

FERNANDEZ LAMARRA, N., *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires, Eudeba, 2003, 233 páginas.

Tal como se menciona en la Introducción, este trabajo sobre la educación superior en la Argentina es uno de los que el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) estuvo 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 lo que su estructura, desarrollo y principales contenidos responden a un esquema de análisis y presentación común.

El autor incluye, para facilitar una mejor interpretación del libro fuera del país, y para contribuir al análisis comparativo posterior de IESALC y a un mejor encuadre de la educación superior en el contexto nacional, un apartado que presenta distintos indicadores de Argentina tales como superficie, población, evolución del PBI; otros referidos a educación, como la evolución de la matrícula por niveles de enseñanza, tasas netas de escolarización por niveles educativos, cantidad de establecimientos educacionales, salarios docentes, etc. Así como tasas de desocupación, cantidad de hogares bajo las líneas de pobreza y de indigencia o desnutrición infantil.

Al tratar *La evolución y contexto histórico de la educación superior* (capítulo 1), se separa en diez períodos para el caso de la enseñanza universitaria. La trayectoria de las instituciones no universitarias se analiza por separado. Se señala que tanto la evaluación como la caracterización históricas de la enseñanza no universitaria difieren, ya que la incidencia de los hechos político-institucionales del país ha sido mucho más profunda en éstas que en las no universitarias.

Sostiene que la discusión sobre la relación entre la educación superior y el contexto nacional está siempre presente y genera debates entre todos los actores políticos, sociales, educativos y universitarios. Las características de la articulación de la educación superior y el contexto se han relacionado, asimismo, con las concepciones sobre la autonomía universitaria, ya que muchas veces estas concepciones han intermediado en los debates sobre esta temática.

En el capítulo 2, *La educación superior y el contexto nacional e internacional*, referido a las relaciones de la educación superior con el sistema productivo, el autor sostiene que 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. Califica Fernández Lamarra como muy ocasional la relación universidad-empresa, indicando que la organización y la gestión de las universidades tampoco han facilitado esta articulación. Sí ha tenido mucha significación la actividad que se llevó a cabo en el sector agropecuario a lo largo de varias décadas con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Otra actividad llevada a cabo en los últimos años conjuntamente 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 cuanto a las relaciones con el sistema social y cultural se califican como muy escasos los convenios y acciones de cooperación acordados con distintos ámbitos de la sociedad, tanto en lo regional como en lo local. Tal hecho constituye 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.

La Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior, sancionadas en 1993 y 1995 respectivamente, han constituido las primeras normas tendientes a la integración de la universidad en el conjunto de la educación superior y del sistema educativo. Se planteaba antes, un relativo divorcio entre las instituciones universitarias y el sistema educativo en su conjunto. 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. Merecen especial mención las referidas a la organización de Colegios Universitarios y las denominadas licenciaturas de complementación, consistentes 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.

Describe el autor las relaciones entre la educación superior y los mercados de trabajo en el país. Luego del análisis de la información provista por distintos estudios sobre el tema, reclama el planteo de 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 brindada por las instituciones de nivel superior.

Conjuntamente con los procesos de globalización durante la década del 90, se fortalecieron los procesos de internacionalización de la educación superior, que adquirieron en nuestro país distintas modalidades.

A continuación se presenta (capítulo 3) la normativa general que rige a las instituciones educativas de nivel superior; los organismos de coordinación de la actividad; el tipo de instituciones (universitarias y no universitarias; públicas y privadas; de formación docente, y técnico-profesional; colegios universitarios; autónomas, empresariales, técnicas, militares y policiales, religiosas, centralizadas y descentralizadas) y los distintos sistemas de ingreso vigentes.

En cuanto a las características del gobierno de las instituciones se analizan las diferencias sustantivas según se trate de instituciones universitarias o no universitarias; y dentro de las primeras si son públicas o privadas.

El tema de la autonomía universitaria considerada al comienzo, cuando se describió el contexto histórico, vuelve a retomarse aquí (capítulo 4) y se menciona el desarrollo de discusiones sobre los límites de esta autonomía desde el restablecimiento democrático, en diciembre de 1983. Las instituciones de educación superior 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.

También se considera el fuerte déficit en materia de modelos alternativos de gestión. 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. La significativa expansión institucional generó una mayor complejidad organizativa de la educación superior y esto no fue adecuadamente atendido en términos de gestión. Se habla, entonces, de un modelo tradicional, de carácter altamente normativo, en donde lo político y lo burocrático han predominado sobre académico y profesional. A continuación se abordan tres aspectos de la gestión: institucional, académico y administrativo.

En el capítulo quinto se analizan la evolución y las características actuales de los principales actores de la educación universitaria de grado: estudiantes, docentes, no docentes y egresados. Se estudia la evolución de la matrícula entre los años 1950-2000, las características

de esa matrícula por tipo de institución, por rama de estudio, por disciplina y por género. En cuanto a los estudiantes, se considera su perfil social, económico y cultural con especial referencia a la Universidad de Buenos Aires. La composición del conjunto de los docentes es analizada según dedicación, y por sexo y edad. En cuanto a los egresados, se estudia su evolución, se estima su tasa de crecimiento y se los analiza por rama de estudio. Hay finalmente una mención al personal no docente y a las organizaciones sociales existentes, tales como federaciones de estudiantes y otras organizaciones como Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) o Federación de Trabajadores de Universidades Nacionales (FATUN).

Al considerar las *Estructuras Académicas* (capítulo 6), se las analiza por carreras de grado, pregrado y posgrados, considerando en las primeras y en las segundas, aspectos normativos y de oferta de carreras y títulos. Se califica a las estructuras académicas como conformadas por agregaciones y desagregaciones, realizadas sin modificar sustancialmente las anteriores y siguiendo tendencias muy diferentes, según el período en que se adoptaron y las influencias nacionales e internacionales. Se las califica de “parches” y “remiendos” (comillas del autor) que se fueron sucediendo, 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. Se consideran las carreras de grado y de posgrado tomando como base los estudios realizados para la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior (CONEDUS), y por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) respectivamente. Puede apreciarse que la oferta de carreras y títulos se amplía y diversifica en las décadas del 80 y 90, 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. Siguió además criterios académicos disímiles; mientras que en algunas profesiones las carreras ofrecen un único título, en otras se diversifican y multiplican muy ampliamente. Se menciona como más representativo de esta tendencia a las ingenierías, que en la década del 60 ya ofrecían alrededor de 50 títulos diferentes llegando en la actualidad a más de 100. La mayoría de las carreras es ofrecida 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, demás 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.

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 el Consejo Federal de Cultura y Educación.

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. 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, por ejemplo técnicos para la informática, diseño, turismo, hotelería y 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, numerosas instituciones 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

La diversidad de denominaciones de los títulos ofrecidos genera confusiones en el mercado de trabajo. La duración de las carreras también varía. Reclama el autor la urgente reorganización de la oferta académica de las carreras terciarias o de pregrado, ya que la

situación actual afecta negativamente al número cada vez mayor de estudiantes que las cursan, pues la anarquía en materia de denominaciones, de duración, de competencias y los disímiles niveles de calidad y pertinencia genera serios problemas para el desempeño laboral de los egresados.

En lo que respecta a los posgrados, las ofertas académicas se han desarrollado significativamente desde mediados de la década del 80 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 tradicionales- constituían más una formalidad para el desempeño profesional 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 determinadas facultades de algunas universidades nacionales. En el marco de esos equipos de alto nivel académico se estructuraron doctorados al estilo europeo. Procesos similares se registraron en algunas disciplinas de la 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. Ya hacia 1987, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) publica un relevamiento de los posgrados en universidades nacionales, registrando la existencia de 38 maestrías y 135 doctorados.

La oferta en los últimos años ha sido predominantemente 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.

Al final del capítulo el autor evalúa la educación superior argentina considerándola como 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 de los estudios de grado y de posgrado y altas tasas de deserción. 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 o 12 años de educación superior. Si opta por el doctorado aquella le implicará como mínimo, entre 12 y 15 años. En Estados Unidos, Canadá y 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 requiere en nuestro país. La adopción por parte de la Unión Europea de la estructura vigente en América del Norte y en gran parte de países latinoamericanos debe ser tema de un debate profundo acerca de la configuración académica universitaria en nuestro país.

La oferta de carreras a distancia está en pleno crecimiento. Sin embargo, representa una parte relativamente menor del universo académico de las universidades argentinas. Ha aumentado significativamente entre el año 2000 y el 2002.

El tema de la *Acreditación y Sistemas de Evaluación* (capítulo 7) comienza con una reseña de las políticas de calidad. Hacia fines de la década del 80 y principios de la del 90, el tema de la calidad de la educación comienza a consolidarse en el escenario y en la agenda de la educación, tanto en Argentina como en otros países de América Latina. En diciembre de 1993 se firmó entre el Ministerio de Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional (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. A continuación detalla el autor las actividades de la Comisión destacando que la multiplicidad de funciones del organismo le otorgó un perfil relativamente diferenciado de otras instituciones o agencias similares en otros países. En efecto, 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 tanto de carreras de grado y como de posgrado.

Según lo establecido por la Ley de Educación Superior, el Consejo Federal de Educación aprobó, en los años 1997 y 1998, las resoluciones que reglamentan los mecanismos de evaluación y acreditación de los institutos de formación docente (IFD) y de las carreras que ellos dictan y los de validación nacional de estudios y títulos docentes. En las instituciones no universitarias de formación técnico profesional, el proceso de acreditación aún no se ha iniciado. Se reclama como prioritario avanzar en ese sentido en toda la educación no universitaria a fin de favorecer su mejoramiento y la articulación con la universitaria tal como lo establece la ley de Educación Superior.

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 este aspecto aparece como más gravitante todavía.

La 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.

El escaso número de instituciones comprometidas con los procesos de evaluación institucional tiene varias explicaciones posibles: la resistencia 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 respetar a las instituciones universitarias lo establecido en el artículo 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 ni castigos”.

El capítulo 8, dedicado a la investigación, se inicia con una breve reseña histórica, pasando luego a una descripción cuantitativa de la inversión en las distintas áreas, la distribución de los investigadores según tipo de institución, sexo, disciplina, categoría. Continuando con la información de la Secretaría de Ciencia Tecnología y Producción (SeCTyP), se detalla el número de proyectos de investigación por disciplina, así como el tipo de publicaciones. Contiene además, referencias al programa de incentivos a la investigación, y secciones sobre las bibliotecas y las editoriales universitarias. Llama la atención el autor sobre la limitada trayectoria de nuestro país en materia de investigaciones sobre educación, situación que, dice, ha tendido a crecer lentamente desde la recuperación democrática.

En el capítulo 9, atinente al *Financiamiento de las universidades*, en particular respecto de las nacionales se comenta el debate entre las conducciones universitarias, el gobierno nacional y el Congreso de la Nación, y se utiliza para el análisis información obtenida del documento “Contribución al estudio el sistema universitario argentino” publicado por el CIN en 2001. Respecto de la asignación y la distribución presupuestaria, se describe la situación y se utiliza como ejemplo de la distribución la correspondiente al presupuesto 2000. Se describen modelos diferentes de redistribución presupuestaria y también nuevas modalidades de

asignación de recursos. Sostiene el autor que el debate respecto de estas cuestiones 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. Finalmente se hace mención a los programas de becas y créditos para estudiantes.

El capítulo final hace un balance de la situación de la educación superior y reflexiona acerca de fortalezas, debilidades y oportunidades del sistema.

Resulta muy interesante encontrar una obra que abarca la totalidad de la organización de la educación superior en Argentina. Ofrece una valiosa bibliografía del tema y constituye un material sumamente útil para el diseño de políticas educativas.

*Nora Donnini*