ha hecho referencia en varios capítulos de este trabajo;
- el Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica No Universitaria (PRESTNU), destinado a desarrollar nuevas ofertas académicas de carácter terciario vinculadas con los requerimientos regionales y zonales y a promover la cooperación entre el Estado nacional y los provinciales, los municipios, las organizaciones sociales y las empresas, ya mencionado en capítulos anteriores;
- la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación Científica y Tecnológica y su fondo para el financiamiento competitivo de investigaciones (FONCYT), a lo que se ha hecho referencia en el Capítulo 8.

Algunos de estos programas y de nuevas modalidades de asignación continúan vigentes y otros han sido discontinuados en los años 2000 y 2001. La discusión crítica de estos modelos se plantea en el capítulo 6 del Estudio del CIN de Coraggio y Vispo, en el que sostiene que la consideración de los mismos debe enmarcarse dentro de una perspectiva más amplia de carácter académico y social y en una estrategia de consensos entre todas las instituciones.

El debate continúa abierto ya que la educación superior constituye una prioridad nacional, que exige un mayor esfuerzo financiero por parte del Estado nacional y,

simultáneamente, acciones tendientes a brindar mayor equidad, pertinencia y eficiencia, tanto financiera como social para su sostenimiento.

3. Becas y créditos para estudiantes

Entre los nuevos programas puestos en marcha en la segunda mitad de la década del 90 pueden mencionarse los de apoyo financiero a los estudiantes universitarios de menores recursos familiares y personales: el Programa Nacional de Becas Universitarias y el Programa Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior.

El Programa de Becas está principalmente destinado a estudiantes de universidades nacionales provenientes de hogares en situaciones de pobreza estructural y el de créditos a estudiantes que coyunturalmente atraviesan una situación económica crítica pero cuentan con avales que garantizan el reintegro del préstamo.

Además de estos programas que administra y financia el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, varias universidades nacionales gestionan y financian programas de becas para sus propios estudiantes.

El presupuesto asignado entre 1996 y 2001 para el financiamiento de las becas ha pasado de 4,5 millones de pesos en 1996 a alrededor de 7,4 millones de pesos en los años 1998, 1999 y 2001; en el año 2000 se redujo a 4,9 millones de pesos. Si se divide este presupuesto por el número de alumnos de universidades nacionales da una inversión anual del orden de nueve pesos por estudiante, que puede incrementarse a quince con la inversión que realizan las propias universidades con sus propios programas de becas estudiantiles. Esta inversión es bajísima si se la compara con US\$ 3.553 de Suecia, US\$ 2.692 de Dinamarca, US\$ 2.347 de Holanda, US\$ 591 de Francia y US\$ 346 de España (Fuente: OCDE 1995, citada por Crovetto, 1999)

En los últimos años se han otorgado alrededor de 2.500 becas (excepto en el año 2000 que fueron 1.656) y en su casi totalidad por un monto de \$3.000 anuales; en algunos años se otorgaron pocas becas y por montos menores (\$ 2.225 y \$ 1.500)

El modelo de ponderación de variables utilizado para la asignación de las becas cruza la estimación de los ingresos familiares y las calificaciones del estudiante, otorgándose las

prioritariamente a los estudiantes con menores ingresos y mayores calificaciones. Este modelo esta siendo también utilizado por varias universidades para seleccionar a sus becarios.

4. Costos de matrícula y aranceles

No existe ningún estudio ni relevamiento realizado en el sistema universitario sobre costos de matrícula y aranceles. Por lo tanto, se utilizarán estimaciones de tendencia de costos e información relevada por el Estudio del CIN coordinado por Coraggio y Vispo.

Como ya se señaló, la enseñanza de grado de las universidades nacionales no está arancelada, excepto muy pocas excepciones de universidades y carreras. En estos casos los aranceles son del orden de los \$40 ó \$50 mensuales.

Las carreras de posgrado de las universidades nacionales son en su casi totalidad aranceladas, aunque los aranceles son muy variables. El costo de las maestrías oscilan, en general, entre \$ 3.000 y \$ 5.000, excepto las de tipo MBA cuyo costo en algunos casos es del orden de los \$ 10.000 o mayor.

El costo de los estudios de grado en las universidades privadas es muy variable ya que depende del perfil académico de la institución y del sector social de la población a la que está principalmente orientada.

En un trabajo elaborado por Eric Alfredo Calcagno (ver CIN, Coraggio y Vispo), se presenta el caso de siete universidades privadas, en las que aranceles anuales oscilaban en 1998 entre \$ 1.628 a \$ 8.664, estando la mayoría entre \$ 2.500 y \$ 4.000 anuales.

Calcagno señala que las universidades privadas se financian, además de lo que reciben en concepto de aranceles, por donaciones, ventas de servicios y actividades tercerizadas. En cuanto a donaciones destaca los casos de la Universidad de San Andrés que en el año 1999 recibió donaciones por un monto de \$ 3.770.909 –que en su mayor parte se destinaron a inversiones- y el de la Universidad Austral, cuyo campus en la ciudad de Pilar fue financiado en su mayor parte por el grupo empresario de Pérez Companc.

En el Taller Del Bello señaló que en la Argentina el sector privado -en general, las empresas- sólo apoyan a las universidades privadas. Según el especialista esto ocurre no sólo

financiándolas sino también participando en sus consejos de administración como, por ejemplo, Techint en la Universidad Argentina de la Empresa, Bagó en la Universidad Católica Argentina, otras empresas en la Universidad de San Andrés y el ya citado de Pérez Companc en la Universidad Austral.

Esto se relaciona con lo ya señalado en el capítulo 2 en cuanto a que el sector empresario confía la tarea de formar a los futuros dirigentes a las universidades privadas –especialmente a algunas de las creadas en la década del 90- y no a las universidades nacionales.

10. A MODO DE BALANCE Y AGENDA INNOVACIONES, AVANCES, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

En este capítulo se planteará un balance de síntesis de lo desarrollado sobre la educación superior en la Argentina a lo largo de todo el trabajo. Este balance incluye:

- mostrar sintéticamente las principales innovaciones, reformas y avances que han tenido lugar en el ámbito de la educación superior, en especial en la última década;

- plantear las fortalezas, debilidades y oportunidades que surgen, a fin de que puedan ser tomadas como base para una agenda de análisis, discusión y acuerdos sobre las políticas y estrategias de la educación superior en el país;

- proponer algunas conclusiones -por supuesto de carácter preliminar- que posibiliten definir problemas, alternativas y perspectivas, tanto en lo inmediato como hacia un futuro a mayor plazo.

Las políticas para la educación superior –al igual que el resto del sistema educativo- requieren ser consideradas teniendo en cuenta tanto la situación presente como los escenarios futuros, porque los principales efectos de las innovaciones y cambios se visualizan y registran a mediano y largo plazo. De ahí que sea necesario plantearse dichos escenarios a pesar de que las incertidumbres e interrogantes del presente hagan difícil y complejo pensar y diseñar políticas y estrategias para el futuro. Si esta tarea se lleva cabo en un marco de análisis y de discusiones amplio y participativo, con intervención de los múltiples actores que tienen incidencia en el planeamiento y ejecución de estas políticas y con espíritu tendiente a la búsqueda de consensos, quizás interpretar más cabalmente el presente y diseñar los escenarios del futuro sea más posible y se logren acuerdos de mayor significación.

Esta modalidad de concertar políticas, estrategias, programas y acciones se constituye actualmente en un desafío imprescindible para las políticas en el área de educación ya que estas deberían convertirse en políticas de Estado, ya tendrían efecto tanto sobre las generaciones presentes como sobre las futuras.

1. Avances en materia de innovaciones y reformas

En este punto se llevará a cabo una revisión sintética de lo analizado en los capítulos anteriores, ya que en cada uno de los temas tratados se han ido planteando los principales cambios introducidos, en especial en lo referido a la última década.

El objetivo inicial era incluir, en forma detallada, las principales innovaciones y cambios realizados hacia el interior de las instituciones: en la estructura institucional, en los planes de estudio, en la organización pedagógica, en las metodologías de enseñanza, en la formación y capacitación de los profesores, en la gestión administrativa, etc. Ese propósito no se pudo cumplir porque en ningún ámbito institucional se lleva un registro de las innovaciones y cambios que las instituciones universitarias y no universitarias han ido introduciendo en los últimos años para el mejoramiento de la calidad académica y de la pertinencia de sus ofertas.

Se solicitó a las instituciones universitarias –en dos oportunidades- información y documentación al respecto y no se obtuvo una respuesta adecuada. Las evaluaciones externas de la CONEAU tampoco registran datos en forma sistemática. La CONEDUS no lo abordó. Por lo tanto la falta de información y documentación sobre este tema, deberá ser considerado mas adelante como una de las debilidades y se plantearán al respecto alguna recomendaciones.

Esta falta de ordenamiento y sistematización de la información y documentación sobre reformas y experiencias innovadoras –señalada ahora para la educación superior- se da también en los otros niveles de enseñanza. En relevamientos realizados por el autor, en el marco de otros estudios y trabajos, sobre esta temática se han obtenido los mismos resultados: se pudo recopilar alguna documentación sobre lo propuesto, muy poca que reseñase lo realizado y prácticamente ninguna evaluación sistemática de las reformas y experiencias implementadas.

El conocimiento, evaluación y difusión de proyectos y experiencias de carácter innovador se constituye en una de las estrategias necesarias para promover y generar cambios en las instituciones educativas y, de esa manera, poder impulsar políticas transformadoras de mayor alcance.

En la educación superior, en la década del 90, se adoptaron modificaciones en lo normativo, en la coordinación del sistema universitario, en lo referido a la promoción y evaluación de la calidad, al desarrollo de nuevas ofertas terciarias, de grado y, especialmente, de posgrado, a modificaciones de planes y programas de estudio, a cambios en los aspectos metodológico-didácticos de los procesos de enseñanza-aprendizaje, a la organización y gestión académica, a la aplicación de nuevas tecnologías de enseñanza y de gestión, al mejoramiento de la información, a la promoción de la investigación, etc. El interrogante a plantear es si esos proyectos y propuestas son ya un primer paso para el cambio y la transformación de nuestro sistema de educación superior o si, solamente, son modificaciones de carácter formal. La evaluación sistemática de los mismos podrá permitir en el futuro responder a este interrogante.

1.1. Reformas en lo normativo y en la coordinación del sistema de educación superior

La principal reforma lo ha constituido **la sanción en 1995 de la Ley de Educación Superior** que, ya se señaló, permitió disponer de una legislación común para todo el nivel y generar propuestas y cambios en las políticas y en la gestión de la educación superior, particularmente en cuanto a su coordinación. (Ver capítulo 3 y Sánchez Martínez 2002) La organización y funcionamiento de órganos como el Consejo de Universidades y los CPRES y la institucionalización del CIN y del CRUP han constituido un importante avance. Habría que llevar a cabo una evaluación de su funcionamiento efectivo y el comportamiento de las diferentes corporaciones que los componen.

En cuanto a la **articulación institucional** entre la educación superior universitaria y la no universitaria en estos años se ha avanzado minimamente ya que todavía es mucho lo que debe hacerse en ese sentido. Para ello es decisivo el funcionamiento pleno de los CPRES -lo que todavía no se ha alcanzado- por lo que éste debe constituirse en un aspecto a tener en cuenta de manera prioritaria. El buen funcionamiento de los CPRES requiere apoyo político-institucional tanto por parte del Ministerio de Educación de la Nación como de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales. Eso permitiría que avancen no sólo en la articulación entre la educación superior universitaria y no universitaria sino también en la búsqueda de una mayor pertinencia regional de las instituciones y una mejor coordinación entre ellas.

De igual manera, **la articulación entre la universidad y el resto del sistema educativo** constituye un requerimiento central y es poco lo que se ha avanzado. En tal sentido debería tratarse que trabajaran en forma mancomunada el Consejo de Universidades, los CPRES y el Consejo Federal de Cultura y Educación de manera de alcanzar una mejor articulación en materia de contenidos y de calidad entre el nivel medio y el superior. La alta tasa de fracaso y deserción en la educación superior se debe en gran medida -en opinión de la mayor parte de los especialistas- al problema de la desarticulación entre ambos niveles, en especial en materia de criterios organizativos, pedagógicos y curriculares.

1.2. Acciones desarrolladas en lo referido a la promoción, acreditación y evaluación de la calidad.

La década del 90 se ha constituido tanto a nivel mundial -en especial en Europa- como en América Latina y en nuestro país, en la **“década de la calidad educativa”**, en todos los niveles de enseñanza. Se extendió y se afirmó la preocupación por ofrecer niveles de calidad y pertinencia adecuados a los estudiantes, a adoptar procedimientos de acreditación que permitan informar a la sociedad acerca de dichos niveles -la adopción de la “accountability” como criterio político y de gestión- y asumir estrategias que posibiliten la promoción y el aseguramiento de la calidad de la educación.

En Europa, -en el marco del afianzamiento de la Unión Europea- se extendieron los consejos, comisiones y oficinas de evaluación y aseguramiento de la calidad y se iniciaron más recientemente los procesos de acreditación de la misma. De igual manera, en América Latina se organizaron diversos organismos de evaluación y acreditación de las instituciones y de su calidad. Esto ocurrió al inicio, en México, Chile, Colombia, Brasil y en la Argentina, entre otros países.

En nuestro país se creó con la Ley de Educación Superior la **Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria** (ver capítulo 7), que asumió una multiplicidad de funciones: acreditación de carreras de grado, de posgrado, de instituciones universitarias oficiales y privadas y de agencias privadas de evaluación y acreditación, evaluación institucional de instituciones universitarias y regulación del sistema universitario privado. A nivel internacional no parecen existir otros organismos que abarquen esa diversidad de tareas ya que, en muchos casos, sólo se desarrollan algunas de ellas o son responsabilidad de dos o más instituciones.

Las dos características diferenciadas en la organización de la CONEAU lo constituyen esa multiplicidad de funciones y su composición con miembros en su mayoría provenientes del campo de los partidos políticos, si bien con requisitos de carácter académico y universitario. ¿Se podrá considerar esto como una verdadera innovación?. Todavía no se ha llevado a cabo una evaluación de resultados y de impacto de los ya seis años de funcionamiento de la CONEAU como para poder responder a este interrogante, particularmente en cuanto a promoción y mejoramiento efectivo de la calidad en las instituciones universitarias.

En materia de promoción de la calidad se debe señalar la organización y funcionamiento del **Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE)**, que les permitió a las universidades nacionales llevar a cabo proyectos de mejoramiento institucional, de planes y programas de estudio y de equipamiento científico y bibliográfico y de formación de posgrado en el país y en el exterior a sus docentes e investigadores.²⁹

El FOMECE -aunque todavía requeriría una evaluación tanto de resultados como de impacto- constituye una innovación de interés tanto en cuanto a sus objetivos como en su carácter de fondo de financiamiento de proyectos con modalidad competitiva.

En relación con esta temática de evaluación de calidad es de señalar los documentos metodológicos elaborados en el marco de la Fundación Premio Nacional a la Calidad y en el IRAM. (Ver capítulo 7) El de la Fundación es un modelo de evaluación de calidad para el área educación con criterios de Calidad Total (TQM); el del IRAM es el desarrollo de la Norma IRAM 30.000 “Guía para la interpretación de la Norma 9.001: 2000 en Educación”; que se propone certificar procesos en instituciones educativas. Ambos asumen modelos y criterios vigentes a nivel internacional por lo que no constituyen innovaciones, aunque implican introducir en educación criterios usuales en los ámbitos empresarios, lo que provoca resistencias en las instituciones educativas, en especial en las universidades. La aplicación de los mismos hasta ahora muy puntual y limitada.

¹ Para mayor información sobre el FOMECE ver: Marquis, Carlos, 1999 y Castro, Javier, 2002. este último trabajo –que es una tesis de Maestría avanza en la evaluación de los resultados del FOMECE.

1.3. Nuevas instituciones de educación superior

En el capítulo 3 se analizan las instituciones universitarias y no universitarias que ofrecen educación superior y el fuerte proceso de diversificación registrado en la educación superior en la última década. Entre los nuevos tipos de instituciones creadas o consolidadas en ese período pueden señalarse las siguientes:

- **Nuevas universidades nacionales.** La mayor parte de ellas están ubicadas en el Conurbano Bonaerense y otras en el interior del país. Según la investigación de García de Fanelli sobre algunas de ellas (García de Fanelli 1997), en las mismas se ofrecen algunas innovaciones de carácter institucional, como ser: organización departamental en vez de por facultades (la UN Gral. Sarmiento está organizada por institutos), mayor peso de los rectorados sobre las áreas académicas, nuevas carreras, adecuada articulación entre docencia e investigación en algunas (en especial UN Quilmes y UN Gral. Sarmiento) Prácticamente casi ninguna de estas nuevas universidades ha concluido sus procesos de autoevaluación y, por lo tanto, tampoco han tenido una evaluación externa por parte de la CONEAU como para poder comparar sus resultados con los de otras universidades nacionales.

- **Nuevas universidades privadas,** ya que se duplicó el número de instituciones privadas en la última década. Estas ofrecen, en muchos casos, carreras y planes de estudio renovados y cuya evaluación está recién realizándose por la CONEAU en los procesos tendientes a su reconocimiento definitivo; probablemente cuando estas evaluaciones externas están avanzadas podrán analizarse con mayor profundidad si lo que ofrecen es verdaderamente de alcance innovador. Entre ellas, se crearon algunas con criterios de excelencia académica destinadas a los sectores sociales de altos ingresos y que, por lo tanto, se proponen incidir fuertemente en la formación de dirigentes, en especial en el sector empresarial. Por ello, este nuevo tipo de instituciones universitarias –de carácter marcadamente “elitista”- podrían estar desplazando a las universidades nacionales más importantes y tradicionales –como las de Buenos Aires, La Plata y Córdoba- en su función histórica de formar a la clase dirigente del futuro, según señaló Del Bello en el Taller. García de Fanelli –también planteó que la universidad pública y democrática parecería haber perdido de vista en los últimos años su rol en la formación de líderes en lo político-social aunque lo ha mantenido, aún con escollos, en el campo científico-académico, pero esto también lo podría perder en el futuro de persistir las actuales limitaciones.

- **Institutos universitarios** (art.27 de la Ley de Educación Superior): la mayoría de los nacionales corresponde a instituciones de las fuerzas armadas y de seguridad. Es de señalar que la creación reciente del Instituto Nacional Universitario del Arte -que agrupa a siete instituciones de formación artística con sede en la ciudad de Buenos Aires- plantea un desafío en cuanto a lo institucional, por integrar escuelas de arte con una larga trayectoria propia anterior y en lo académico, ya que requiere articular carreras y planes de estudio muy diferenciados y con predominancia de criterios propios de la educación superior no universitaria. La mayor parte de los institutos universitarios privados son de muy reciente creación y en su mayoría son sólo instituciones de posgrado o de formación médica, con trayectoria anterior asociada a facultades de medicina de universidades nacionales.

- Un número creciente de **instituciones no universitarias** -mayoritariamente privadas- que han generado un mercado muy competitivo, en cuanto a modalidades institucionales y al desarrollo de nuevas ofertas académicas de carácter terciario, como se analizará más adelante.

- **Colegios universitarios**, cuyo análisis se llevó a cabo en el capítulo 3. La discusión sobre su pertinencia debe constituirse en un tema de la futura agenda sobre la educación superior en el país.

- **Institutos tecnológicos**, en su mayoría promovidos por un programa con financiamiento del BID (PRESTNU) y que han sido considerados en el capítulo 4. La propuesta de mayor interés de todos ellos por su envergadura y por ser el primero en el país, es la del Instituto Tecnológico Universitario de Mendoza, creado en octubre de 1993 por una fundación cuyos miembros son el Gobierno de la Provincia, la Universidad Nacional de Cuyo y una fundación de la Universidad en la que participan la Unión Comercial e Industrial de la Provincia, la Universidad Tecnológica Nacional y la Federación Económica de Mendoza. El ITU tiene seis sedes ubicadas en distintos departamentos de la Provincia. En el año 2000 ofrecía doce carreras de cursado regular en sus distintas sedes, todas ellas intentando atender a la demanda del sector productivo. También brinda carreras para trabajadores de empresas con un régimen de cursado adaptado a las características y posibilidades de estos destinatarios, en general con planes de estudio que prevén cinco cuatrimestres de dictado. Hasta el momento son cuatro las carreras de este tipo ofrecidas en dos de sus sedes.

Los planes de estudio y el modelo pedagógico del ITU tienden tanto a la formación integral como a la específica de cada carrera. Propician la participación activa de los alumnos en su proceso de aprendizaje, incentivando el trabajo en pequeños grupos, el desarrollo de proyectos, el estímulo a la creatividad, la vinculación con las empresas y otras actividades prácticas de aplicación.

En el año 2000 tenía 2.139 estudiantes en total: 1.630 en las carreras de cursado regular y 509 trabajadores de empresas. Hasta dicho año tenía 1.214 egresados, de los que según la información disponible el 82% se había insertado en el mercado laboral en tareas acordes con la formación recibida. El ITU también brinda capacitación a trabajadores: en el año 2000 se dictaron 2.788 horas de capacitación a casi 800 trabajadores de empresas del medio. Asimismo, desarrolla tareas de consultoría y asesoramiento a instituciones oficiales y a empresas.

El crecimiento del número de instituciones universitarias –nacionales y privadas- y no universitarias en la última década y su diversificación ha generado una situación de fuerte competitividad entre ellas, en que predominan más los criterios de mercado que los de carácter académico. Frente a esto el Estado ha dado sólo respuestas parciales que no permiten, por lo menos hasta el momento, darle la transparencia necesaria. Se hace necesario que el Estado y sus instituciones de regulación, acreditación y control asuman un rol más activo y que se definan criterios organizativos y académicos concertados acerca de este proceso de expansión y diversificación institucional para evitar situaciones en que la sociedad se encuentre desinformada frente a un mercado cada vez más competitivo y, probablemente, caótico.

1.4. Desarrollo de nuevas ofertas terciarias, de grado y de posgrado

En el capítulo 6 se describen en forma detallada estos procesos que han llevado a una ampliación -muchas veces anárquica- de las ofertas académicas de la educación superior. Probablemente una de las ofertas que han sido más funcionales con las políticas de articulación en la enseñanza superior es la de las **licenciaturas de complementación** para los egresados de institutos terciarios, en especial los de formación docente: en mayo de 2002 existían 191 ciclos de complementación en 28 instituciones universitarias nacionales y en 20 privadas, por lo que casi la mitad de ellas han organizado este tipo de oferta. En el caso de las universidades nacionales, las más grandes y tradicionales tienen una baja participación en este

tipo de propuesta académica; la mayoría de estos ciclos es ofrecida por universidades medianas y chicas y, en general, más nuevas. Por ejemplo, las universidades del Conurbano Bonaerense ofrecen en total 26 y, entre ellas, 12 la de Gral. San Martín. Esto evidencia una mayor flexibilidad y una mayor capacidad de incorporar nuevas ofertas por parte de este tipo de universidades frente a un comportamiento más rígido de las grandes y tradicionales. (Farber y otros, 2002)

En el marco anárquico de desarrollo de las ofertas terciarias, es de señalar la tendencia registrada en cuanto a ofrecer **carreras para nuevas demandas del sector servicios** (informática, turismo, diseños, hotelería, etc.) que, en general, no ofrecen como carreras cortas las universidades. (Ver capítulo 6) Faltaría perfeccionar la articulación entre este tipo de tecnicaturas con las carreras universitarias afines con el objeto de posibilitar que estos egresados puedan acceder a títulos de grado y posgrado. El fuerte crecimiento cuantitativo que registraron -tanto en número de instituciones como de alumnos- se explica porque parecen haber satisfecho una demanda social no atendida por las instituciones universitarias.

En relación con las carreras de grado se ha producido la creación de múltiples ofertas con criterios muchas veces contradictorios: gran diversificación -hasta excesiva- en algunas áreas profesionales o prácticamente ninguna en otras. Muchas universidades comenzaron a ofrecer carreras de carácter intermedio o cortas con orientación de tipo tecnológico, dando así lugar al desarrollo de instituciones universitarias “integradas” al estilo español, en especial en las privadas y en las universidades nacionales creadas en la década del 90. (García de Fanelli 1997)

En el estudio ya citado sobre las nuevas universidades nacionales del Conurbano, García de Fanelli destaca los siguientes **lineamientos en cuanto a oferta académica:**

- se supera la competencia interinstitucional evitando la superposición de carreras entre estas universidades;
- la mayoría ha tratado de crear programas no tradicionales, diferentes a las carreras más demandadas por los alumnos dentro de las universidades nacionales grandes y antiguas;
- ofrecen desde su inicio títulos intermedios y carreras cortas;
- en cuanto a posgrado, ofrecen carreras destinadas a egresados de carreras de grado de otras instituciones, abarcando áreas disciplinarias no cubiertas por las universidades tradicionales,

- cuentan con docentes provenientes de las universidades grandes (UBA; UN La Plata, etc.), a quienes ofrecen cargos con mayor dedicación.

Entre las nuevas universidades nacionales del Conurbano puede señalarse el caso de una de las más recientes: la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Esta Universidad ha puesto en marcha varias nuevas carreras que constituyen una innovación en el ámbito de oferta académica, tales como las licenciaturas en Gestión del Arte y la Cultura, en Artes Electrónicas, en Administración y Gestión de Políticas Sociales, en Higiene y Seguridad del Trabajo y en Psicomotricidad, conjuntamente con otras más convencionales, como las de Administración de Empresas, Administración Pública y Relaciones Económicas Internacionales.

La explosión registrada en los últimos años en materia de **posgrados** es la que ha ofrecido una mayor diversidad en cuanto a áreas y especializaciones en materia de oferta, ya que se ha más que duplicado en cinco años. (Ver capítulo 6) Por ello, este significativo desarrollo de los posgrados es una de las características más significativas de nuestra educación superior en la última década.

La modalidad de **educación a distancia** -que también ha crecido significativamente en poco tiempo- no ha mostrado mayores innovaciones en cuanto a carreras ofrecidas ya que en general tiende a repetir las que se dictan con modalidad presencial. Se destaca en este aspecto la creación de una institución específica, la Universidad Virtual de Quilmes.

Al igual que en lo institucional, en las ofertas académicas han predominado los criterios de mercado por sobre los académicos y las políticas estatales (García de Fanelli, CONICET/CEDES) Las universidades nacionales y privadas y las instituciones no universitarias compiten con recursos publicitarios y de marketing propios del mercado de carácter comercial. Esto es más visible en relación con las ofertas de posgrado ya que siendo aranceladas todo el sistema universitario –nacional y privado- participa competitivamente. Coraggio, en el Taller, señaló que la “cultura del mercado” se instaló en la universidad pública y, por supuesto, en la privada.

1.5. Innovaciones y cambios en los planes de estudio y en la organización de los procesos de enseñanza

El desarrollo sistemático de este aspecto -fundamental en cuanto a evaluación de la calidad- hubiese requerido disponer de información detallada de las innovaciones y cambios llevados a cabo por las instituciones universitarias en esta materia. Lamentablemente la falta de información constituye, como ha sido señalado, un indicador del escaso interés evidenciado tanto por parte de las autoridades ministeriales como de los consejos de rectores (CIN y CRUP) y de las propias instituciones sobre el análisis de este aspecto, que es crucial para la promoción de la calidad y la pertinencia en la educación superior.

Sin embargo, se hace necesario plantear ciertas consideraciones y desarrollar algunos ejemplos sobre lo realizado. En términos generales puede afirmarse que el escaso interés en recoger, sistematizar y evaluar las innovaciones y cambios se relaciona con el baja consideración que se le brinda a estos aspectos en la educación superior. Este nivel debería constituirse en un ámbito de creatividad, de experimentación, de cambio y de búsqueda permanente de mejoramiento de la calidad ya que cumple un rol central en la “formación de formadores” para el conjunto de la sociedad y para los otros niveles del sistema educativo.

La observación no sistemática de la elaboración de los planes de estudio de las nuevas carreras -tanto de pregrado y grado como de posgrado- muestran que, en su mayoría, son elaboradas a partir de la propia oferta de las instituciones sin tener en cuenta y recoger las demandas de la sociedad y de los propios estudiantes. Generalmente se formulan a partir de las capacidades, intereses y conveniencias institucionales y personales de autoridades y docentes más que teniendo en cuenta requerimientos específicos en cuanto a los objetivos y perfiles deseables de los futuros egresados. Gran parte de los planes de estudio son relativamente similares independientemente de su localización geográfica, social y cultural.

Los posgrados por su carácter novedoso y por sus menores ataduras con las prácticas institucionales y con las características organizativas y pedagógicas tradicionales de las instituciones podrían haberse convertido en un ámbito de innovación. Si embargo, el análisis de sus propuestas en cuanto a planes de estudio, objetivos, perfiles de los graduados, contenidos, organización del proceso de enseñanza-aprendizaje y evaluación permiten plantear que eso, en general, no ha sucedido.

Si se analizan los informes de los comités de pares de la CONEAU a cargo de su evaluación y acreditación (ver capítulo 7), se percibe que la mayoría de sus miembros - provenientes del sistema universitario- muestran resistencias para aceptar propuestas de carácter innovador.

García de Fanelli (1997) afirma que las nuevas universidades nacionales y privadas se han constituido en un ámbito más propicio para el cambio, tanto en cuanto a organización académica, como a tipo de carreras ofrecidas y a nuevos planes de estudio. Entre las nuevas universidades nacionales del Conurbano puede destacarse por su carácter más innovador la propuesta de la de Gral. Sarmiento. Todas las carreras están estructuradas en dos ciclos; el Primer Ciclo Universitario (PCU) -de dos años y medio de duración- lo está en cinco menciones: Ciencias Exactas, Tecnología, Ciencias Humanas, Ciencias Sociales y Administración. Estas menciones -en cuatro de ellas de a pares- tienen materias principales en común; Ciencias Exactas y Tecnología se basan en Matemática, Física y Química; Ciencias Sociales y Administración en Sociología y Economía; Ciencias Humanas en Historia y Filosofía. El dictado de este PCU está a cargo del Instituto de Ciencias. El Segundo Ciclo Universitario (SCU) -también de dos años y medio- ofrece las carreras a través de tres institutos: Desarrollo Humano, el Conurbano y de Industrias. Todos los estudiantes deben desarrollar trabajos de investigación en el Laboratorio Interdisciplinario, en el que se estudian problemas reales, de carácter complejo, -por ejemplo, temas ambientales- en convenio con alguno de los municipios de su área de influencia, a los que se le ofrecen los resultados de los estudios. La mayor parte de los docentes tienen carácter de profesor-investigador y se desempeñan con dedicación exclusiva y semi exclusiva. Es de señalar, finalmente, que la UN Gral. Sarmiento no está organizada en facultades o departamentos sino en institutos, que se responsabilizan de las tareas docentes y de investigación respectivas.

Otro aspecto relativamente innovador es la introducción en las estructuras académicas y en los planes de estudio de varias instituciones de una mayor flexibilidad con la incorporación de materias optativas, de regímenes de tutoría y de la adopción del sistema de créditos (ver capítulo 6) El FOMECE ha contribuido con financiamiento para promover cambios en los planes de estudio y en el nivel de calidad de su dictado, a través de tareas de asesoramiento y formación de posgrado de los docentes.

1.6. Promoción de la investigación y la innovación tecnológica

En estos aspectos se han producido avances de carácter institucional aunque la falta de evaluaciones de resultados y de impacto de los organismos y programas puestos en marcha no posibilita un análisis documentado sobre si sus efectos fueron efectivamente innovadores y significativos.

La sanción de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y la organización y funcionamiento de los Programas de Vinculación Tecnológica entre universidades y empresas y el FONTAR (ver capítulos 2 y 8), constituyen un avance normativo e institucional que parece no haber sido acompañado de un mejoramiento significativo en la relación universidad-innovación tecnológica-empresas.

El Programa de Incentivos a Docentes Investigadores parece haber tenido un efecto más de carácter cuantitativo que cualitativo en materia de investigación en el ámbito de las universidades nacionales, como se plantea en el Informe de la CONEDUS. En el año 2000 se ejecutaron 5.394 proyectos de investigación en el que participaron 18.704 docentes investigadores, de los que sólo el 23,8% pertenecían a las categorías 1 y 2, equivalentes a investigadores con formación y trayectoria. (Ver capítulo 8) Lamentablemente el gobierno nacional no está pagando los incentivos correspondientes desde el año 2001, lo que constituye, prácticamente, una desactivación de un programa con perspectivas promisorias para el fomento de la investigación en el ámbito universitario.

Es importante señalar el rol que ha cumplido el FOMECEC en cuanto al estímulo a la investigación científica y en materia de formación académica de docentes e investigadores en el país y en el exterior con un total de 1.892 becas otorgadas para realizar estudios de posgrado: 1.046 en el país, 777 en el exterior y 69 de carácter mixto para cursar maestrías (911), doctorados (767) y postdoctorados (214). También es importante el apoyo del FOMECEC a las bibliotecas universitarias. (Ver capítulo 8)

El FOMECEC ha tenido repercusión en otros países que también han asumido la estrategia de constituir fondos competitivos para el mejoramiento de la calidad universitaria. Tal es el caso de Bolivia, Chile y El Salvador en América Latina y Bulgaria en Europa, según lo informó Marquis en el Taller.

1.7. Realizaciones en materia de integración regional

Se han registrado avances significativos en cuanto a los acuerdos establecidos en el MERCOSUR en materia de reconocimiento con fines académicos. Se ha diseñado, organizado y puesto en marcha un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado, que se está iniciando con las de Agronomía, Ingeniería y Medicina. También se están desarrollando algunas tareas de carácter preliminar en cuanto a acreditación oficial de títulos entre la Unión Europea y América Latina, a través de un proyecto ALFA ejecutado por universidades europeas y de Argentina, Brasil y Chile. Por parte de nuestro país participa la Universidad Nacional de Tres de Febrero. (Ver capítulo 7)

1.8. Avances en cuanto a gestión universitaria.

En diversos capítulos se han ido planteando realizaciones y avances en materia de gestión universitaria, tanto en lo académico como en lo administrativo, por lo que se hace necesario una recapitulación de dichos programas y acciones:

- La organización por departamentos -en vez de facultades como en las universidades tradicionales- en la mayoría de las universidades nacionales creadas en la década del 90, ya se señaló que la UN Gral. Sarmiento está estructurada por institutos, que combinan docencia e investigación.

- El desarrollo de programas de posgrado en educación superior y en gestión universitaria, que han contribuido a formar profesionales y desarrollar tesis y trabajos de investigación en esta área deficitaria.

- El apoyo del FOMEC en materia de fortalecimiento institucional de facultades, departamentos e institutos de las universidades nacionales con cooperación técnica, con provisión de equipamiento y con capacitación y formación de posgrado a través de becas en el país y en el exterior.

- El desarrollo de un programa de reformas en la educación superior universitaria nacional (PRES), con financiamiento del Banco Mundial y del Tesoro Nacional, que ha incluido al FOMEC, a la CONEAU y al mejoramiento de la gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) algunos de cuyos proyectos se mencionarán más adelante.

- La realización de diversos trabajos, estudios e investigaciones en el ámbito de la SPU, cuya publicación ha servido para conocer experiencias internacionales y difundir las nacionales (varias de esas publicaciones han sido utilizadas en este Estudio y figuran en la bibliografía)

- El mejoramiento de las estadísticas universitarias a través del Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria, que ha posibilitado disponer de un nivel aceptable de información, como puede verse en el capítulo 5 y en otros de este Estudio. Este Programa ha reconstruido las series históricas, ha llevado a cabo un censo de estudiantes universitarios en el año 1994, ha contribuido a mejorar las áreas de estadística de las instituciones universitarias, ha mejorado el procesamiento de la información, ha organizado un estudio especial en el mes de mayo de 1998 aprovechando la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, publica sistemáticamente la información disponible en la página WEB de la Secretaría de Políticas Universitarias y facilita información a especialistas e investigadores en educación superior o universitaria.

El Programa SIU (Sistema de Información Universitaria) ha contribuido a introducir diversas mejoras en la gestión académica, administrativa y presupuestaria de las universidades nacionales y de la propia Secretaría de Políticas Universitarias. (Ver capítulo 4)

- La introducción en el proceso de elaboración del presupuesto universitario de nuevos criterios de asignación y distribución de recursos financieros en función de prioridades y de fondos concursables. (Ver capítulo 9)

- La organización de la Red de Interconexión Universitaria (RIU) como red telemática que integra a las universidades nacionales. (Ver capítulo 4)

Las realizaciones y avances antes reseñados muestran el funcionamiento de diversos proyectos –la mayoría impulsados con financiamiento internacional– que parecen haber hecho aportes parciales al mejoramiento de la gestión universitaria - y no de la educación superior en su conjunto –pero que no han contribuido significativamente a la transformación efectiva de sus procesos de planificación y gestión, tanto a nivel central como de las propias instituciones. Esto se constituye en una tarea prioritaria para el futuro.

2. Reflexiones acerca de fortalezas, debilidades y oportunidades

En este Estudio se ha pretendido registrar tanto la evolución histórica como la situación en los últimos años de la educación superior en la Argentina. La evolución histórica - planteada en el capítulo 1 y reiterada también en otros- ha sido muy compleja, en especial en relación con las universidades nacionales, porque ha reflejado más que los otros niveles de la educación argentina los avances y retrocesos, las marchas y contramarchas y las etapas más luminosas y las del oscurantismo de la democracia y de la sociedad en la Argentina. La situación en la última década ha estado fuertemente influenciada por las contradicciones ideológicas y políticas que han llevado al escenario actual de incertidumbre y crisis nacional.

En este marco se sancionó en 1995 la Ley de Educación Superior y se han llevado a cabo programas y proyectos que, en su mayoría, están en pleno desarrollo y que todavía no han podido ser evaluados adecuadamente, tal como se ha señalado en el punto anterior.

Los esfuerzos por llevar adelante procesos de diálogo nacional y de discusión y de concertación de políticas se ven dificultades por una sociedad, por instituciones y por dirigentes que lamentablemente no están todavía acostumbrados al debate abierto, a la autocrítica, al análisis de problemas planteados con sinceridad y a la búsqueda de consensos por sobre las diferencias.

Esta situación general del país se refleja también en el ámbito de la educación en general y de la educación superior en particular. Por eso es difícil registrar trabajos y estudios que reflejen debates, discusiones e interrogantes sobre este nivel del sistema educativo. En el Taller, Coraggio -que hasta hace poco tiempo fue rector de una universidad nacional- señaló que las universidades son “cajas negras”, hasta para las personas que trabajan en la misma institución, y que hay poco interés en saber lo que pasa en otras porque eso implica que se sepa lo que pasa en la propia. Agregó que no se puede aprender de las experiencias y de lo que se hace bien porque no se conocen.

Por ello en muchos casos a lo largo del desarrollo de este Estudio hemos preferido formular interrogantes para que puedan servir para una posible agenda sobre la educación superior en el país y como posible orientación acerca de futuros trabajos y estudios a encarar por especialistas e investigadores y por los numerosos estudiantes de los actuales cursos de posgrado.

El análisis de la evolución de la educación superior muestra que la Argentina ha tenido un desarrollo relativamente sostenido desde principios del siglo XX que le ha permitido a las universidades alcanzar -por lo menos en algunos períodos- importantes logros académicos y científicos. Esto ha estado acompañado de una expansión muy significativa de las universidades nacionales que les ha posibilitado atender en las últimas décadas alrededor de los dos tercios -entre el 62% y el 65%- de la población estudiantil de la educación superior en su conjunto y, aproximadamente, el 85% de la enseñanza universitaria. En esto la situación argentina es diferente a la de mayor parte de los países de América Latina en que las universidades privadas atienden a más del 50% de la matrícula.

Frente a esto, durante el siglo XX se han registrado un alto número de períodos de intervenciones a las universidades -en general coincidentes con gobiernos y dictaduras militares- que provocaron sucesivos “vaciamientos” de su capital científico-tecnológico, de los que le ha sido difícil y costoso recuperarse.

La universidad argentina se ha caracterizado por la adopción de una concepción de autonomía fuertemente arraigada, a partir de la Reforma Universitaria de 1918, que se ha constituido en un acontecimiento político-universitario de gran significación en América Latina. Esta autonomía ha sido avasallada con las intervenciones de gobiernos militares, por lo que la lucha por reconquistarla la convirtió, muchas veces en un valor absoluto, casi en un mito y en una reivindicación central de los valores democráticos. Por ello, desde 1983 se ha consolidado conjuntamente con la democracia.

Otro aspecto central del Movimiento Reformista es el cogobierno universitario entre docentes y estudiantes, al que posteriormente se agregaron los graduados y, más recientemente, en algunas universidades, los no docentes. Muchos especialistas se plantean si este esquema -muy deseable en otros períodos históricos- no ha contribuido al fortalecimiento hacia el interior del sistema universitario nacional y de sus instituciones de un fuerte “corporativismo” y una “partidización” excesiva del gobierno universitario, que podría estar afectando su articulación con el resto de la sociedad y de sus actores. Probablemente será necesario fortalecer los valiosos aportes de la autonomía y del cogobierno y analizar una recontextualización de ambos en el marco de la sociedad argentina y de sus requerimientos. Esta discusión, compleja y difícil, se hace necesaria y urgente.

En el ámbito universitario se ha registrado un crecimiento sistemático de la matrícula de la educación superior a lo largo del siglo XX, con tasas en algunos períodos del orden del 10% anual o superiores. El número de estudiantes por cada 10.000 habitantes fue de 7 en 1914, de 32,4 en 1950, de 106,7 en 1970 y de 149 en 1980. En el año 2001 ha sido de 478 (356 para estudiantes universitarios y 122 para no universitarios) En la década del 80 la matrícula del nivel superior representaba el 8,8% de la matrícula total del sistema; en el año 2000 es proporcionalmente casi el doble: el 15,6% (Cano 1985 y Diríe y Oiberman 2002)

El crecimiento de la matrícula universitaria en las últimas décadas no se ha visto acompañado de un crecimiento similar en el número de graduados por los altos niveles de desgranamiento y deserción que se producen, en especial en las universidades nacionales (ver capítulo 5) Gran parte de ese desgranamiento se registra en el primer año de estudio en el que la tasa de fracaso es del orden del 40% al 50%. Esto se asocia a la falta de articulación entre la enseñanza media y la superior y a las limitaciones de los procedimientos de acceso a la educación superior, que son muy disímiles como se ha analizado en el capítulo 3. Se relaciona, también, con la falta de opciones suficientes de carreras intermedias y cortas –en especial de carácter tecnológico-y la excesiva extensión de las carreras universitarias (ver capítulo 6)

El análisis de esta problemática debería constituirse en prioritario en la agenda de la educación superior y tendría que abarcar simultáneamente, entre otros temas, los siguientes: los niveles de calidad y eficiencia pedagógica de la enseñanza media; el origen socio-cultural de los estudiantes: los cambios recientes con la implantación de la Educación General Básica –en especial el 3er. Ciclo- y el Polimodal; los sistemas de orientación y articulación entre los dos niveles; los sistemas y ciclos de acceso a la educación superior –como el CBC de la Universidad de Buenos Aires-; la organización académica y pedagógica de las carreras universitarias, en especial en los primeros años; los procesos de apoyo académico y social a los estudiantes; la duración formal y real de las carreras; el número de estudiantes que trabajan; etc. En este análisis debería incluirse la discusión del rol de la educación superior y de la universidad, ya que algunos especialistas –por ejemplo, Pérez Lindo en el Taller- sostienen que la fuerte expansión de la matrícula está estrechamente relacionada con la intención de retener y socializar a los jóvenes frente a las dificultades para su ingreso al mercado de trabajo. Si este objetivo se reconociese explícitamente –como ocurre en Estados

Unidos y en Europa- se debería tener en cuenta en el diseño y organización de las carreras y en las características de la oferta académica.

Los bajos niveles de dedicación de los docentes universitarios (dos tercios tienen sólo dedicación simple) y el alto porcentaje de estudiantes que trabajan (alrededor del 60%) hace que algunos especialistas hablen de que la universidad argentina es una “universidad part-time”. Docentes y alumnos dedican una parte menor de su tiempo a la enseñanza y al aprendizaje, excepto en los casos de carreras que como las de Ciencias Básicas, Ingeniería y Medicina las exigencias son mucho más significativas. Este tema, que se relaciona con lo anteriormente planteado, debe ser estudiado y discutido ya que, a pesar de esto, parecería que los graduados argentinos tienen un nivel de calidad comparable con el de los países con una organización universitaria mucho más exigente. Las resistencias institucionales a poner en marcha sistemas de evaluación de los graduados –como el denominado “provão” de Brasil- no permiten responder al interrogante sobre la calidad final de los egresados universitarios argentinos.

Como ya ha sido señalado en capítulos anteriores, la duración real de las carreras de grado es del orden de los 7-8 años; la de las maestrías es de alrededor de 4 años; la de los escasos doctorados de 3-4 años. En conjunto esto hace una duración total del orden de 15-16 años frente a los 8 años en Estados Unidos, en Canadá, en varios países latinoamericanos y ahora en Europa a partir del proceso de Bologna (el BA-MA-DO de 4-6-8 años) La reestructuración de los sistemas universitarios en el orden internacional debe llevar a un replanteamiento de nuestra educación superior en el marco de los requerimientos nacionales y de la competitividad internacional, ya que la actual estructura afecta comparativamente a nuestros profesionales y académicos, por el muy bajo nivel de doctorados existentes (entre los investigadores sólo el 25% tienen doctorado, como se analiza en el capítulo 8) Este proceso debe contemplar, asimismo, asumir criterios de formación universitaria a lo largo de la vida ya que los avances científicos y tecnológicos así lo exigen. Esto se asocia con los requerimientos de “recertificación” que están surgiendo en algunos ámbitos profesionales.

En el capítulo 7 y en el punto anterior se han planteado los avances registrados en pocos años en materia de promoción, evaluación y acreditación de la calidad, que han abierto interesantes expectativas para el mejoramiento de la educación superior, en particular para la universitaria. Sin embargo, este proceso está, todavía, en una etapa preliminar en que los

avances parecen ser más formales que sustantivos ya que la capacidad de auto análisis crítico de las instituciones y del sistema universitario en su conjunto es todavía baja, lo que se relaciona con las expresiones ya señaladas de Coraggio sobre la “caja negra”. Tampoco es suficiente todavía la “transparencia”, el “accountability” del sistema y de las instituciones hacia la sociedad y hacia los estudiantes. Los informes de la CONEAU de evaluación externa de las universidades y de acreditación de carreras de posgrado y ahora de grado, son todavía documentos de uso casi interno, a pesar de que están disponibles en forma impresa y en Internet. No parecerían constituir, hasta ahora, factores significativos de orientación de las demandas y de mejoramiento de las ofertas. Tampoco han podido ser tomados como base para la orientación de las políticas públicas en materia de educación superior -particularmente en cuanto a calidad y financiamiento-, aunque han contribuido a la regulación de las instituciones universitarias privadas y a evitar una expansión anárquica del número de las mismas, como ha ocurrido en la última década en otros países de América Latina.

Ante las limitaciones de la transparencia requerida en lo académico, predominan los criterios de mercado en lo institucional y en cuanto a la oferta de carreras y de planes de estudio, tal como ha sido señalado anteriormente. Al respecto Naishtat señala que el déficit de no tener una “idea de universidad impacta en la comunidad universitaria y desorienta a sus actores, permitiendo que poco a poco las formas procedimentales del mundo empresarial y la lógica de las organizaciones penetre en la institución académica y la lleve a un pérdida de autonomía”. Diario Clarín, noviembre de 2002)

Los procesos de evaluación y acreditación en la educación superior no universitaria han avanzado muy poco, por lo que la situación de estas instituciones es muy diferenciada en sus niveles de calidad. El avance en estos aspectos es un requisito importante para ir confluyendo hacia un sistema más articulado de educación superior en que ambos tipos de instituciones trabajan concertadamente en la atención de la fuerte y sostenida demanda que reciben. La matrícula de la educación superior no universitaria pasó de ser el 19% de la matrícula total en 1980 a constituirse en alrededor del 30% en los últimos años. Esto está indicando la magnitud del problema de la falta de articulación institucional y académica entre ambos tipos de instituciones de educación superior. El funcionamiento de nuevas instituciones -como los colegios universitarios y los institutos tecnológicos- debe analizarse en ese contexto.

Las evaluaciones externas llevadas a cabo por la CONEAU muestran series debilidades en los aspectos de gestión institucional, académica y administrativa de las instituciones universitarias -particularmente en cuanto a profesionalidad-, lo que afecta seriamente su gobernabilidad y eficiencia, conjuntamente con los factores políticos también señalados (ver capítulo 4) En un trabajo reciente, desde la CONEAU, Mikkelsen Loth y Bogosian plantean que se están produciendo cambios en lo que denominan la “descomposición de la centralidad de la política en los órganos colegiados de gobierno” y la aparición de una “diferenciación funcional” con el funcionamiento de comisiones técnicas “ad-hoc”, grupos de trabajo con participación de asesores externos y reuniones de directores y académicos, que condicionan la toma de decisiones por parte de los órganos tradicionales de gobierno universitario. Afirman que en el 75% de las instituciones evaluadas se reconocen estos cambios en los procesos decisorios.

El análisis de los modelos de gestión universitaria tradicionales y la adopción de otros que le otorguen mayor racionalidad, calidad, pertinencia y eficiencia al funcionamiento de las instituciones debe hacerse conjuntamente con la discusión de la concepción de la autonomía, ya planteado. En los nuevos modelos de gestión a considerar deben incluirse, en lo académico, aspectos esenciales para la calidad de la educación: la dedicación de los profesores porque no puede funcionar adecuadamente una universidad en que la gran mayoría de ellos sólo están unas pocas horas semanales dictando clases; la formación y actualización permanente de los docentes, tanto en lo científico como en lo pedagógico; el fortalecimiento de los sistemas de apoyo como bibliotecas y centros de documentación actualizados y al servicio de docentes y estudiantes; la organización de regímenes de tutoría y orientación a los alumnos, en especial en los primeros años; equipamiento informático suficiente para uso de funcionarios, docentes y estudiantes.

Evidentemente estos requerimientos básicos para el funcionamiento de instituciones de educación superior es contradictorio con los recursos financieros disponibles, que son fuertemente deficitarios. La relación de los presupuestos universitarios en relación con el PBI colocan a nuestro país muy lejos de los países centrales (Estados Unidos y Europa) y aún por debajo de varios países de la región. Además del bajo nivel de los recursos financieros, la distribución entre las distintas universidades nacionales y en estas entre las diferentes unidades académicas refleja criterios muchas veces arbitrarios, que generan pujas y conflictos internos y externos. Así, el presupuesto asignado por alumno para el año 2000 varía de 1 a 4

entre las que menor y mayor asignación tienen: va de \$ 835 (UN Lomas de Zamora) a \$3.652 (UN San Juan) Los intentos de modificación de los criterios vigentes en los últimos años no han tenido el consenso y la institucionalización requerida (ver capítulo 9)

A pesar de los bajos salarios, en especial de los docentes con dedicación simple, se destina un porcentaje relativamente alto -del orden del 85%- a gastos en personal y montos muy por debajo de lo requerido para infraestructura y equipamiento, lo que ha provocado una fuerte descapitalización en estos aspectos.

Los recursos financieros destinados a investigación científica, tecnológica y humanista son muy limitados tanto a nivel nacional como en las universidades. La Argentina dedica a las actividades de Investigación y Desarrollo sólo el 0,45 del PBI y de ello el 32% le corresponde a las universidades nacionales y sólo el 2% a las privadas. A pesar que las instituciones nacionales tienen un tercio del presupuesto científico nacional, trabajan en ellas la mitad de los investigadores, que produjeron en el año 2000 dos tercios de los artículos publicados en revistas de ciencia y tecnología (ver capítulo 8)

La crisis del Estado de Bienestar ha llevado a un proceso de reformas político-económicas en la que el Estado ha ido perdiendo gradualmente sus funciones de carácter social y de bien común en beneficio de una concepción en la que el mercado y los procesos privatizadores lo han reemplazado. Esto ha incidido también en la educación superior, tanto en las instituciones privadas como en las públicas, como ya ha sido señalado. De ahí, el fortalecimiento de los procesos de privatización y mercantilización en la educación superior, aunque todavía incipientes. Por ello, se hace necesario definir un nuevo rol del Estado y de las universidades públicas en esta materia, particularmente asegurando una educación superior de calidad para toda la población, en especial para los sectores sociales con menores recursos, por lo que será necesario fortalecer el financiamiento público de la educación superior y ampliar fuertemente la cobertura de becas y otros apoyos económicos a los estudiantes que provienen de ellos.

Una notable debilidad de la universidad argentina es que hay una muy limitada investigación sobre la educación superior y la propia universidad como “objeto de estudio”, que se refleja tanto en las autoevaluaciones de las instituciones como en el muy limitado debate académico, así como en el escaso número de proyectos en el CONICET y en el

Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores relacionados con esta temática. Promover la investigación sobre las propias instituciones y sobre el sistema de educación superior en su conjunto es una condición para enriquecer el debate imprescindible al que se hace referencia reiteradamente en este Estudio y abrir e iluminar la “caja negra”, que limita y encierra a las universidades.

Las innovaciones en el sistema universitario argentino, al igual que en los otros niveles de enseñanza es más una excepción que una práctica habitual. La universidad en la Argentina es muy poco innovadora, tanto en lo institucional –no hay ni ha habido instituciones de carácter experimental como en otros países- y en lo organizativo. En general, las nuevas universidades asumen modelos organizativos de las más grandes y antiguas, salvo muy pocas excepciones (se han mencionado ejemplos en universidades nacionales nuevas del Conurbano Bonaerense) También en lo pedagógico-didáctico es muy escasa la innovación y la experimentación al igual que en relación con los planes de estudio y con nuevas carreras o nuevos perfiles de graduados deseables. La poca innovación existente no se registra sistemáticamente, no se evalúa ni se difunde, como ya se señaló. Tampoco éste es un tema de investigación por parte de las propias universidades o de centros especializados, por lo que se sabe muy poco al respecto. El reciente desarrollo de carreras de posgrado –especializaciones y maestrías- sobre Docencia en la Educación Superior quizás posibilite la formación docente para la innovación y permita un mayor desarrollo de estudios e investigaciones en relación con esta temática.

Para finalizar la enunciación de estas debilidades de la educación superior, es de señalar que una muy significativa lo constituye la falta de políticas públicas y lineamientos de futuro para la educación superior en general y de planes de desarrollo de las instituciones en particular, excepto en algunos pocos casos que los han elaborado en el marco de los procesos de evaluación institucional. Al respecto Naishtat señala que hay una pérdida de libertad política de la universidad que se traduce en la ausencia de un proyecto universitario que emane de la institución misma y que esto genera un confortable refugio en la normativa heredada y en una inercia institucional, tan sólo desafiada por la “performatividad de la política estatal y la presión del mercado” (Clarín, noviembre de 2002)

Es de esperar que el deseable involucramiento de las universidades en el diseño de estrategias para superar la crisis del país y el Informe de la Comisión Nacional de

Mejoramiento de la Educación Superior, ya mencionado, contribuyan a que a la brevedad las autoridades educativas y de las instituciones universitarias trabajen para generar políticas y planes de desarrollo futuro.

En este análisis –en que se han combinado fortalezas y debilidades- se deben incluir el de las oportunidades que, de ser aprovechadas permitirán el mejoramiento y la paulatina transformación de la educación superior en la Argentina.

La principal oportunidad es, quizás, asumir la necesidad de cambios significativos en el país, en el marco de su difícil y compleja situación actual; que se ha sintetizado en la Introducción. En este contexto la Universidad tiene un significativo desafío: articularse más fuertemente con la sociedad para contribuir en el diseño y desarrollo de nuevos lineamientos en lo político, en lo social, en lo económico –productivo y, por supuesto, en lo educativo. Esto significa asumir que la crisis puede constituirse en una oportunidad.

En esta alianza sociedad-universidad, la educación superior puede aportar la riqueza de su capital científico y académico y la sociedad puede contribuir a la mejor viabilidad y al adecuado encuadre de este capital intelectual en la realidad nacional. Esta alianza posibilitará generar consensos y la elaboración de políticas de Estado, imprescindibles para asegurar la gobernabilidad del país en la actualidad y en el futuro. Estas políticas de consenso deberían abarcar a la educación y a la universidad, como ya fue planteado.

Si la universidad aprovecha esta oportunidad, este mismo proceso de reflexión y trabajo contribuirá a la necesaria actualización de sus procesos de gobierno, de gestión académica y de administración y articulación con la sociedad, para superar las debilidades existentes, ya señaladas en diversas oportunidades en este Estudio.

Otras oportunidades de cambio provienen del exterior. La constituyen los acuerdos que se están estableciendo en el MERCOSUR Educativo –particularmente los referidos a procesos de acreditación de carreras- y los que se generarán casi con seguridad en el nuevo espacio América Latina-MERCOSUR-Unión Europea, ya señalados. La nueva estructura académica que se propuso la Unión Europea a partir de los acuerdos de Bologna –la denominada BA-MA-DO (Bachellor-Maestría-Doctorado) constituirá un desafío para la modernización de la

vigente en la Argentina, de carreras de grado muy extensas y de posgrados también extensos, aunque con escasa inserción de los doctorados.

Implicará, también, discutir si las competencias profesionales deben otorgarse con el grado o el posgrado. Este es un tema complejo porque se lo vincula con el de la gratuidad de la enseñanza universitaria nacional. Se plantea que como el grado es gratuito y el posgrado es arancelado, cualquier cambio esconde el propósito de arancelar la universidad.

Para concluir este análisis tipo FODA sería necesario referirse a las amenazas. Al respecto se puede señalar que las debilidades podrían constituirse en amenazas si la solución de las mismas no son encaradas de una manera más o menos inmediata en el marco de las fortalezas y oportunidades enunciadas. En este análisis se prefiere no enunciarlas específicamente. Sería deseable que las mismas sean planteadas en el debate público -y con participación de todos los actores- que se ha propuesto en forma reiterada en este Estudio. Si contribuye a generar y alimentar este debate, se considerará que el mismo ha sido útil. Si la documentación, información y propuestas que se incluyen posibilitan al mejor conocimiento y comprensión de la educación superior en la Argentina se lo considerará contributivo al Estudio Regional del IESALC.

Muchos de los problemas, fortalezas y debilidades que se enuncian para la Argentina son comunes con otros países de América Latina, por lo que a través del IESALC y de otros mecanismos de integración regional se podrán elaborar estrategias, lineamientos específicos y propuestas de cambio útiles para la región. Lo que están ejecutando otros países puede constituirse en una oportunidad para la Argentina. Es de esperar que este Estudio pueda contribuir, asimismo, a la reflexión y al cambio en otras realidades nacionales.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ARGUMEDO, Manuel, COSCARELLI, María Raquel y otros “Las estrategias de formación de sujetos en los proyectos de extensión universitaria en la UNLP”, en Krotsch, Pedro (Org.) **La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes**, Ediciones Al Margen, La Plata, septiembre 2002

- BARSKY, Osvaldo, “El desarrollo de las carreras de posgrado” en Sánchez Martínez, Eduardo (Editor), **La Educación Superior en Argentina. Transformaciones, debates, desafíos**, SPU- Ministerio de Cultura y Educación , Buenos Aires, 1999

- BARSKY, Osvaldo, **La investigación en las universidades privadas argentinas**, Departamento de Investigación, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, septiembre de 2001

- BARSKY, Osvaldo, **Los posgrados universitarios en la República Argentina**, Editorial Troquel, Buenos Aires, 1997

- BISANG, Roberto, **Las actividades de investigación en las universidades nacionales**, SPU-Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, octubre de 2002

- BOGOSIAN, Claudia, **Aportes para el mejoramiento de la gestión de las instituciones universitarias**, CONEAU-CURSO IGLU, Buenos Aires, julio de 2002, (inédito)

- BROTO, Adriana, “Los “recursos propios” en el presupuesto universitario” en Sánchez Martínez, Eduardo, **La Educación Superior en la Argentina**, op.cit.

- CANO, Daniel, **La educación superior en la Argentina**, FLACSO-CRESALC / UNESCO, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.

- CALDERARI, María y FUNES, Patricia, **Escenas reformistas**, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

- CASTRO, Javier A., **Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas. El caso del FOMECA**, Tesis de Maestría, Universidad de Palermo, Buenos Aires, septiembre de 2002 (inédito)

- CEPAL, Oficina en Buenos Aires, **Indicadores macroeconómicos de la Argentina**, Buenos Aires, octubre de 2002

- CONEAU, **Informes sobre Proyectos Institucionales**, Serie Documentos Básicos N° 2, Buenos Aires, mayo de 1999

- CONEAU, **Lineamientos para la evaluación institucional**, Buenos Aires, noviembre de 1997

- CONEAU, **Memoria Anual 2001**, Buenos Aires, 2002

- CONEAU, **Informes de evaluaciones externas.**
- CONEDUS (Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior), **Informe Final**, Buenos Aires, abril de 2002
- CORAGGIO, José Luis y VISPO, Adolfo , (Coordinadores) y otros, **Contribución al estudio del sistema universitario argentino**, CIN, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, septiembre de 2001
- CROVETTTO, Norberto, “Becas y créditos estudiantiles como instrumentos para fortalecer la equidad” en Sánchez Martínez, Eduardo (Editor), **La Educación Superior en Argentina. Transformaciones y desafíos**, op.cit.
- DEL BELLO, Juan Carlos, **Desafíos de la política de Educación Superior en América Latina. Reflexiones a partir del caso argentino con énfasis sobre la evaluación para el mejoramiento de la calidad**, Bogotá, Colombia, enero de 2002 (inédito)
- DEL BELLO, Marcos, **Sistemas de gobierno y regímenes electorales en las universidades estatales argentinas**, Tesis de Licenciatura, Buenos Aires, junio de 2002,
- DELFINO, José y GERTEL, Eduardo, **Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público**, SPU - Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, diciembre de 1996
- DELFINO, José, GERTEL, Eduardo y SIGAL, Víctor, (editores), **La Educación Superior Técnica No Universitaria. Problemática, dimensiones, tendencias**, SPU - Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, octubre de 1998
- DEUTSH, Oscar, **Desnutrición infantil**, Buenos Aires, octubre de 2002 (inédito)
- DIARIO LA NACIÓN, **Ingeniería: sólo se graduó el 5,9%**, Buenos Aires, octubre de 2002
- DIRIÉ, Cristina y equipo, “Mapa de la Oferta de Educación Superior en la Argentina del 2000”, CONEDUS, Buenos Aires, 2001
- DIRIÉ, Cristina y Oiberman, Irene, **Significación de las carreras cortas en la Educación Superior**, Buenos Aires, octubre de 2002 (inédito)
- FARBER, Ana M. (directora), TORIBIO, Daniel y otros, **Articulación entre la educación superior no universitaria y universitaria: modalidades, dificultades y efectividad**, Informe de Avance, Programa de Incentivos, Universidad Nacional de Lanús, mayo de 2002.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, **Veinte años de educación en la Argentina**, EDUNTREF, Buenos Aires, octubre de 2002
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto y ALONSO BRÁ, Mariana, **La gestión de las universidades argentinas. Análisis a partir de las evaluaciones externas de la CONEAU**. Primer Informe de Avance de Investigación, Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación, UNTREF, Buenos Aires, 2002 (inédito)

- FUNDACIÓN PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD, **Modelo de evaluación de la gestión de la calidad para instituciones educativas. Una herramienta para la autoevaluación institucional**, Buenos Aires, diciembre de 2000.
- FOMEC, **Informe de Gestión de la Dirección Ejecutiva (1995-1999)**, INFOMEC, SPU- Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, noviembre de 1999
- GERTEL, Héctor, ¿Cómo podría llegar a ser la financiación de la universidad pública? en Sánchez Martínez, Eduardo, **La educación superior en la Argentina**, op.cit.
- GARCÍA de FANELLI, Ana María, **Gestión de las universidades públicas. la experiencia internacional**, SPU- Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, julio de 1998
- GARCÍA de FANELLI, Ana María, **Las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense. Misión, demanda externa y construcción de un mercado académico**, CEDES, Buenos Aires, 1997
- GARCÍA de FANELLI, Ana María, **La universidad pública frente a la nueva lógica de las políticas públicas y del mercado**, CONICET-CEDES (inédito)
- GARCÍA de FANELLI, Ana María y Balan, Jorge, **Expansión de la oferta universitaria: nuevas instituciones, nuevos programas**, CEDES, Buenos Aires, 1994
- GARCÍA de FANELLI, Ana María y Trombetta, Augusto M., **Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de Educación Superior**, SPU- Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, julio de 1996
- GÓMEZ, Marcelo, “Mercado de trabajo e inserción laboral de los profesionales universitarios” en **Estudiantes y profesiones en la Argentina**, Aníbal Jozami y Eduardo Sánchez Martínez (compiladores), EDUNTREF, Buenos Aires, marzo de 2000.
- GÓMEZ, Marcelo, **El mercado de trabajo para los egresados universitarios recientes**, EDUNTREF, Buenos Aires, julio de 2000.
- GURMENDI, María Luján, “Construir sistemas para la gestión y la información” en Sánchez Martínez, Eduardo, **La Educación Superior en la Argentina**, op.cit.
- **Guía de Estudios Universitarios y Terciarios de la República Argentina**, Lázara Grupo Editor, Buenos Aires, volúmenes varios.
- **Guía del Estudiante**, Lázara Grupo Editor, Buenos Aires, volúmenes varios.
- HERRERA, Luis, **Bibliotecas universitarias argentinas**, SPU- Ministerio de Cultura y Educación , Buenos Aires, febrero de 1995
- INDEC, **Anuario Estadístico de la República Argentina 2001**, Buenos Aires, 2002

- IRAM, **Guía para la interpretación de la Norma ISO 9001: 2000 en la educación. Norma IRAM 30.000**, Buenos Aires, noviembre de 2000.
- JAIM ETCHEVERRY, Guillermo, Discurso ante la Asamblea Universitaria, Universidad de Buenos Aires, abril de 2002.
- JEPPESEN, Cynthia y GUERRINI, Victoria, “El sistema de posgrados en la Argentina: problemas y desafíos” en **Escenarios alternativos**, N° 12, Buenos Aires, 2001
- JOZAMI, Anibal, y SÁNCHEZ MARTINEZ, Eduardo (compiladores), **Estudiantes y profesionales en la Argentina. Una mirada desde la Encuesta Permanente de Hogares**, EDUNTREF, Buenos Aires, marzo de 2001
- KISILEVSKY, Marta, “El desafío de generar información estadística sobre el sistema universitario” en Sánchez Martínez, Eduardo, **La Educación Superior en la Argentina**, op.cit.
- KROTSCH, Pedro, (organizador), **La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes**, Ediciones Al Margen, La Plata, Pcia. de Buenos Aires, septiembre de 2002.
- KROTSCH, Pedro, “La Universidad de Buenos Aires, cautiva y en silencio” en **Diario CLARÍN**, Buenos Aires, 12 de marzo de 2002
- KROTSCH, Pedro, “Una universidad partidizada no le da confianza a la sociedad” en **Diario CLARÍN**, Buenos Aires, 15 de agosto de 2002
- KNIGHT, Jane, “Trade in Higher Education Services: The implications of GATS” en **The Observatory on borderless higher education**, London, United Kingdom, march 2002.
- LAURÍA, Daniel, “Políticas de desarrollo institucional: un análisis desde el FOMECC” en Sánchez Martínez, Eduardo, **La Educación Superior en la Argentina**, op.cit.
- MARQUIS, Carlos y otros, “El FOMECC. Innovaciones y reformas en las universidades nacionales” en Sánchez Martínez, Eduardo, **La Educación Superior en la Argentina**, op.cit.
- MARTÍN, José Francisco, **La Educación Superior a distancia en el sistema universitario argentino**, Universidad Nacional de Cuyo, julio de 2002. (inédito)
- MARTÍNEZ PAZ, Fernando, **El sistema educativo nacional. Formación. Desarrollo. Crisis**. Fundación Banco Comercial del Norte, San Miguel de Tucumán, 1978
- MIKKELSEN-LOTH, J.Federico y BOGOSIAN, Claudia, **Un cambio al supuesto esencial de la evaluación universitaria**, CONEAU, octubre de 2002, (inédito)
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN-SPU, **Anuarios Estadísticos**, Años 1996, 1997 y 1998
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN-SPU, **Estadísticas Básicas de Universidades Nacionales. Años 1982-1992**, Buenos Aires, 1994.

- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN-SPU, **Estadísticas Básicas de Universidades Privadas. Carreras de Grado. Años 1995-1998**, Buenos Aires, s/f.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, **La educación superior en la Argentina. Un proceso de transformación en marcha**, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires, 1998
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, **Legislación Universitaria Argentina**, Buenos Aires, 1994
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, **Ley de Educación Superior N° 24.521 y decretos reglamentarios**, Buenos Aires, diciembre de 1997
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA-SPU, **Estudio de egresados de las universidades nacionales**, Buenos Aires, s/f (inédito)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA-SPU, **Modelos de Asignación de Recursos, Año 2002**, Buenos Aires, mayo de 2002
- MOLLIS, Marcela, **La universidad argentina en tránsito**, Series Breves, FCE, Buenos Aires, 2001
- MOLLIS, Marcela, **Universidades y Estado nacional. 1885 -1930**, Editorial Biblos, Buenos Aires, 1990
- NAISHTAT; Francisco, “Razones del malestar universitario”, en **Diario Clarín**, 19 de noviembre de 2002.
- PALACIOS, Cristina, “El Programa de Incentivos: un instrumento para integrar la investigación y la docencia” en Sánchez Martínez, Eduardo, **La Educación Superior en la Argentina**, op.cit.
- PÉREZ LINDO, Augusto, **Universidad, política y sociedad**, EUDEBA, Buenos Aires, 1985
- PORTO, Avelino, **La internacionalización de las universidades y las estrategias de mejoramiento**, CONEDUS, Ministerio de Educación, Buenos Aires, diciembre de 2001
- RIQUELME, Graciela y equipo, **Educación universitaria, demanda y mercado de trabajo y escenarios alternativos**, Secretaría de Planificación, UBA, Buenos Aires, octubre de 2000 (inédito)
- RODRÍGUEZ BUSTAMANTE, Norberto, **Debate Parlamentario sobre la Ley Avellaneda**, Universidad de Buenos Aires, 1960.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Eduardo (Editor), **La Educación Superior en Argentina. Transformaciones, debates, desafíos**, SPU- Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1999

- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Eduardo, **La legislación sobre educación superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones**, IESALC, Proyecto « Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe », abril de 2002, (inédito)
- SECRETARÍA PARA LA TECNOLOGÍA, LA CIENCIA Y LA INNOVACIÓN PRODUCTIVA- Ministerio de Educación, **Indicadores de Ciencia y Tecnología. Argentina 2000**, Buenos Aires, diciembre de 2001
- SIGAL, Víctor, **El acceso a la educación superior**, SPU- Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1995
- SIGAL, Víctor y WENTZEL, Claudio, **La formación técnico-profesional: situación nacional y experiencias internacionales**, Departamento de Investigación, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, mayo de 2002
- SOCIEDAD DE ESTUDIOS LABORALES (SEL), **Estudio de profesionales**, Buenos Aires, julio de 2000 (inédito)
- SUAREZ, Francisco (compilador), **Tesis en Maestría y Doctorado en Saber Administrativo**, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, agosto de 2002.
- TAQUINI, Alberto, (hijo), **La transformación de la educación superior argentina. De las nuevas universidades a los colegios universitarios**, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires, 2000
- TEDESCO, J.C. y TENTI FANFANI, Emilio, **La reforma educativa en la Argentina**, IIPE / UNESCO, Buenos Aires, noviembre 2001
- TOER, Mario, **Cómo son los estudiantes. Perfil socioeconómico y cultural de los estudiantes de la UBA**, ECA- Catálogos, Buenos Aires, 1990.
- TOER, Mario, **El perfil de los estudiantes de la UBA. El trabajo, la política, la religión, los medios**, EUDEBA, Buenos Aires, 1998;.
- TOER, Mario, **El perfil de los estudiantes y el rendimiento académico**, Buenos Aires, 2001, inédito
- TOER, Mario, MARTÍNEZ SAMECK, Pablo y CHÁVEZ MOLINA, Eduardo, **El perfil de los estudiantes ingresantes a la Universidad de Buenos Aires. Un inicio de comparación con los estudiantes que ingresan a la educación superior en los EE.UU.** Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA-Fundación Antorchas, Buenos Aires, 2002 (inédito)
- TROMBETTA, Augusto, **Alcances y dimensiones de la educación superior no universitaria en la Argentina**, CEDES, Buenos Aires, agosto de 1998

- TROMBETTA, Augusto, “El ingreso en las universidades nacionales argentinas” en **Sistemas de Admisión a la universidad. Seminario Internacional**, SPU- Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, junio de 1999

- UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, **Revista La Universidad Ahora**, Números 7/ 8, mayo/noviembre 1995 y 9/10, noviembre 1995 / octubre 1996

- VERSINO, Mariana, “Universidad y empresa: ¿Cuál Universidad y qué empresa”, en Krotsch, Pedro, (organizador), **La universidad cautiva**, op.cit.

- VILLANUEVA, Ernesto, **El sistema argentino de evaluación y acreditación universitaria**, Primer Seminario Internacional de Educación Superior, Calidad y Acreditación, CNA, Cartagena, Colombia, julio de 2002

ANEXO

IESALC - Secretaría de Políticas Universitarias / MEC y T TALLER NACIONAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR

Palacio Pizzurno, Buenos Aires, 14 de agosto de 2002

Nómina de participantes

ARIAS, Germán	Univ. Nac. San Luis	Rector
BASABE, Laura	Ministerio de E.C. y T.	Especialista
BEYLIS, Ricardo	Universidad de Cs. Empresariales y Sociales	Vicerrector
BROTO, Adriana	SPU – Ministerio de EC. y T.	Directora Coord..Gral. Económico-Financiera
CAMILLONI, Alicia	Universidad de Buenos Aires	Ex Secretaria Académica
CORAGGIO, José Luis	Univ. Nac. Gral. Sarmiento	Ex Rector
CURTI, Celina	SPU - MECyT / IESALC	Especialista / Consultora
DEL BELLO, Juan Carlos	CONEAU / INDEC	Miembro / Director
DE LELLA, Cayetano	Univ. Nac. de Gral. Sarmiento	Profesor Investigador
DIBBER, Alberto R.	SPU- MEC y T	Especialista
FANELLI, Ana	Univ. Nac. de La Plata	Presidente
FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto	CEDES – CONICET	Investigadora
FERNÁNDEZ, María Anita	IESALC	Consultor
GONZALEZ, Jorge H.	Univ. de Buenos Aires	Asesora Rectorado
GUEBEL, Claudia	Univ. Nac. de Córdoba	Rector
HALPERÍN, Silvio	SPU - MEC y T	Asesora
JOZAMI, Aníbal	SPU – MEC y T	Asesor
KISILEVSKY, Marta	Univ. Nac. de Tres de Febrero	Rector
LEGNAZZI, Lilian	IESALC	Presidente Cons. Admin.
MALCOLN, Daniel	Sec. Educación - GCBA	Directora
MARQUIS, Carlos	CRUP / Univ. Arg. J. F.Kennedy	Asesora
MARTÍN, José Francisco	Univ. Nac. de Gral. San Martín	Rector
MATA BOTANA, Roxana	Univ. de Palermo	Decano de Docencia
MUNDET, Eduardo R.	Univ. Nac. de Cuyo	Ex Rector
PALACIOS, María Cristina	CRUP – Univ. Arg. J.F. Kennedy	Asesora Especialista
PEÓN, César	Univ. Siglo 21	Vicerrector
PEREZ LINDO, Augusto	SPU – MEC y T	Coordinadora Prog. de Incentivos
PUGLIESE, Juan Carlos	SPU – MEC y T	Jefe de Asesores
RAMA, Claudio	UBA / UN Mar del Plata	Especialista / Profesor
SÁNCHEZ MARTINEZ, Eduardo	SPU – MEC y T	Secretario
SANTACHITA, Sandra	IESALC	Director
SIGAL, Víctor	Univ. Blas Pascal / IESALC	Vicerrector / Consultor
TAQUINI, Alberto	Univ. de Morón	Especialista
TENTI FANFANI, Emilio	Univ. de Belgrano	Especialista Departamento de Investigación
TORIBIO, Daniel	Academia Nacional de Educación	Académico
VILLANUEVA, Ernesto	IPE / UNESCO-Sede Bs. Aires	Profesor / Investigador
YAPUR, Clotilde	Univ Nac. Lanús	Director de Gestión y Evaluación Académica
	CONEAU	Presidente
	Univ. Nac. de Tucumán	Profesora

