

POLICY BRIEF

Treinta años de Democracia en Argentina: Revisitando las Reformas del Campo Universitario

Marcela Mollis (marmollis@icloud.com)

Profesora Asociada Regular de Historia General de la Educación y Educación Comparada de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA; Directora de diversos proyectos de investigación en historia de la educación y de las universidades comparadas UBACYT en el Instituto de Investigaciones en Educación de la FFyL de la UBA; integrante del Comité Científico del Foro Latinoamericano de Educación Superior, Investigación y Conocimiento de la UNESCO, representante por la Argentina; ex Miembro del Comité Evaluador Ad Hoc de la Comisión de Psicología y Humanidades del CONICET; Integrante de la Comisión Técnica Asesora de Evaluación ad-hoc de la UBA; Integrante y ex Coordinadora del Grupo de Trabajo del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre Universidad y Sociedad. Ex subsecretaria de Posgrado, Secretaría Académica de la Universidad de Buenos Aires (2002-2006). Entre sus libros recientes se encuentran: *Políticas de Posgrado y Conocimiento Público en América Latina y el Caribe*, (2010) Instituto Gino Germani & CLACSO; *Memorias de la Universidad (2009)* (Coordinadora) Editorial CCC & CLACSO

1. Presentación y análisis de las políticas: el planeamiento estratégico

La Educación Superior compete con otros niveles de educación y con otros servicios sociales por los recursos de un Estado presionado para reducir su gasto por razones independientes del conjunto de necesidades y urgencias sociales del país. Al demandar recursos tiene que enfrentar en muchos casos, un problema de legitimidad social, en parte construido para justificar la reducción del Estado, en parte por su propia desvinculación de aquel conjunto de necesidades y por su incapacidad para superar el corporativismo y auto transformarse como sistema.

La consideración económica correcta respecto del planeamiento estratégico supone que la inversión en la educación superior debe ser dimensionada, estructurada y programada en el tiempo de manera óptima (relación entre recursos y resultados directos e indirectos) en función de los objetivos estratégicos que se quieren lograr. Si no se puede diseñar el planeamiento a partir de la inversión requerida, tampoco se podrá desarrollar una oferta articulada y coherente, ni habrá crecimiento a mediano y largo plazo, y la escasez de recursos económicos será aún peor. La espiral descendente de la recesión se aplica también al sistema educativo y científico (menor inversión-menor calidad y cobertura-, menor crecimiento-

menores recursos tributarios-menor inversión, etc. etc.) con la dificultad adicional de que los tiempos de recuperación son mucho más largos e irreversibles bajo el nuevo paradigma tecnológico centrado en el conocimiento.

Optimizar supone reorganizar y reconvertir los sistemas generados dentro del estilo industrialista de desarrollo. La necesidad de una reforma estructural de los sistemas de educación superior está presente en todos los países, tiene grados diversos de avance y se hace desde puntos de partida también diversos. Tanto en lo relativo a la inversión en términos de proporción del PIB, del PIB *per cápita*, o en términos de gasto por alumno o por graduado, así como en lo relativo a la tasa de cobertura y calidad, al peso relativo del sector público y privado, al carácter nacional o provincial de lo público, universitario y no universitario, los indicadores disponibles permiten advertir importantes conclusiones.

La mayoría de las políticas implementadas durante la década de los 90, fueron orientadas por una *perspectiva economicista* de la eficiencia interna y la mercantilización de los servicios educativos. Esto, junto con la evidente dificultad del sistema universitario público para responder a los cambios tecnológicos y sociales con rapidez y creatividad -tanto por razones estructurales como por la propia restricción presupuestaria-, han logrado poner en una posición reactiva a los agentes de la educación pública superior.

El desafío consiste en crear las condiciones para que Educación Superior pueda asumir un proyecto de transformación del conjunto del sistema de educación superior (universitario y no universitario) privado y estatal hacia una integración articulada y responsable de la oferta.

La segmentación institucional que caracteriza nuestro mapa de la oferta -y también caracterizó a la oferta de la educación superior europea- requiere el desarrollo de opciones y alternativas diferentes a la existencia de los modelos binarios segmentados. En la literatura internacional se puede reconocer las ventajas de la llamada *integración institucional acompañada de la diversidad de programas dentro de la universidad*, en tres casos de reformas de la educación superior (Alemania, Suecia y Francia).

En tanto que la “oferta segmentada binaria” pretende dejar fuera de la universidad, el saber y la formación necesarios para desarrollar nuevas ocupaciones al servicio de una demanda de empleo puntual y cambiante, la alternativa “integral” intentó ubicarlos dentro del ámbito académico. Para lograr dicho propósito se organizó un doble carril del currículo, basado en un núcleo común que luego se bifurcaba en una ruta profesional o vocacional y otra académica

Los informes que hemos consultado¹ coinciden en señalar que el sistema de educación superior en Argentina, tiene un carácter binario que se traduce en la existencia de dos circuitos paralelos y diferenciados de estudios: por un lado los estudios universitarios y por otro los ofrecidos por instituciones de nivel superior no universitario. En ningún momento hasta ahora, se había planteado la necesidad de establecer una articulación entre ambos circuitos; provocando esta desarticulación una marcada asimetría en la demanda - la

¹ Nos referimos a los informes y documentos entregados durante las sesiones plenarias, a los integrantes de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior del MECyT durante el año 2001, y los sucesivos Informes de los Países miembros de la UNESCO a través del Observatorio de la Educación Superior de la IESALC y los Informes producidos por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU-2001/2010)

matrícula del nivel superior universitario es notoriamente más alta que la del no universitario (75% y 25% respectivamente), teniendo este último subsistema más unidades educativas-Asimismo, estos informes señalan las debilidades de uno y otro subsistema:

Respecto al nivel universitario:

- La tradición académica del modelo francés o europeo central, expresada en la extensa duración de los planes de estudios y en los diseños curriculares rígidos con escasa articulación entre el saber y el saber hacer.
- La expansión simultánea de universidades con idénticas misiones, puesta de manifiesto tanto en la creación de universidades, institutos universitarios, y carreras como en el incremento de la matrícula. Expansión que, debido a la falta de una clara definición política en cuanto al tipo de formación prioritaria, ha conducido a una gran heterogeneidad en la calidad de la educación y una ineficiente superposición de la oferta
- La escasa relación formación- empleabilidad
- La escasa o nula permanencia en la educación superior de jóvenes pertenecientes a los sectores sociales más bajos o de escaso rendimiento académico en los niveles previos

Por lo dicho, los cuellos de botella que se plantean son:

- Poca presencia de organismos de coordinación orientados por una planificación estratégica consensuada entre los sectores de las economías regionales, las fuerzas vivas de las comunidades (ONGs, cooperativas, instituciones sin fines de lucro) y los gobiernos locales (a pesar de la existencia de los CPRES)
- Dificultad para promocionar o priorizar carreras de grado y de pos grado necesarias para el desarrollo de la nación (científicas y tecnológicas) y desalentar otras carreras de grado orientadas al sector servicios, por parte de la políticas públicas de la Secretaría de Políticas Universitarias
- Dificultad para articular políticas de Becas para doctorados entre instituciones del campo científico tecnológico (CONICET, la Agencia y el Ministerio de Ciencia y Tecnología y los organismos vinculados al desarrollo productivo (INTI, INTA, MERCOSUR, etc)
- Dificultad para fomentar instituciones de educación superior, orientadas por una única misión formadora de elites científicas, tecnológicas y culturales

- Dificultad para articular la formación de los profesores a nivel universitario para enseñar en los niveles inferiores del sistema
- Dificultad para consolidar y fortalecer un sistema tutorial que incida en el tránsito del nivel medio al superior

En cuanto al nivel superior no universitario:

- Una lógica de organización institucional, propia de la escuela secundaria es decir del nivel previo de escolarización
- La inexistencia de trabajo en equipos docentes, ya que la enseñanza la realiza exclusivamente el profesor a cargo del curso
- El acceso a cargos docentes no substanciado por concursos
- El régimen de designación de docentes por horas cátedra que origina la figura del llamado "profesor taxi", repercute también en la posibilidad de constituir equipos docentes calificados.
- Inadecuada formación técnica a los requerimientos dinámicos del sistema socio productivo.

Este estado de situación de los sectores universitario y no universitario, sumado a la desarticulación entre ambos provoca,

- perjuicios a los estudiantes del sector no universitario cuyos estudios son terminales, ya que no cuentan con sistemas de acreditación que les permitan una circulación fluida con las universidades;
- aunque en menor medida, perjuicios a los alumnos que inician sus estudios en universidades y pretenden continuarlos en un instituto terciario;
- ineficiencia en la administración de los recursos para el nivel; y
- un marcado desfasaje entre la formación recibida y la requerida por un contexto de rápidos cambios socioeconómicos, en los cuales la generación, transferencia y distribución del conocimiento se han convertido en un eje central de la relación con la empleabilidad.
- perjuicios a nivel generacional y nacional, en cuanto a la formación de elites dirigentes con capacidad de producir conocimientos científicos, tecnológicos y culturales que impacten en el mediano y largo plazo en la capacidad productiva de la Argentina

Este diagnóstico cobra especial relevancia en un contexto socioeconómico global en el que las formas de producción de bienes y servicios cambian vertiginosamente y la sociedad avanza hacia transformaciones basadas en el desarrollo tecnológico y científico. Se espera que la Educación Superior cobre importancia y consideración tanto a nivel social como gubernamental. A partir de este reconocimiento, se plantea la necesidad de avanzar hacia una propuesta de articulación de los componentes del sistema de educación superior, para superar el estado caótico en el que se encuentra la oferta actualmente.

2. Propuestas para la educación superior universitaria y no universitaria

De la información presentada, surge un conjunto de ideas que se organizan en torno a tres grandes problemas de la educación superior. Esos problemas pueden resolverse mediante la aplicación de políticas tendientes a superar las debilidades, contradicciones o tensiones que se generan.

- Políticas de articulación para configurar el sistema de educación superior y superar las coexistencia y superposición caótica de la oferta (niveles, instituciones, carreras)
- Políticas académicas, para orientar la formación y el entrenamiento de los recursos necesarios para el desarrollo cultural, tecnológico, económico y social
- Políticas del conocimiento, para fortalecer la producción, difusión y aplicación de los conocimientos en las áreas de vacancia y para satisfacer las necesidades que emergen de las urgencias sociales sin resolver, que demandan conocimiento científico local y aplicado
- Políticas de coordinación y regulación para aprovechar los organismos existentes y favorecer el planeamiento estratégico (avanzar con lo CPRES y con las ONG, Cooperativas, Municipios, formación y capacitación de cuadros y funcionarios públicos)