

## Subcomisión N° 3

### I. EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La problemática del acceso es compleja y puede analizarse al menos desde cuatro perspectivas diferentes aunque ciertamente no desconectadas:

#### 1. Acceso e igualdad de oportunidades.

Una de ellas es la perspectiva de las oportunidades, la del acceso a la educación superior como derecho y como vía de movilidad social y puerta a oportunidades de una mejor inserción social.

Definitivamente debe aceptarse que el ingreso sin examen y la gratuidad de la educación superior pública no garantizan por sí solos la movilidad social. La equidad no se realiza en la educación superior si no se garantizó en las etapas anteriores de la educación. Lo que debe hacerse en la instancia de la educación superior es asegurar la oportunidad de iniciar y concluir estudios, mediante un sistema de becas suficiente en cobertura y montos, a aquellos estudiantes sin recursos que hayan llegado a reunir las condiciones académicas para afrontarlos.

Para el caso de los estudiantes que alcanzan las condiciones formales (título secundario o polimodal) pero que presentan deficiencias de formación, las instituciones vienen ensayando distintas estrategias que, analizadas desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades pueden clasificarse en tres grupos:

- a) las que sujetan la oportunidad de ingreso a las competencias y saberes que los estudiantes puedan efectivamente demostrar en un examen o en una serie de ellos,
- b) las que ensayan acciones remediales ya sea coordinadas con las escuelas secundarias de su zona de influencia, ya sea en instancias de pre ingreso o mediante una combinación de ambas,
- c) las que habilitan el ingreso directamente con el título secundario y dejan que sea el proceso educativo del estudiante dentro de la institución el que repare las deficiencias traídas o establezca los límites a los que pueda llegar, si fuere el caso.

Cada grupo de respuestas institucionales presenta sus propios problemas. La primera pone la cuestión fuera de las instituciones de educación superior y deja al estudiante librado a sus posibilidades en el momento de remediar las falencias de formación previa. E en esa

instancia las oportunidades estarán muy condicionadas por la situación económica y por el capital cultural de cada estudiante o de su familia. Las medidas regulatorias del ingreso brindan, sin embargo, mayores garantías de buenos resultados a los estudiantes y permiten obtener grupos más homogéneos con lo que se facilita la tarea docente<sup>1</sup>.

Las estrategias del segundo grupo muestran a las IES asumiendo una corresponsabilidad dentro del sistema educativo (de manera más o menos eficiente) pero habría que asegurar que la dedicación de esfuerzos y recursos de la educación superior para resolver deficiencias de los niveles anteriores sea eficiente y articule orgánicamente los niveles del sistema.

Las estrategias del tercer grupo, aunque podrían dar la impresión de que soslayan el problema, en realidad lo que hacen es procesarlo como riesgo personal de cada estudiante al que, teóricamente, se le dieron las oportunidades.

## **2. Acceso y calidad.**

Otra perspectiva desde la que deben analizarse las cuestiones del acceso a la educación superior es la de la relación entre la formación previa de los ingresantes y el modo en que esas condiciones inciden en la calidad de la educación superior.

Las competencias y los conocimientos previos que se requieren para las distintas carreras de educación superior son diferentes pero en todos los casos, en mayor o menor medida, puede asegurarse que las condiciones académicas de los estudiantes y sus competencias iniciales para el aprendizaje influyen en los niveles de calidad que pueden alcanzar las instituciones. Aun cuando se pretenda mantener el nivel de las exigencias más allá de las condiciones concretas de los grupos, más tarde o más temprano, el punto de partida académico del alumnado, en su variedad, incide en el nivel del trabajo de enseñanza-aprendizaje y se convierte en parte constitutiva de la calidad real de la formación.

## **3. Acceso, capacidades para educar y gestión académica.**

Una tercera perspectiva para el abordaje de la cuestión del acceso, es la relación entre el número de postulantes y las condiciones y capacidades educacionales, las posibilidades efectivas actuales y potenciales que para educar tienen las instituciones, entendidas como la compleja integración entre el personal académico, los conocimientos disponibles, la organización del trabajo, la infraestructura y el equipamiento, así como los dispositivos de

---

<sup>1</sup> Al respecto se han efectuado diversas propuestas en nuestro país, como el Certificado de Aptitudes Básicas propuesto hace algunos años en un dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior. En el comparado internacional se registran distintas alternativas en esta línea, todas ellas centradas en la idea de que el acceso a la educación superior es un “bien meritório”: consideración de las notas obtenidas en la escuela media, promedio de esta nota con un examen nacional específico, sólo con el examen nacional y con esta nota o el promedio anterior se concursa para la universidad y la carrera deseada, o exámenes de ingreso selectivos propios de cada universidad y carrera, como incorporaron algunas carreras privadas y públicas durante los últimos años.

gestión curricular y administrativa y dirección de que se dispone para atender exitosamente la formación del número de alumnos. Este problema proyectado suele atribuirse a la masividad, al desborde que sufren algunas carreras en determinadas facultades de nuestro país ante el enorme número de postulantes que anualmente se inscriben en ellas, sin que en absoluto pueda plantearse como un problema extendido a toda la educación superior, ya que de hecho no se presenta normalmente en las C.I.E.S.<sup>2</sup> y tampoco en la mayoría de las universidades medianas o chicas, ni en algunas facultades y carreras de las propias universidades masivas. El debate al respecto se concentró en los últimos años alrededor del ingreso a las carreras de medicina y fue asociado, normalmente, a una sola solución, el establecimiento de cupos para el ingreso.

Frente a este problema las universidades no actuaron de la misma manera, e inclusive aún dentro de algunas, se dan respuestas diferentes. Están las que lo resolvieron estableciendo cupos más o menos estrictos de ingreso, otras realizaron esfuerzos para ampliar su capacidades para educar expandiéndose (las menos) y algunas llevaron a cabo reformas innovadoras incorporando diversas tecnologías que permitan amplificar el impacto de los recursos humanos disponibles y reforzar el aprovechamiento que de ellos pueden hacer los estudiantes. Otras no afrontaron el problema y delegan tácitamente a cada uno de los estudiantes la responsabilidad de enfrentar la masividad con sus propios medios.

De cualquier manera, las capacidades educativas no dejan de constituir un tema de atención allí donde la masividad no constituye un problema. También ha hecho crisis en muchos casos cuando las instituciones se expanden geográficamente, crean subsedes con el respaldo nominal de las capacidades de su sede principal y están lejos de garantizar la multiplicación de esos recursos y ponerlos a disposición de los estudiantes de manera equivalente en las diversas localizaciones. Y aun en las instituciones con pocos alumnos se pueden verificar casos en los que los recursos constitutivos de la capacidad para educar no alcanzan la calidad o la disponibilidad suficiente para garantizar una buena formación.

#### **4. El acceso y programación de la demanda.**

Otro panorama de los problemas del acceso es el que ofrece la perspectiva de introducir algunos elementos reguladores de la demanda. Es decir, la conveniencia de tomar medidas a nivel de políticas públicas que orienten al menos parcialmente la demanda de educación superior de acuerdo con prioridades y necesidades sociales. La altísima concentración de los ingresantes en algunas pocas carreras tradicionales, la falta de interés en las carreras científicas y la baja participación en el total del alumnado de educación superior de, por ejemplo y teniendo en cuenta el perfil de nuestro país, las relacionadas con las tecnologías para la producción de alimentos, reclama de los establecimientos información y orientación al ingresante, y del Estado, una política pública que a través de becas selectivas, de oportunidades de dedicación a la investigación, entre otros procedimientos, oriente la demanda hacia prioridades estratégicas y descongestione las áreas en las que existe saturación del mercado de trabajo.

---

<sup>2</sup> Colegios, Institutos y Escuelas Superiores.

## **5. Orientaciones para una política pública**

### **Integración con la educación polimodal.**

Con apoyo de una política pública específica las universidades y los institutos de educación superior deben intervenir en el asunto de la educación polimodal, porque son las únicas instituciones sociales capaces por su personal, por los conocimientos que poseen y por su distribución geográfica, de cooperar eficazmente en la enorme tarea de que la educación secundaria argentina plasme en diseños curriculares, capacitación docente y aprendizajes efectivos los contenidos básicos curriculares aprobados años atrás. El avance que supuso sancionar legalmente ese listado de conocimientos a impartir en las modalidades de la secundaria diversificada, amenaza con diluirse por un conjunto de factores. Es preciso rescatar los objetivos buscados para reivindicar las competencias de la política pública sobre los saberes que se enseñan a los jóvenes y para asegurar que las desigualdades –y tras ellas la mediocridad- no se establezcan en un nivel educativo que es, por antonomasia, la instancia de orientación de la que dependen los sectores populares para forjar sus proyectos de vida y acceder al mundo del trabajo pero también a nuevos conocimientos y posibilidades culturales con carácter permanente.

### **Becas**

Para llevar a cabo el esfuerzo que nuestra sociedad debería realizar a fin de alcanzar apenas el objetivo de brindar igualdad de oportunidades a los estudiantes de menores recursos apoyados en su esfuerzo y el de sus familias y, quizás, en programas de becas provinciales, municipales o de organizaciones no gubernamentales, tendríamos que pensar en asistir al 5% del total del estudiantado. Son cincuenta mil becas aproximadamente, que deben integrar un programa nacional con financiación asegurada más allá de los problemas presupuestarios. Son fondos que hoy ningún sector organizado reclama ni defiende en el momento de decidir de una u otra manera prioridades. Es por eso que se necesita, en esta instancia, recurrir a un financiamiento específico y alternativo. Existen diversas propuestas de financiamiento alternativo que deberán ser analizadas y ponderadas equilibradamente por el Congreso Nacional hasta constituir el consenso alrededor de la que presente mayores niveles de equidad y eficiencia.

### **Un nuevo espacio de articulación entre la educación media y superior.**

Argumentar a favor de la alternativa de “un nuevo nivel y un nuevo sector” implica adoptar la perspectiva de quienes toman las decisiones individuales: los propios alumnos y sus familias y las expectativas que alientan de conseguir trabajo. Terminada la escuela media se abre para los jóvenes un espacio de elección acerca de si continúan o no sus estudios formales, en qué establecimiento y en qué carrera. Las limitaciones geográficas sumadas a

las económicas son evidentes. Pero en buena medida la opción es tomada a partir de un bagaje de preferencias, informaciones e inclinaciones que fueron adquiridas en períodos anteriores a través de dos instancias de orientación: el establecimiento y el curriculum escolar, por una parte, y el entorno familiar y social, por la otra.

La disposición de opciones en el momento de la decisión es, entonces, filtrada por una orientación que fue gradualmente adquirida en instituciones preparatorias. Eso facilita el entendimiento de por qué no todos los alumnos siguen estudios superiores, por qué algunos los inician sin demasiado convencimiento, por qué suelen recibir poca adhesión las carreras cortas o técnicas o por qué la tendencia a elegir masivamente ciertas carreras profesionales se ha hecho tradicional a la vez que otras carreras profesionales novedosas van generando atracción.

La articulación del sistema de educación puede verse, entonces, como una multitud de individuos que toma decisiones durante el reducido lapso que media entre dos largas carreras cursadas en establecimientos de diferentes niveles. Una buena articulación del sistema no responde tanto a la metáfora de un acople mecánico entre partes de una máquina cuanto al flujo armónico de la vida que cada individuo puede conducir por medio de elecciones, en los contados y fugaces momentos en que es libre de hacerlo, valiéndose de la orientación recibida en las instancias educativas anteriores para proyectar su paso por las posteriores y jalonar así, sucesivamente, su vida laboral o profesional.

Este abordaje lleva a valorizar la enorme influencia de la formación recibida en la carrera secundaria o polimodal sumada a los factores familiares y sociales sobre los estudios en la educación superior. La característica del sistema educativo argentino de ofrecer oportunidades de elección de todas las carreras de grado a todos los egresados secundarios es un rasgo igualitario destacable. Pero la impresionante comprobación de que un alto porcentaje de jóvenes abandona los estudios y cancela así buena parte de sus objetivos personales, obliga a una detenida reflexión. Esos jóvenes se concentran estadísticamente en sectores sociales de menores ingresos y son hijos de padres con bajo o medio nivel de escolarización, que acudieron a escuelas públicas o privadas periféricas con lo cual el fenómeno gravita negativamente sobre la movilidad social.

Las cuestiones enunciadas más arriba aconsejan recurrir a la diversificación de tipos de establecimientos cuando las funciones socio educativas que se asignan requieren cierta especialización, y a la creación de nuevas articulaciones entre tramos de formación, por ende más cortos, para hacer posible la oportuna toma de decisiones individuales. Frente al problema de la desigualdad, cierto tipo de establecimientos debe consagrarse también a atender, al lado de quienes se presentan con perfiles ordinarios, a alumnos con necesidades especiales, con conocimientos inferiores al estándar, que trabajan o están desempleados, que viven en zonas apartadas de centros educativos más complejos, que reanudan estudios después de una interrupción forzada o voluntaria o cuyo bagaje cultural les crea barreras comunicativas. Eso requiere una organización curricular integrada, un plantel docente flexible y sobre todo la posesión de excelentes aptitudes técnico pedagógicas.

Los mejores establecimientos para esa tarea no son, paradójicamente, los más aptos para tareas académicas más sofisticadas. Su espíritu y la vocación de su equipo directivo y docente tienen que estar listos para multiplicar esfuerzos en pro de la educación como factor de justicia social, condición poco frecuente en el personal académico y en los estudiantes dedicados a manejar el conocimiento avanzado. Dicha afirmación no prejuzga acerca de la mentalidad democrática y del sentido de la solidaridad que puede ser en ellos superlativo, pero reconoce que raras veces es factible practicar todos los ideales personales en forma simultánea al desempeño de profesiones altamente exigentes.

Es bastante coherente que establecimientos como los descritos sean sede de carreras técnicas, destinadas a formar en algunas profesiones instrumentales o a capacitar para puestos industriales o de servicios. Por lo general estas carreras son más cortas que las profesionales de grado, su preparación laboral es más inmediata y directa y suscitan a menudo la preferencia de muchos estudiantes que, con menor caudal formativo, están poco predispuestos a un esfuerzo intelectual prolongado, inclinados cultural o socialmente a la inserción laboral temprana o expuestos a la presión imperiosa de las necesidades de subsistencia. Los institutos dedicados a la formación profesional docente tienen también una oportunidad en este campo. Pero en uno y otro caso serán necesarias profundas reformas académicas. El énfasis de una reestructuración del sistema, interesada en la articulación, debe ser puesta en las prestaciones educativas mucho antes que en el formato, la clase o el nombre del establecimiento. Las carreras que se ofrecen, el curriculum que proponen, el plantel docente con que cuentan y la gestión pedagógica que realizan son los elementos cruciales para definir la contribución a las metas institucionales. Lo decisivo es lo que los equipos saben hacer y lo que pueden experimentar e innovar por encima de la categoría formal en que pretenden encuadrarse.

Los establecimientos cuyo proyecto institucional sea impartir enseñanza superior cercana a los alumnos (dicho esto en sentido topográfico, cultural y espiritual) debieran pasar la siguiente prueba de fuego acerca de su fortaleza y calidad: si son idóneos para dictar, entre otras más habituales en la Argentina, una nueva carrera de dos años de cursado normal, que dé formación básica y general, con orientaciones amplias, de modo que su título sea reconocido y acreditado por las mejores universidades para la continuación de los ciclos especializados de cualquiera de sus carreras de grado y, si pueden hacerlo, con ingreso directo y buenos rendimientos en retención, graduación y calificación.

Claro está que ese desafío no puede afrontarse aisladamente, sino como parte de una política pública gradual, progresiva y sostenida que cree, ensaye, promueva, financie, expanda y generalice una oferta educativa con esos rasgos. El gobierno puede hacer su parte, pero las universidades, las provincias y los establecimientos pioneros tendrían que contribuir en un programa base para la transformación del sistema de educación superior, cuya principal herramienta la constituyen los especialistas y el conocimiento avanzado, teórico y práctico que nuestro país posee en el campo de la pedagogía y disciplinas conexas.

## II. DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y CURRICULAR

### **Ciclo General de Conocimientos Básicos**

El punto en que se cruzan la creación de un nuevo nivel y el fortalecimiento de una red compuesta por dos sectores de establecimientos es justamente la disponibilidad de una oferta educativa articulada para los primeros años de la educación superior. La convergencia de esfuerzos para ello abarca al sector universitario en cuyo seno vienen gestándose, con ritmo y suerte diversa, reformas académicas dirigidas a diseñar un ciclo básico general, aunque orientado, que sea transversal a todas las carreras de grado y, también, al sector de institutos superiores y colegios cuya historia se sustenta preferentemente en enseñanzas técnicas o profesionales directas (algunas carreras comerciales e industriales “instrumentales”), no necesariamente apoyadas en una anterior formación comprensiva y de formación docente.

Un trascendente bloque de estudios que pudiera servir de nexo entre sectores de la educación superior y de referencia para la educación básica y media sería una prestación de dos años, que contuviera formación básica y general con algún componente orientado, susceptible de impartirse con buena calidad académica en las universidades pero también en instituciones terciarias debidamente acreditadas, y que se tradujera en una titulación realmente respaldada, con validez nacional, apta para proseguir con pleno reconocimiento el segmento especializado de las carreras profesionales y licenciaturas reservadas a las universidades.

Una oferta de estas características, disponible en todo el país, ampliaría notablemente las oportunidades de acceder a las carreras más buscadas porque ofrecería un puente entre los establecimientos locales y las universidades más encumbradas. Pero su construcción no será sencilla. No sabemos impartir enseñanza de esas características. Sí tenemos, en cambio, experticia profesional para desarrollar el proyecto. Debería ser una experiencia gradual en la que educadores, especialistas en las distintas disciplinas, pedagogos y directivos fueran convocados por un programa que paulatinamente iría ganando consensos a nivel nacional, para demostrar mediante soluciones curriculares actualizadas que se pueden reunir condiciones institucionales, docentes y estudiantiles para lograrlo.

Esa propuesta no será la obra providencial de los establecimientos de tal o cual tipo sino de equipos de docentes y especialistas, con alto nivel de profesionalidad, trabajando con alumnos. Son variados los establecimientos que podrían intentarlo, en la medida en que reciban el apoyo correspondiente y cuando se comprenda que se trata de una oferta de especificidad muy definida, cuya calidad deberá sustentarse a la vez en la solidez de la formación básica que ofrezca y en la densidad de su propuesta pedagógica. Pueden adquirir el formato de colegios universitarios, pero también los institutos tecnológicos o de formación docente, entre otros, podrían encarar reformas sustantivas para hacerse cargo de esta oferta.

En la actual situación del país es difícil esperar que tanto el sector público como el privado puedan realizar inversiones para la creación de instituciones nuevas. Deberá ponerse el

énfasis en la transformación de las existentes y esa transformación deberá darse dentro de los establecimientos, en su organización, en sus prácticas pedagógicas, en las modalidades de gestión curricular, en su cultura de evaluación y en la formación continua de sus docentes, más que en la categoría institucional formal.

En la medida en que el diseño curricular vaya superando las pruebas y sea debidamente evaluado, la implementación de esta clase de carreras por todo el país generará una ampliación real de las oportunidades de proseguir estudios superiores, sin limitaciones, bajo la sola exigencia de la titulación correspondiente.

La educación superior de establecimientos terciarios (C.I.E.S.), ya sean las instituciones privadas, municipales, provinciales o nacionales, equiparára así, a los ojos de los estudiantes y sus familias, sin perjuicio de continuar con su oferta actual, la calidad y expectativas que en la actualidad rodean a las universidades. Sus establecimientos podrían distinguirse ventajosamente en algunos aspectos fundamentales: la cercanía, desde luego, pero también los servicios pedagógicos, la flexibilidad para adaptarse al ritmo de aprendizaje de alumnos que trabajan, el enfoque intercultural que puede imprimirse a los contenidos, la nivelación de conocimientos y técnicas de aprendizaje que se suministre; en fin, los frutos de una gestión curricular más atenta y sensible a las particularidades e inconvenientes de los alumnos que la de las universidades académicamente complejas, y mejor articulada con las situaciones reales de las comunidades de origen y de sus escuelas medias y de adultos.

Esta propuesta se fundamenta en que las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo y los rápidos cambios tecnológicos exigen una formación básica sólida que facilite la adquisición de conocimientos específicos en los otros ciclos académicos y en el lugar de trabajo.

La tradicional estructuración curricular de los estudios de grado con especialización temprana no parece lo adecuado bajo las actuales condiciones de funcionamiento de la educación superior. En primer lugar, la expansión y consolidación de los estudios de posgrado permite lograr especialización académica y profesional en este nivel, aunque manteniendo la habilitación profesional en el grado. Esto está en consonancia con los requerimientos actuales de un mercado académico y profesional caracterizado por los cambios y la alta incertidumbre. En efecto, la adquisición de competencias profesionales a partir del segundo ciclo otorga flexibilidad a las elecciones académicas y profesionales y permite cambios en función de nuevas orientaciones personales y como adaptación a las transformaciones del medio laboral. En segundo lugar, se halla en consonancia con la tendencia cada vez más consolidada de formación continua o formación para la vida. Poseer una sólida formación básica facilita la adquisición posterior de nuevos conocimientos a lo largo de la vida del individuo.

A través de la creación de este ciclo se favorece una mejor articulación con el nivel medio. Esto es así pues una reforma profunda en los contenidos y en las metodologías de enseñanza del primer ciclo ayudará a contrarrestar los desniveles en la formación básica adquirida en el nivel medio, evitando que las brechas existentes entre los estudiantes en torno a la posesión de saberes básicos se prolonguen a lo largo del resto de los estudios universitarios. Por otra parte, facilitar la transferencia de estudiantes entre carreras académicas o profesionales favorece la realización vocacional de los jóvenes y evita frustraciones o retrocesos al punto de partida.

El otorgamiento de un título de estudios básicos generales ayuda a la articulación entre instituciones del sistema de educación superior. Cuando este ciclo se dicte en los C.I.E.S. proporcionará a la educación superior un eslabón para constituir una articulación seria con las universidades, lo que no puede efectuarse sin normas y sin transformaciones en el interior de los tramos de formación en unas y otras instituciones. En este último caso, sería necesario que la universidad o las universidades con las cuales se establezcan convenios de articulación y transferencia realicen una cooperación estrecha en torno de los planes de estudio, de las metodologías de enseñanza y del desempeño del plantel académico. También mejoraría la transferencia de alumnos entre carreras de una misma universidad o de otras universidades. Son conocidos los complicados mecanismos que enfrentan los alumnos cuando toman la decisión de cambiar de carrera o de proseguir sus estudios en una universidad diferente de la cual optaron en primera instancia.

Debería impulsarse, entonces, la reforma curricular de los dos primeros años de los estudios universitarios conformando un primer ciclo, que sea a la vez una verdadera carrera de dos años con sólida formación en un núcleo de conocimientos básicos. Dicho ciclo podrá incorporar la posibilidad de orientaciones (por ejemplo, en ciencias sociales y humanas o en ciencias naturales y exactas). Al concluir este ciclo de dos años de duración se otorgará un título por la formación adquirida. Esta credencial constituirá un crédito para el acceso directo al segundo ciclo conducente al título de licenciatura o a los títulos profesionales. El primer ciclo no deberá destinarse a suplir la misión de la educación secundaria, aunque puede esperarse que una gestión pedagógica intensa en esta etapa, colabore con el esfuerzo de los estudiantes por nivelar sus conocimientos a la altura de los requerimientos de la educación superior.

La voluntad de alcanzar el objetivo de la articulación entre instituciones debe hacerse efectiva mediante una tarea seria de reforma curricular y de diseño de opciones cualitativamente aptas para facilitar la circulación de los alumnos, aprovechando para radicar esos programas los espacios que ofrecen los CEPRES. Deben desecharse en cambio las alternativas facilistas que, después de años en que las instituciones se ignoraron mutuamente, encuentran que cualquier formación específica puede finalmente constituirse en primer ciclo de tramos superiores que fueron diseñados suponiendo otros saberes previos.<sup>3</sup>

### **Los colegios universitarios**

Este nuevo formato institucional habilitado a partir de la sanción de la LES ha sido presentado como el ámbito institucional privilegiado para contener una carrera como la que se está proponiendo para el primer ciclo de la formación superior. Este destino propuesto será posible sólo si se advierte que la especificidad institucional se construye menos con las cuestiones formales relativas a los convenios con universidades o con la tradición de los

---

<sup>3</sup> El Dr. Nicoletti propone que este nuevo Ciclo debe diseñarse del modo más interdisciplinario posible identificando los vínculos interdisciplinarios entre asignaturas o paquetes de contenidos. El Dr. Mundet considera que estos Ciclos no deben ser genéricos para todas las carreras sino que debieran ser específicos, por lo menos para grupos de carreras afines.

Colegios Comunitarios, que no hemos heredado, que con un compromiso muy fuerte con el carácter, la especificidad y la calidad de las prestaciones educativas.

### **La acreditación del primer ciclo en los C.I.E.S.**

La acreditación del primer ciclo dictado por los C.I.E.S. debe asegurarse con un procedimiento que garantice su calidad académica pero que al mismo tiempo, fortalezca y no atenúe su especificidad institucional. Si la integración entre el subsistema universitario y el de los C.I.E.S. se deposita en su relación directa con universidades se corre el serio riesgo de promover un proceso de asimilación de éstos a aquéllas. Resulta mucho más recomendable un procedimiento de acreditación específico, radicado en los CEPRES, que permita concentrar la experiencia del conjunto de universidades de la región y la perspectiva de las provincias que ejercen su jurisdicción sobre los C.I.E.S. La presencia en estos espacios de las universidades agrupadas y de las provincias permitirá alentar una solución más sistemática y compatible respecto de los modos de articulación y de las exigencias de calidad para este primer ciclo. Este sistema de acreditación regional podría contar con regulaciones emanadas del Consejo Federal de Educación y del Consejo de Universidades articulados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y con el asesoramiento técnico de la CONEAU.

### **Las carreras técnicas.**

Con relación a las carreras que se imparten en el subsistema de C.I.E.S., predominan los institutos concentrados en la formación profesional docente, aun cuando se advierte una proporción importante de instituciones que ofrecen tanto formación docente como técnica. En el panorama general del país, el sector oficial tiene mayor presencia en la formación docente mientras que en el privado prevalece la formación técnica.

En el campo de la orientación técnica, las tres áreas más desarrolladas en los terciarios son la económica (por ejemplo, técnico en administración de empresas, *marketing*, publicidad, control de gestión), la informática (técnico en programación informática) y la salud (enfermería superior, técnico en hematología, bromatólogo, etc.). En general es reducida la oferta en las áreas de tecnología industrial y tecnología básica. Los escasos datos disponibles sobre estos terciarios permiten sostener la hipótesis de que la oferta de este subsistema no presenta claras diferencias formales respecto del subsistema universitario. En las universidades encontramos carreras cortas, carreras de formación profesional docente<sup>4</sup> y, por otra parte más del cincuenta por ciento de la oferta de las C.I.E.S suele durar más de tres años.

---

<sup>4</sup> El Prof. Garcés considera importante sugerir la implementación de estrategias graduales tendientes a asimilar la formación docente a las carreras de grado universitarias, con estructura similar al resto de la formación universitaria.

Las carreras técnicas deben sostener o procurar su especificidad y, en el momento de diseñar mecanismos y alternativas de articulación entre estas y las carreras de grado debe atenderse la cuestión evidente de que la formación técnica de tipo instrumental que las caracteriza no es equivalente a la formación básica que constituye la primera etapa de una licenciatura o de una carrera profesional de grado.

### **Las carreras de grado**

Desde fines de los años ochenta, las universidades crearon numerosos títulos de grado y de posgrado. En el primer caso, se destaca la incorporación de carreras cortas y de títulos intermedios (estos últimos especialmente en las universidades privadas). Dos cuestiones a analizar son, en primer lugar, en qué medida tal dinamismo en la creación de carreras dio por resultado la incursión en nuevos campos del conocimiento y la formación profesional con nuevos perfiles o si, una alta proporción del mismo, se explica por una diferenciación terminológica, no siempre justificada, de ciertas disciplinas. Esto parece ocurrir en aquellos campos vinculados con la administración, la informática y la comunicación social. En segundo lugar, cabe examinar si existió algún principio de análisis racional en el diseño de la oferta y la determinación de vacantes de estas nuevas carreras, en términos de asignación/disposición de recursos humanos capacitados, infraestructura y bibliotecas para sostener con adecuados niveles de calidad la nueva oferta.

El diseño de un primer Ciclo Básico General exige repensar las etapas subsiguientes como Ciclos pertenecientes a un currículo integrado, por lo que sería deseable que las instituciones revisaran la duración de las carreras, su nivel de especialización y su integración con el Ciclo General y con el postgrado teniendo en cuenta los siguientes fundamentos:

Crecientemente los títulos de grado en el plano internacional han adoptado una duración común de tres o cuatro años. Esto es así tanto en Europa como en América del Norte, Israel y varios países latinoamericanos. Dada la creciente internacionalización de la educación superior, que tiende a favorecer la movilidad de alumnos, profesores e incluso instituciones, sería apropiado que la duración de nuestras carreras de grado se adaptara a estándares internacionales. No obstante la Argentina debe contemplar su propia tradición: el eje de los estudios son las carreras de grado profesionales, científicas o humanísticas, cuyos títulos tienen peso por sí mismos en la sociedad.

44. En los últimos años en algunas instituciones y aun a escala del gobierno, se han concebido e intentado reformas en tal dirección pero han sido desestimadas centralmente por tres motivos:

- a) la sensación de peligro en los docentes ante una eventual pérdida de la fuente de trabajo por la desaparición de materias,
- b) la sensación de peligro en los alumnos ante la devaluación de la credencial por el acortamiento del título
- c) la complejidad técnico-curricular y político-educativa de una innovación que introduce cambios en la estructura de niveles y ciclos y por eso mismo tiene una repercusión nacional e incluso internacional que trasciende a las instituciones y a las carreras particulares.

El primer temor es infundado si la reforma tiene por objetivo principal mejorar la calidad y la eficiencia y de ningún modo reducir los costos universitarios. En tal sentido, es posible aprovechar los recursos humanos liberados de parte de la carga de la enseñanza para el reforzamiento del primer ciclo, a través de la ampliación de las capacidades educativas, que pueden derivar, por ejemplo, en sistemas tutoriales, o en una distribución de los alumnos en grupos o comisiones menos numerosos que permitan un trabajo más personalizado de los docentes con ellos. También sería deseable una mayor dedicación de los docentes a la actividad de investigación. Dicha actividad supondría no sólo la producción de nuevo conocimiento en un campo particular sino también, en un segundo paso, la actualización permanente a fin de que puedan transmitir a los alumnos los avances más recientes dentro de sus disciplinas (los temas de la “frontera” del conocimiento).

Con relación al segundo temor, la devaluación de la credencial ya está teniendo lugar por el solo hecho de haberse expandido los títulos de postgrado. Lo mejor entonces es hacer frente a este proceso tratando de llegar a un acuerdo, primero entre las universidades, y luego con las distintas facultades dentro de una misma disciplina, de pautas comunes para la reformulación conjunta de los planes de estudio.

Es deseable que la segunda etapa de formación superior de los jóvenes, la formación de grado, no se prolongue más allá de cierta edad pues ello implica verse obligados a compartir las horas que deben destinar al estudio con otras obligaciones laborales y familiares, propias de aquellos que superan los veinticinco años de edad. De esta manera accederán a la experiencia profesional y orientados por ella regresarán a la universidad en el marco de la formación continua.

Las universidades deberían emprender políticas de reformas académicas coordinadas cuyo objetivo fuera tender a un redimensionamiento razonable de la duración de las carreras de grado de modo que conduzcan al título de licenciado o equivalente en cuatro o cinco años. Deberían, en principio, excluirse de este esquema algunas carreras de grado que habilitan para ejercer profesiones reguladas por el Estado respecto de las cuales existe cada vez más la convicción de que esos años deben agregar uno de práctica profesional supervisada. En otras palabras, el primer ciclo de formación básica se articularía con un segundo ciclo de especialización académica de dos y tres años de duración. Se entiende que –tal como actualmente es también es el caso de la duración formal de las carreras de grado– éste es el tiempo real que demoraría un alumno que cursa todas las materias requeridas por dicho plan en el plazo fijado. Serían carreras de cuatro o cinco años de duración para los alumnos de tiempo completo, así como hoy son de cinco o seis años, aun cuando en los planes de estudio no se explicita este requisito.

### **Las carreras de profesiones reguladas**

Si bien caben en este aspecto las mismas consideraciones del acápite anterior, estas carreras requieren un tratamiento especial por tratarse de las que son reguladas por el Estado. En este caso, las reformas en el segundo ciclo de formación que habilita para la realización de una cierta profesión deben estar sujetas a las disposiciones que emanen del común acuerdo de las universidades (impulsadas por las iniciativas de asociaciones de facultades) y de los

patrones internacionales. Es evidente que en ningún país del mundo se otorga un título de médico, de ingeniero civil o de abogado tras cuatro años de estudio de grado, pero también es cierto que entre nosotros, en ocasiones, las carreras profesionales suelen extender su duración más allá de lo académica y socialmente razonable.

La reforma en el campo de las profesiones implica adoptar uno de estos dos caminos:

- a) reforma curricular del segundo ciclo de las carreras profesionales en función de los acuerdos entre universidades y según pautas internacionales, eliminando materias innecesarias y reformulando contenidos, o
- b) b) reforma curricular del segundo ciclo profesional según la cual se otorgaría un título de licenciado con mención en ciertos campos profesionales a los cuatro años y el título que habilita profesionalmente en el nivel del postgrado. Existen fuertes desacuerdos, particularmente en los consejos profesionales, para adoptar esta segunda vía, que además no se corresponde con nuestra tradición académica, por lo cual creemos que es más factible implementar en el corto plazo la primera. Una variante intermedia más accesible, haría hincapié en que la formación práctica, cuya intensidad debe ser regulada por el Consejo de Universidades, es una prestación educativa que supera el segundo ciclo pero que pertenece al grado y que se cumpliría como un bloque de entrenamiento profesional de al menos un año, esencial al título habilitante.

En suma, las carreras de grado que otorgan títulos profesionales deberían evitar la prolongación innecesaria de su duración. La reforma curricular debería realizarse preferentemente sobre la base de las pautas de integración curricular de los ciclos y del tramo de formación práctica, permitiendo su flexibilidad para adaptarse a los avances del conocimiento y atendiendo a estándares de acreditación que resguarden la calidad sin volver rígidos los planes.

### **Los estudios de posgrado**

La principal novedad de las últimas dos décadas ha sido la emergencia de los posgrados. Favorecidos por la masificación de la enseñanza de grado, por las necesidades de mayor capacitación y por la globalización —importación del modelo anglosajón de los *masters*— los posgrados experimentaron un crecimiento explosivo desde mediados de los años ochenta y le imprimieron un nuevo dinamismo a la educación superior. Las áreas de conocimiento cuya oferta de posgrados más creció en relación a sí mismas, son las que incluyen las disciplinas profesionales más tradicionales o características de las universidades argentinas: abogacía, medicina, ingeniería, contador público, arquitectura, etc. En otras palabras, una línea del crecimiento de la oferta de posgrado vino a reforzar el carácter profesionalista de nuestra oferta universitaria, aunque la habilitación profesional sigue siendo prerrogativa del grado.

Otro rasgo propio del crecimiento del posgrado en la Argentina es la inclusión de los títulos de maestría, sin una apropiada articulación con los títulos de grado o con los de posgrado preexistentes. Si bien inicialmente las maestrías originadas en las universidades adoptaron una modalidad de alguna manera inspirada en modelos europeos continentales (*magister*

*scientiae*), pensadas como posgrado académico y de alguna manera compatibles con carreras profesionales de grado extensas, la existencia en las Escuelas de Negocios de maestrías orientadas a la profundización de perfiles profesionales, tomadas del modelo americano, su transferencia a las universidades a partir de la LES, que restringió las carreras de doctorado y maestría (y especialización) al ámbito de las universidades y los institutos universitarios, y el desarrollo de propuestas de este tipo para otras disciplinas profesionales, hicieron que en nuestro país se tornara complicada la articulación entre grado y posgrado. El modelo de maestría que se importa de las universidades norteamericanas, se articula, en esas instituciones, con títulos de grado de corta duración (cuatro años) y de formación general, de modo tal que la maestría es el lugar de la especialización profesional y la antesala de la carrera académica que culmina en el doctorado. En la Argentina, las carreras siguen manteniendo su estructura de larga duración formal (cinco o seis años) y, lo que es más importante, culminan con una especialización profesional o académica. La maestría no encuentra entonces una clara articulación con este nivel previo ni con el nivel posterior, el doctorado. Varias universidades privadas han reestructurado sus planes de estudio, acortando el número de años de sus carreras de grado. Cabe señalar, sin embargo, que a diferencia del modelo norteamericano, en las universidades argentinas a los cuatro años se otorga un título que certifica una especialización profesional o académica bien clara. La otra diferencia es que en nuestro país la habilitación profesional se da en el grado y no en la maestría. Aunque existen actualmente algunas excepciones en caso de especialidades.

En los últimos años en la Argentina se han creado títulos de maestría sin una apropiada articulación con los títulos de grado o con los de posgrado preexistentes (doctorado). El modelo de maestría que han importado tanto las universidades latinoamericanas como las europeas corresponde al de las universidades anglosajonas.(repetido en el párrafo anterior). La creación de un primer ciclo de formación básica y las reformas académicas del segundo ciclo del grado, que deben concentrarse en el mejoramiento de la calidad y ajustar sus perfiles formativos y su duración a las necesidades de mayor flexibilidad para la adaptación profesional propias de la contemporaneidad, deben ser también una oportunidad privilegiada para articular más armoniosamente grado y posgrado.

### **Integración entre carreras e instituciones<sup>5</sup>**

El carácter subalterno, casi auxiliar que la educación superior confiere al aporte de los especialistas en educación, puede historiarse recorriendo las fracturas institucionales de la Nación, y su relación con las vicisitudes intelectuales. Es impostergable impregnar con contenido propiamente pedagógico a la gestión y a la política pública relativa a las prestaciones educativas en el nivel superior. Sin incurrir en tecnicismos pedagógicos de ningún tipo, habrá que convocar a los expertos en educación junto a los disciplinares para hacerse cargo de una reformulación curricular y didáctica muy amplia e intensa de la educación superior. Dentro y fuera de la universidad, en las decisiones habituales el problema educativo suele no estar captado. El problema público principal cuya

---

<sup>5</sup> Utilizamos “integración” para referirnos a la relación entre instituciones que posibilita la transferencia de estudiantes de una a otra y “articulación” a la circulación armoniosa de estudiantes entre niveles y ciclos.

manifestación mayor es la rampante deserción de alumnos en los primeros años de las carreras habla a las claras de una subestimación generalizada de la gestión curricular y pedagógica en nuestros establecimientos.

Lo cierto es que en la Argentina el panorama de la oferta de educación superior analizado en clave pedagógica muestra un mosaico, cuando no un laberinto indescifrable. Carecemos de una matriz institucional común que permita, como en la mayoría de los países avanzados, entender las claves de la enseñanza a través de la estructura con que se diseñan y aplican los currículos. Las épocas, las influencias o la costumbre de cada profesión o disciplina dan cuenta, antes que cualquier teoría, de las razones de cada plan de estudios. Las universidades mismas como organizaciones complejas carecen de un estilo propio y, muchas veces, de capacidades institucionales para estudiar y gestionar la problemática. Eso dificulta una buena interacción académica frente a la torre de babel que aísla a los académicos justamente en aquella dimensión que más tendría que estrecharlos comunicativamente. El campo de la gestión curricular de la educación superior requiere una modernización, no sólo en la acepción habitual de una puesta al día técnica, sino también en el sentido de construir un código formalizado que permita el distanciamiento espacio temporal manteniendo el significado y el valor simbólico.

La integración de la educación superior tiene en las prácticas educativas y en su interpretación su alfa y omega. A través de ese puente se puede aspirar a que los conocimientos aprendidos sean reconocidos como válidos por un profesor o un centro educativo que no conoce al estudiante, ni a sus profesores o al establecimiento en que estudió. Ese es el punto de maduración de un sistema de educación superior moderno: la confiabilidad que conlleva el trabajo de educadores ignotos para que su calidad sea acreditada por otros educadores distantes. Todavía hay mucho por hacer en este campo en nuestra educación superior. La acreditación de estudios entre instituciones se hace de manera dificultosa y lenta, a las trabas normativas que aíslan a los dos subsistemas y a sus sectores, se agrega el trámite de equivalencia de asignaturas que está marcado por la desconfianza. Estas dificultades existen incluso en el interior de las universidades, entre facultades o entre carreras. La modalidad de aceptar estudios terciarios como primer ciclo de carreras de grado, diseñadas especialmente y llamadas de “complementación” o de “articulación”, que se ha expandido últimamente, podría tomarse como prueba de que podemos avanzar hacia mayores niveles en el reconocimiento de estudios parciales, pero se funda más en la convicción de que el ciclo de complementación es capaz de remediar cualquier falencia, por si solo, que en una confianza formalizada entre las instituciones responsables de una y otra etapa.

El objetivo de contar con un sistema de créditos que permita que nuestros estudiantes transiten por el sistema de educación superior, aprovechando sus aprendizajes sin pérdida de tiempo, se tornará una quimera en tanto y en cuanto no ensanchemos nuestro aprendizaje institucional. Entender y saber hacer más cosas que las que sabemos, en pro de la gestión pedagógica y curricular, científica y actualizada debe ser la consigna de un movimiento social reformador. Ese trabajo debe empezar, sin pérdida de tiempo, por los primeros años de las carreras de grado, por la búsqueda de la cooperación y el vinculación con la educación polimodal, en cuya construcción, provincia por provincia, la educación superior debe involucrarse orgánicamente.

Actualmente estamos ante la presencia de un sistema de educación superior muy amplio en términos del número de instituciones universitarias y terciarias, nacionales, provinciales y privadas, pero altamente rígido en cuanto a la movilidad de los estudiantes entre ellas.

Siendo que la articulación sólo será posible en la medida en que se pueda certificar adecuadamente la cantidad y calidad de los conocimientos adquiridos en cada institución, esto se facilitará a través de la estructuración de las carreras de grado en ciclos. El diseño de mecanismos de control de calidad apropiados en cada instancia de transferencia es el resguardo necesario para mejorar la calidad de las ofertas del sistema.

Si pensamos en términos de la articulación no sólo de carreras e instituciones en el plano nacional sino también en ámbitos internacionales como el MERCOSUR, sería importante evaluar la posibilidad de construir paulatinamente un sistema de créditos. Este sistema prevalece en las universidades norteamericanas y actualmente se lo está incorporando en el ámbito de la Comunidad Europea. Otra opción es el empleo de mecanismos tales como exámenes estandarizados para la acreditación de saberes en cada ciclo.

Dependiendo del año de cursado dentro del plan de estudio y de la carrera, es posible estimar que aproximadamente la mitad de los estudiantes podría asistir en horarios diurnos, especialmente en los dos primeros años del ciclo de formación básica. A pesar de ello, la oferta de las instituciones se suele concentrar en el turno vespertino o en la mañana muy temprano, siguiendo las necesidades de aquellos jóvenes que asisten como estudiantes de tiempo parcial por estar trabajando. Tal práctica crea numerosos perjuicios. Una restricción para llevar adelante esta recomendación es que quizás los docentes no puedan dictar cursos en estos horarios, siendo que también ellos tienen en su mayoría dedicación parcial. Por tanto, una reforma de este tipo sólo puede realizarse redefiniendo también la dedicación de los docentes en algunas carreras y acordando con ellos nuevos esquemas de horarios provechosos tanto para los docentes como para los alumnos.

Por eso es necesario otorgar una gran flexibilidad al sistema, fomentando la articulación del primer ciclo con segundos ciclos que conducen al título de licenciatura, de profesor o al título profesional. A su vez deben permitir la articulación horizontal con las carreras cortas de tecnicatura y de éstas –aunque evidentemente con mayores recaudos- hacia los programas de grado. Se deben diseñar los planes de estudio incorporando ciclos para medir el progreso académico y certificarlo, así se facilitaría la articulación entre carreras e instituciones, con la perspectiva de ir estableciendo compatibilidades también con estudios de otros países.

### **Instituciones y subsistemas.**

Una clave del desarrollo está en la identificación y erradicación de la depreciación educacional, mientras lo que debe impulsarse es una genuina expansión en pos de metas precisas de democratización. Para salvar la caída en la “utilidad” (valor) de la educación se realiza más “emisión” educativa, cada vez se necesitan más credenciales para acceder a las mismas posiciones laborales, y se produce una fuga hacia delante, cada vez se tarda más en

adquirir los mismos conocimientos. Esta “inflación” institucional alcanza su mayor expresión en la proliferación de sedes y subsedes, extensiones áulicas y otras variantes que sólo ayudan a aumentar el fracaso, se fundan en pretendidas necesidades sociales que no se atienden con las garantías de calidad debidas y además producen impactos en la propia calidad de las sedes principales ya que los profesores dedicados a estos circuitos desatienden sus compromisos académicos originales. Estas extensiones universitarias compiten con los C.I.E.S. radicados en las regiones, en lugar de complementarse y, lejos de presentar una oferta académica superadora, de constituirse en modalidades institucionales de nuevo perfil con ofertas específicas, resultan apenas sombras de sus modelos institucionales, expanden ofertas de denominación tradicional y modalidad irresponsable, terminan prometiendo lo que no pueden ofrecer seriamente, generan nuevas frustraciones a las expectativas de formación de los estudiantes y, en el caso de las instituciones estatales abren una serie de interrogantes acerca de la aplicación, en estos emprendimientos, de los fondos públicos.

Por eso el acento debe recaer en las prestaciones educativas más que en el “parque” de establecimientos. Es equivocado el razonamiento según el cual nuevas casas de estudio más parecidas a las de tal o cual modelo internacional nos darán exitosamente los logros educativos propios de su entorno de origen. Más que el modelo lo importante es lo que las instituciones tienen dentro, la oferta es lo que debe ser revisado. La Argentina tiene establecimientos en los cuales se alojan equipos docentes y directivos dispuestos a aventurarse en servicios de educación superior novedosos y pertinentes. Lo que nos falta es experimentación, innovación, gestión curricular y pedagógica apoyadas en nuestros propios saberes y trayectorias. Recapitular tradiciones y experiencias nacionales de distintas épocas permite establecer la comparación con los modelos de países económica o culturalmente más avanzados, para inspirarse libremente en ellos en busca de nuestros nuevos caminos. En ningún caso los resultados aparecerán por arte de magia. Siempre será necesario un aprendizaje institucional, laborioso y paciente, para edificar alternativas educativas innovadoras.

Para realizar un análisis de la situación actual de la oferta de educación superior en la Argentina es conveniente distinguir entre diversos tópicos que responden a aspectos analíticamente separables de la diversidad institucional y curricular. Ellos son:

- 1) El status legal y las funciones de cada uno de los subsistemas
- 2) La distribución regional de la oferta
- 3) La capacidad de absorción de la matrícula según sectores
- 4) Los distintos niveles de enseñanza y las carreras

### **III. DOCENTES Y PROFESIÓN ACADÉMICA.<sup>6</sup>**

---

<sup>6</sup> El Dr. Guariglia ha presentado su disidencia respecto de este capítulo; el texto alternativo se agrega en el apéndice. Tanto el Dr. Guariglia como el Prof. Garcés han propuesto textos referidos al gobierno de la universidad pública, tema que no puede incorporarse a este texto por no haber sido tratado por la Comisión. Se agregan sus opiniones al apéndice.

## 1. Estructura académica y formación

La profesión académica presenta importantes diferencias en el Sistema de Educación Superior de la Argentina según se trate del subsistema universitario o del subsistema de C.I.E.S.

Para comprenderlas es necesario primero señalar que el sistema y ambos subsistemas en su interior son muy heterogéneos y, además, no existe una nomenclatura unificada. La polisemia afecta especialmente a las palabras *cátedra*, *departamento*, *área* y a la frase *carrera docente*. *Cátedra* puede ser a la vez equivalente a asignatura y también una estructura académica que organiza jerárquicamente a un equipo docente en una asignatura para atender las actividades de docencia, de investigación y de formación de sus integrantes, incluso puede incluir actividades de extensión. Pero sigue siendo designada como *cátedra* esta misma estructura cuando sólo prevé las actividades de docencia y la formación de sus integrantes. En algunos casos designa, incluso, el trabajo cooperativo de más de un docente con especialidades diferentes en una asignatura, sin que entre ellos exista relación jerárquica alguna. En las IES se suele llamar *cátedra* al cargo administrativo o al grupo de horas que, coincidiendo con una asignatura, se asignan a un profesor. Esta modalidad también existe en algunas universidades.

*Departamento* designa a veces a un conjunto de cátedras disciplinariamente afines (y en este caso superpone su significado con *área*) o administra una carrera dentro de una facultad y, por lo tanto, agrupa las cátedras que integran el currículo de esa carrera. Más propiamente se refiere a una estructura académica en la que se organizan docentes o docentes investigadores de una disciplina o disciplinas afines, y desde la que atienden funciones de docencia en distintas asignaturas de diversas carreras, realizan sus actividades de investigación, extensión y formación. En esos casos los departamentos pueden llevar otros nombres (áreas o divisiones, por ejemplo). En algunos casos los *Departamentos* así organizados tienen a su cargo carreras, aunque prestan servicios en asignaturas de su especialidad dependientes de otros departamentos. Esta diversidad puede encontrarse, en ocasiones, dentro de una misma universidad.

*Carrera docente* puede también designar distintas realidades. Se utiliza ese nombre para indicar el escalafón o la grilla de cargos administrativos en la que se designa a los docentes, o al recorrido concreto que cada persona realiza en su vida académica. También el conjunto de regulaciones que se establecen para las obligaciones y derechos de los docentes, sus remuneraciones, etc. A partir de mediados de los años ochenta fue éste el nombre que se utilizó para designar a aquellos escalafones universitarios que reconocían a los docentes una estabilidad sujeta a la evaluación regular del desempeño, restringiendo el concurso abierto y la periodicidad en los cargos al caso de mal desempeño.

Finalmente, también se utiliza esta frase para referirse a las categorías en las que están organizadas las distintas funciones docentes y auxiliares en la universidad. En esos casos la carrera docente remite a una gradualidad en el acceso a las plenas funciones de docencia y a una formación de los nuevos docentes dirigida por aquellos de mayor experiencia.

### **Organización académica, funciones docentes y formación.**

La principal diferencia radica en la importante tradición de carrera docente (en el sentido de gradualidad de funciones y formación) que existe dentro del subsistema universitario, desarrollada en las instituciones nacionales incluso desde antes de la reforma del dieciocho, estructurada en base al concepto de que el docente universitario se forma dentro del desempeño supervisado y por lo tanto la carrera se organiza de manera jerarquizada de acuerdo con las distintas funciones para las que progresivamente los concursos habilitan a los docentes. La estructura predominante consta de dos niveles diferenciados, el de profesores y el de auxiliares, estructurado el de profesores a su vez en dos o tres niveles (titulares, asociados y adjuntos) y el de auxiliares normalmente en dos para auxiliares graduados (jefe de trabajos prácticos o asistente de docencia y ayudante) y uno para los ayudantes alumnos. Esta organización jerarquizada ha tenido, tradicionalmente, su lugar de emplazamiento administrativo y académico tradicional en la cátedra, aunque puede darse en otras modalidades dentro de un área que tenga a su cargo distintas asignaturas en un sistema de tipo departamental. En los noventa se han producido reformas en algunas universidades, se eliminó el sistema de cátedra, se organizó la actividad docente por áreas y/o departamentos, y se modificó la estructura docente clásica de profesores y auxiliares.

El profesor de mayor jerarquía, normalmente el titular, se encarga de dirigir tanto las actividades de docencia que realizan sus subordinados como de organizar y dirigir su formación ya sea con seminarios internos y actividades de investigación, como la de asesorarlos en su formación de posgrado, especialmente en aquellas disciplinas en las que esta formación ha sido una demanda tradicional, especialmente en las disciplinas científicas duras. Normalmente las clases teóricas están a cargo de los profesores y los trabajos prácticos son responsabilidad de los auxiliares.

En las instituciones de educación superior no universitarias la carrera docente, entendida de esta manera, no existe y los docentes designados están desde el primer momento a cargo tanto de la preparación del programa como del dictado de clases teóricas y prácticas, independientemente de la mayor o menor experiencia que acrediten, aunque en algunas instituciones existen auxiliares de laboratorio y otros. Mientras que en el subsistema universitario la selección de un profesor es gradual y exige para cada etapa la experiencia en las anteriores como requisitos de formación, en el subsistema no universitario la selección se realiza una sola vez y reconoce en el título docente o profesional exigido la formación que habilita para las funciones de docencia.

84. Cada una de estas modalidades impregna a unas y otras instituciones ya que inciden en la constitución del cuerpo docente, del que depende en gran medida la calidad de la enseñanza que ofrecen. No es exagerado pensar que buena parte de la calidad que históricamente han conservado las universidades argentinas, aun en períodos de grave crisis, se debe a esta organización de la formación de sus propios docentes que a la vez garantiza la continuidad del acervo científico en las instituciones, se traduce en una mayor

especialización y favorece el desarrollo de actividades de investigación y la formación de equipos.

### **Cátedra**

Como contrapartida, la estructura académica de cátedra resulta un modelo rígido tanto para la estructura curricular como para la promoción de los nuevos docentes que por la falta de vacantes quedan en tareas auxiliares mucho más allá del tiempo que requiere su formación. Esto se da especialmente en las universidades más grandes y tradicionales cuyas cátedras suelen estar integradas por un gran número de auxiliares debido a la importante cantidad de alumnos que deben atender y porque no existen procedimientos rutinarios que desdoble las cátedras en relación con la dimensión de la matrícula. Estas condiciones suelen provocar que los estudiantes tengan muy poco contacto con los docentes de mayor nivel y experiencia académica y que, por lo tanto, realicen su formación casi exclusivamente con los auxiliares. La gravedad de esta situación es variable ya que, como queda dicho, en muchos casos se trata de auxiliares con formación suficiente para asumir o concursar responsabilidades de profesor.

Quizás un procedimiento que habilite el desdoblamiento de las cátedras cuando la cantidad de alumnos y el personal formado lo aconseje, o una modalidad de organización académica por áreas de conocimientos, permita por un lado sostener un sistema de formación de nuevos docentes y al mismo tiempo, facilite la movilidad, mejore los niveles de relación personal entre profesores y alumnos, y potencie la libertad académica en la práctica.

Probablemente, tender a la organización de la tarea pedagógica en áreas de conocimiento contribuya a la flexibilización de los espacios de trabajo curricular y facilite las diferentes respuestas que las diversas instituciones requieren.

### **Departamentos y áreas**

En algunas universidades estatales y también privadas se han implementado otras modalidades en las que los profesores y sus equipos están designados en áreas dentro de los departamentos y anualmente se distribuyen las tareas de docencia en las asignaturas del área. Este sistema permite conservar el concepto de equipo y de formación en la docencia universitaria y al mismo tiempo otorga una mayor flexibilidad a la estructura para realizar reformas, atender necesidades de docencia en distintas carreras y realizar ofertas variables de materias optativas. Facilita también la unificación de designaciones y realizarlas con dedicaciones más importantes. En algunos casos, cuando no se cuenta con suficientes docentes puede darse el caso de que se diluya o se vuelva burocrática la supervisión de los auxiliares y estos queden prácticamente a cargo de las asignaturas antes de haber alcanzado el entrenamiento necesario.

### **Cátedras o asignaturas en los C.I.E.S.**

En las IES no universitarias, en cambio, la falta de carrera docente suele derivar en una mayor flexibilidad de los docentes para dictar varias asignaturas a veces muy diferentes entre sí, con la consecuente pérdida de oportunidades para la especialización. En general se trata de instituciones pequeñas en relación con las universidades y el hecho de que varias asignaturas estén a cargo de un mismo docente produce el efecto negativo de que los estudiantes realicen su formación en contacto con pocas personas y tengan por lo tanto un horizonte menos abierto en su formación. También es cierto que esta modalidad encierra el concepto de que un profesor es aquel que tiene título en la disciplina, por lo que las instituciones tienen menos contradicciones en el momento de organizar nuevas carreras incluso en lugares sin tradición académica, recurriendo a profesores de enseñanza media o a profesionales sin experiencia docente. La calidad, por supuesto, se resiente.

En las universidades está mucho más instalado el criterio, al menos a nivel teórico, de que un profesor no se improvisa. Es por eso que las nuevas carreras en lugares en los que no hay una masa crítica universitaria en determinada disciplina recurren a la radicación de profesores formados en otra universidad y, mucho más habitualmente, al sistema de profesores viajeros, quienes se encargan de dirigir las tareas de docencia y de formar a los auxiliares radicados, en períodos concentrados de estadía en la sede de que se trate.

### **Disponibilidad de profesores, nuevas carreras y subse-des**

La creación de sedes y subse-des en lugares alejados del emplazamiento central de las universidades ha generado situaciones sostenidas casi exclusivamente con la modalidad de profesores viajeros y auxiliares locales, en el mejor de los casos, en otros apenas se convoca a profesores para ejercer tutorías sin el imprescindible soporte metodológico. En estos casos las garantías de calidad se resienten o desaparecen y difícilmente resultan comparables a las que la universidad o facultad puede ofrecer en su sede central. En otros casos se recurre a la improvisación de profesores a partir de profesionales del lugar o docentes de la escuela media.

### **Docentes y articulación de estudios**

En los casos en que instituciones universitarias reconocen ciclos iniciales de sus carreras dictados por instituciones no universitarias, o cuando avalan y otorgan los títulos a carreras completas, se debe resolver, si se quiere asegurar la calidad, la distancia que existe entre unas y otras instituciones respecto de la formación y la experiencia que exigen para asumir responsabilidades plenas de profesor. Si bien la LES exige para las carreras de grado articuladas la titulación universitaria y aun cuando esto se cumpliera en estos casos, lo que no ocurre de manera generalizada, la calidad de la docencia universitaria está sustentada tradicionalmente en un proceso de formación diverso y adicional al recorrido curricular de grado. En nuestro país, como se ha dicho, esta formación se hace en la carrera docente y en la cátedra o área, y no se la considera resuelta con la formación de grado ni con la de posgrado.

Por otra parte también se verifican importantes diferencias en el desarrollo de la formación de los docentes ya se trate de universidades grandes o chicas. En las de menor dimensión a veces resulta económicamente inviable la constitución de equipos de cátedra con una masa crítica suficiente para garantizar los procesos de formación y selección que la carrera docente supone. Esto es resuelto en algunos casos con la organización de la carrera por áreas de conocimiento en lugar de por cátedras, pero la modalidad no está muy desarrollada y muchas veces los docentes trabajan individualmente sin importar la categoría que han alcanzado.

## **2. Acceso a la profesión académica**

Los modos de selección también varían según los tipos de instituciones. En general en las universidades estatales predomina el sistema de concursos periódicos, exigido por la LES para acceder a ciertas categorías, pero en todas las universidades este sistema convive con otros de selección más directa realizada por las autoridades del departamento o facultad, especialmente para los docentes interinos o contratados, algunas veces con intervención de cuerpos colegiados.

### **Concursos**

Los concursos abiertos de antecedentes y oposición, con periodicidad en el cargo, constituyen un instrumento transparente para la selección y legitimación de los profesores universitarios que sigue vigente en las universidades nacionales y ha sido adoptado por algunas universidades privadas.

El concurso tiene en las universidades nacionales y de acuerdo con la LES que en este punto recoge una larga tradición que viene de la Reforma, una importancia central en la política universitaria, ya que habilita a los docentes para participar plenamente como electores o candidatos a cargos electivos en el gobierno de la universidad. Y aunque la misma ley exige luego de un plazo ya por demás vencido que el 70% de los docentes estén concursados, esta exigencia poco se cumple, y su infracción no tiene prevista ninguna penalidad salvo la intervención. La incidencia de los concursos en la adquisición de la ciudadanía universitaria supone una calificación importante de los que eligen y pueden ser elegidos en las universidades públicas, pero las diversas políticas de personal y las opciones que toman respecto de la política de concursos a veces generan tensiones adicionales por las consecuencias electorales que se les adjudican.

### **Incorporación de recursos humanos críticos**

Prácticamente nunca los llamados a concurso están acompañados por concesiones adicionales que faciliten la incorporación de nuevos docentes al plantel de la universidad, tales como pasajes, subsidios por mudanza o gastos de vivienda por algún período.

La incorporación de nuevos docentes ya formados, sea en las universidades nuevas o jóvenes o en las que tienen una trayectoria pero se proponen desarrollar áreas nuevas, no se

realiza mediante el procedimiento de los concursos, sino mediante políticas específicas de cooptación personalizada que se orientan desde las conducciones de las unidades interesadas o, en algunos casos, desde los propios rectorados.

Con todo, estas políticas son realmente poco frecuentes e incluso en los proyectos presentados al Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), que incentivaba específicamente con una línea de financiamiento la radicación de docentes calificados, el número de las presentaciones no fue el que las necesidades hacían esperar.

El estilo de desarrollo o crecimiento de la oferta, caracterizado por la expansión en especialidades profesionales o la diseminación en nuevas regiones, es contraria a una política de recursos humanos. Por eso hay desequilibrios manifiestos en la distribución de la masa crítica y peligrosas asimetrías de calidad que se asumen formalmente como profesores volantes.

En la mayoría de los casos la apertura de nuevas áreas académicas y la necesaria incorporación de nuevos docentes se resuelve con la incorporación de profesionales de la región cuya formación se promueve, aunque no siempre, mediante la contratación de profesores viajeros de otras universidades. Esta modalidad tiene ciertas características que exigen que se le preste una adecuada atención. Si bien en principio el procedimiento resulta apropiado y sensato y encuentra su legitimación justamente en la carrera docente, puede producir algunas malformaciones que ya se han hecho tipológicas en nuestras universidades.

Hay casos en los que los profesores viajeros no forman recursos humanos locales, o porque la universidad no lo exige o no lo prevé, o porque esperando retener su cargo adicional durante el mayor tiempo posible, esquivan la obligación de atender académicamente y promover a los integrantes de su equipo. Asimismo, muchas veces las asignaturas cubiertas por profesores viajeros terminan teniendo regímenes más flexibles que planificados y en la práctica suponen para los estudiantes un cursado de segundo orden en cuanto a la calidad.

### **Evaluación de la gestión docente y estabilidad**

Algunas universidades estatales han experimentado con carreras docentes que articulan los concursos, y en el caso de las universidades privadas, la selección directa, con instancias anuales de evaluación de la gestión docente, postulando por un lado que el desempeño cotidiano es el que verdaderamente incide en la calidad universitaria y que no resulta muy bien reflejado en las exigencias de un concurso. Estas carreras suelen fundar su legitimidad en reconocer el derecho a un mayor nivel de estabilidad de los docentes en la medida en que su desempeño sea satisfactorio. Dentro de esta concepción se entiende que no resulta justo exponer a un docente de calidad que ejerce su responsabilidad con dedicación, compromiso y eficiencia, a perder su cargo en un concurso con otro docente también bueno pero sin compromiso institucional. Estas modalidades, no mayoritarias, han enfrentado dificultades, sin embargo, en la medida en que confiaron en mecanismos de evaluación o control de gestión internos, cuando es posible verificar más eficiencia y mayor legitimidad al recurrir a una supervisión externa a la universidad para efectuar estos controles.

## **Selección de personal**

Las universidades privadas generalmente seleccionan a los profesores a partir de la recomendación de los responsables de las áreas académicas y finalmente la decisión recae sobre la autoridad de la universidad o de la facultad.

En algunos casos la contratación directa resulta adecuada para la incorporación de docentes para materias electivas no troncales, en particular aquellas que requieren una mirada desde la perspectiva del ejercicio profesional y del mercado de trabajo. Fuera del régimen docente hay otros modos de prestar servicios. En estos casos los antecedentes que da la práctica y la inserción concreta del profesional elegido resultan más pertinentes que los académicos y el concurso público no es el más usado para estos casos.

En los posgrados, también de las universidades públicas, la contratación directa es la modalidad más usual cuando se trata de contratar docentes de otras casas de estudios. En todo caso, la selección directa se basa, entre otras calificaciones, en las que el docente ha obtenido por concurso en la institución en que se desempeña de manera regular.

## **Concursos y listas de puntaje**

En las IES no universitarias estatales, especialmente de formación docente, la modalidad más extendida para la selección o ingreso del personal docente es la inscripción en el establecimiento postulándose a cubrir cargos interinos y suplencias. Si bien en la mayoría de las jurisdicciones existen normas que regulan concursos para el acceso a los cargos docentes de estas instituciones, estos son muy poco frecuentes y la mayoría de los docentes son interinos o han accedido a un cargo titular (con estabilidad) mediante un procedimiento automático de la autoridad administradora normalmente legitimado en el derecho que surgiría del largo lapso en el que no hubo llamados a concurso. En muchas jurisdicciones no se prevé una valoración específica para los aprendizajes que se efectúan en las carreras docentes de las universidades, con lo que para las instituciones suele resultar invisible una formación de importante nivel e incluso otro tipo de antecedentes originados en las universidades.

## **Suplencias**

Una modalidad corriente, calcada de las prácticas tradicionales en los demás niveles del sistema educativo, es la suplencia. Este procedimiento para resolver ausencias temporales de profesores en el nivel superior implica muchas veces la improvisación de un docente. Puede darse el caso de que se recurra a cualquier profesional para suplir a determinados profesores. La designación de los docentes en asignaturas y la ausencia de un equipo en cada una de ellas obliga a recurrir a este sistema. La institución de la suplencia atenta contra la calidad y puede llegar el caso en que varias suplencias simultáneas cambien

notoriamente las condiciones de calidad de los cursos que ofrece un establecimiento. En algunas universidades en las que no existen equipos de cátedra o en las que los docentes por área son pocos, también se ha incorporado esta modalidad.

Para todos los casos revisados resulta aconsejable preservar o instaurar modalidades que acepten naturalmente al menos dos instancias y dos niveles de funciones en la docencia de nivel superior: la de dirigir la formación de los estudiantes y de los recién ingresados a la docencia, tradicionalmente reconocida con la denominación de “profesor” y la de formarse en la docencia y asistir la tarea de formación de los estudiantes, a la que corresponden las denominaciones de auxiliar, jefe de trabajos prácticos y ayudante. Al mismo tiempo debe evitarse que esta organización menoscabe la libertad académica o se desvirtúe prolongando innecesariamente la etapa de formación de los nuevos docentes. En todos los casos debería erradicarse la improvisación de un docente de educación superior en funciones para las que no tiene, no ya la formación, sino el entrenamiento y la experiencia necesarias. Al respecto deben impulsarse políticas públicas que desalienten las iniciativas de expansión de oferta que no se sustenten en una política institucional seria y viable de personal.

### **3. Desarrollo de la carrera docente**

#### **La formación pedagógica**

Tradicionalmente la valoración de la formación pedagógica en la educación superior fue prerrogativa casi exclusiva de las instituciones no universitarias dedicadas a la formación docente. Esta preocupación, que entre otras cosas, valoraba los títulos de profesor por sobre los de licenciado, solía extenderse también a carreras no docentes cuando estas se incorporaban a estas instituciones. Y esto siempre que fuera posible, ya que en algunas disciplinas técnicas no existía o era muy poco frecuente la formación docente curricular.

En las últimas dos décadas fue extendiéndose en las universidades la conciencia de que, además de la formación en su disciplina y la práctica supervisada, los profesores necesitaban adquirir formación pedagógica y didáctica. Esta tendencia encuentra sus antecedentes en los departamentos de pedagogía universitaria creados en los años cincuenta en las universidades nacionales. Gradualmente la complementación pedagógica empezó a ser ofrecida y exigida con distinto peso en las instituciones. Esta formación pedagógica complementaria se ha resuelto de distintas maneras. En algunos casos los profesionales cursan las asignaturas de formación docente que las mismas universidades ofrecen en sus planes de profesorado, en otros se organizaron series de cursos o se implementaron especializaciones de posgrado.

Estas iniciativas también se verificaron con distinta intensidad en las jurisdicciones provinciales, orientadas tanto a los profesionales y técnicos que se desempeñan en la educación media, como a los que lo hacen en la educación superior no universitaria.

De cualquier manera se puede percibir en los resultados que la adquisición de saberes específicos del quehacer docente no se resuelve solamente en la formación y los antecedentes, sino que está también muy ligada a las prácticas efectivas, exige cambios actitudinales tanto a nivel individual como de equipo y, por eso, para garantizar su incidencia positiva en la enseñanza, es necesario potenciar la gestión curricular, crear espacios de planificación, evaluación y seguimiento del desarrollo curricular y un intercambio eficaz entre los pedagogos y los demás profesores.

La acreditación de carreras de grado establecida en la LES dio lugar a una exigencia específica respecto de la formación pedagógica de los profesores universitarios, de la implementación de instancias de seguimiento del desarrollo curricular y de la jerarquización de los aspectos pedagógicos y didácticos de la formación de grado, que están claramente representadas en los estándares aprobados para las carreras de medicina y, recientemente, de ingeniería. Resulta altamente recomendable profundizar esta tendencia en todo el sistema de educación superior.

### **Evaluación**

Algunas universidades han implementado en sus carreras docentes modalidades de evaluación y seguimiento con régimen anual o bianual. La responsabilidad de la evaluación en algunos casos está asignada a los responsables de las carreras o de las unidades de seguimiento del desarrollo curricular, o a los jefes de departamento. En otros casos se realiza con el concurso de pares internos o externos. Existe ya un importante consenso acerca de la importancia de incorporar la opinión de los alumnos en la evaluación de los sus profesores y de la docencia. Algunas instituciones de educación superior, tanto universitarias como no universitarias, han agregado la evaluación de los estudiantes, ya sea de manera sistemática o eventual.

La evaluación del desempeño en algunos casos está ligada a la estabilidad del docente o a sus posibilidades de ascenso o de acceso a retribuciones especiales. Se trata, en principio, de efectivas modalidades de reconocimiento y valoración de la calidad de la tarea docente, pero en algunos casos se presentaron problemas en su aplicación, especialmente por problemas de pertinencia o consenso respecto de los instrumentos de evaluación o porque quienes realizaban las evaluaciones no tenían la distancia necesaria respecto de los evaluados o no alcanzaban a constituir su legitimidad. O por una combinación de estos factores.

Resulta recomendable como un factor decisivo para el mejoramiento de la calidad la implementación de modalidades de evaluación periódica y sistemática de la tarea pedagógica de los docentes de educación superior y es conveniente que estos instrumentos no sólo consideren la actuación individual de los docentes, sino también los espacios de convergencia horizontal y vertical del desarrollo curricular.

### **Docencia e investigación**

Se ha considerado que la relación entre docencia e investigación fortalece la calidad de la formación y ese concepto se ha mantenido como uno de los fundamentos de la educación universitaria desde los comienzos en nuestro país y últimamente ha sido ratificado por la LES. Incluso puede deducirse que esta ha sido la diferencia institucional entre las instituciones superiores no universitarias y universitarias. En la práctica las cosas son de muchos modos diferentes. Por un lado se da el caso de universidades o unidades académicas en las que los investigadores tratan de concentrarse en la docencia de posgrado y apenas ocasionalmente dan clases de grado. Esto varía según las disciplinas pero siempre resulta en menoscabo de la formación de los estudiantes. Otras universidades contratan profesores con trayectoria en investigación, pero lo hacen sólo para que ejerzan la docencia mientras continúan con sus tareas de investigación en otros ámbitos. En estos casos se aprovecha la calificación del docente, pero los estudiantes no participan de un ambiente cuya cultura se sostiene en la investigación, y esto hace una importante diferencia. La calidad de la tarea docente, con todo, no está garantizada si los investigadores no atienden a los problemas específicos de la tarea pedagógica y no buscan mejorar sus prácticas docentes.

En el caso de las instituciones no universitarias que no tienen a la investigación entre sus misiones, se da el caso de que la diferencia ha repercutido sobre la calidad de la formación, sea porque no se han concentrado lo suficiente en especializarse en la docencia, haciendo de ese cometido el objetivo institucional, o porque no se han restringido a la formación básica o instrumental técnica y entonces la vecindad con la investigación resulta ineludible.

El programa de incentivos a los docentes-investigadores, implementado desde mediados de los noventa en las universidades nacionales, resultó una política activa del Ministerio para alentar la investigación en las universidades y la dedicación de los investigadores a la docencia de grado. Si bien al principio el programa asimiló de las categorías y los criterios para asignarlas con las del CONICET, posteriormente las reformas producidas apuntaron más claramente a calificar al docente-investigador universitario y ya no al investigador puro. El programa reforzó la relación de los investigadores con la docencia de grado, ya que se estableció como requisito para acceder al incentivo la afectación del cincuenta por ciento de la dedicación del docente-investigador efectivamente a la atención de clases en el grado.

El programa produjo un fuerte impacto en el aumento de las actividades de investigación en las universidades nacionales y les dio la oportunidad de estructurar con más alicientes una política de investigación. En algunos casos permitió contar con fondos adicionales para aumentar algunas dedicaciones docentes y posibilitó la obtención de recursos extra presupuestarios para investigación (vía FONCYT, por ejemplo). En algunas instituciones, en especial las nuevas y más pequeñas el impacto respecto del aumento de docentes dedicados a la investigación es notorio.

Con todo, el programa, a la vez que adhesiones, recibió y recibe también críticas aunque puede decirse que más que al programa en sí se refieren a limitaciones de las propias universidades que, tanto frente a este programa como ante otras acciones de financiamiento centralizado, evidencian limitaciones estructurales de gestión. Algunos plantean que aunque las universidades tienen toda la autoridad para ejercer una política de prioridades

respecto de los proyectos de investigación que se presentan al programa, en algunos casos no lo harían porque les resulta difícil poner condicionamientos al acceso de los docentes a suplementos salariales extrapresupuestarios.

Otra de las críticas también remite a un problema estructural de la mayoría de las universidades públicas no adjudicable al programa en sí. El hecho de que los docentes con menos dedicación (con menor salario) son los que cobran menos también en el programa, y que tanto los docentes adscriptos como los que realizan sus tareas de manera honoraria (muchos en algunas universidades), no pueden ingresar es un problema que debe encontrar su solución en políticas de presupuesto y de personal de las universidades en las que, en todo caso, deberá ser considerada como un aspecto más la política de incentivos. El incentivo está atado a la dedicación en la que el docente está designado y muchas veces ésta no representa en absoluto la dedicación real y mucho menos las aspiraciones de muchos docentes jóvenes que están realizando su carrera académica y esperan, con pocas ilusiones, hacer de ella su principal o su único trabajo. Pero como dejamos dicho arriba, este no es un problema específico del programa de incentivos, sino de la dedicación y las remuneraciones de una parte importante de los docentes universitarios.

Otro de los problemas del Programa de Incentivos radica, paradójicamente, en una de sus cualidades en tanto política activa. Se trata de que cuenta con un fondo predeterminado que se ha mantenido constante desde su origen. Al comienzo resultó un claro acierto invertir un monto relativamente pequeño, que volcado al presupuesto global de las universidades hubiera tenido un efecto magro, a promover la investigación. Al tiempo esa característica se convirtió en una limitación seria porque frustra las expectativas que incentiva, lo que debería resolverse mediante la flexibilización del presupuesto destinado al Programa. Esto y una política que articule esfuerzos nacionales y de las universidades para mejorar la dedicación de los docentes investigadores en una magnitud que logre incidir incluso en las grandes universidades, si atiende a la calidad con que el personal realiza tanto sus tareas de docencia como las de investigación, ofrecerá resultados sustantivos, muy por encima del mero perfeccionamiento del programa.

### **Ausencia de incentivos específicos a la docencia de grado.**

Otro problema es la falta de ponderaciones especiales y de incentivos para la dedicación a la docencia de grado, a la especialización en la enseñanza y la ausencia de indicadores consensuados que permitan su evaluación pormenorizada.

Respecto de la transferencia de saberes específicos de los especialistas en pedagogía a los demás docentes, queda pendiente un perfeccionamiento del diálogo, si bien se verifican distinto tipo de esfuerzos e iniciativas, como la incorporación de nuevos roles de asesoramiento pedagógico, de diagnóstico y de evaluación.

Sin dejar de reconocer los avances arriba reseñados, debe mencionarse que aún falta jerarquizar la tarea docente especialmente en las universidades. La mayor ponderación (económica o académica, o ambas) que reciben otras funciones como la extensión y

vinculación y la enseñanza de posgrado, que suele producir remuneraciones adicionales a quienes efectúan las actividades, o la investigación, que siempre estuvo muy ponderada a la hora de valorar los antecedentes académicos y recibió un refuerzo valorativo considerable con el Programa de Incentivos, contrasta con el hecho de que la tarea docente no suele contar con incentivos o valoraciones específicas que reconozcan los esfuerzos por mejorar la dinámica del proceso de enseñanza-aprendizaje, la preparación de materiales didácticos, manuales, guías, tanto en soporte tradicional como virtual.

En este sentido deben destacarse las experiencias de aquellas universidades que habiendo iniciado propuestas de educación no presencial, han incentivado a sus docentes o han contratado a otros para la preparación de materiales que tienen como objetivo específico la trasposición didáctica de conocimientos para facilitar el autoaprendizaje de los estudiantes. Estas experiencias no están demasiado extendidas y en ocasiones no se aprovechan para reforzar el aprendizaje de los estudiantes de modalidad presencial y funcionan por carriles paralelos en razón, probablemente, de que la educación no presencial está arancelada y la educación presencial no. En algunos casos, en cambio, son las propias carreras presenciales las que, para resolver limitaciones en sus capacidades educacionales preparan y ofrecen a sus estudiantes alternativas didácticas tutoriales, no presenciales, contribuyendo a procesar más adecuadamente la masividad.

La dedicación de los docentes a las tres funciones básicas de la universidad no está todavía claramente representada en las modalidades de ponderación y reconocimiento vigentes. Tampoco la cuarta función, la gestión. Por primera vez fue en el sistema de categorización de los docentes investigadores cuando estas funciones aparecieron bastante equilibradas en un sistema de calificación nacional, aunque, por tratarse de un sistema de calificación específico orientado al perfil en la investigación y la docencia, la ponderación de actividades de gestión excedió la loable intención de no castigar a quienes habían dedicado algunos años a esa actividad, postergando las funciones de docencia e investigación, lo que produjo una deformación inadecuada. Algunas universidades han ensayado y están poniendo en práctica sus propios sistemas de calificación y evaluación de la profesión académica más integrales que los conocidos tradicionalmente, pero aún falta mucho por hacer en el sistema.

La existencia de incentivos (sean estos económicos o académicos) a algunas funciones, tanto promovidos por políticas activas (como el Programa de Incentivos) como por el mercado (extensión y vinculación, servicios, posgrados, carreras aranceladas no presenciales o complementarias, licenciaturas de segundo ciclo, etc.), deben armonizarse con otros que contengan y respalden áreas sin mucha demanda de servicios (ciencias básicas por ejemplo) y funciones que están menos explícitamente incentivadas (preparación de guías de estudio, material de apoyo para el grado, tutorías, etc.).

## **Dedicación**

Una mención especial, en el marco de las relaciones entre la profesión académica y la calidad, merece la cuestión de la dedicación de los docentes. Tanto en las instituciones

universitarias nacionales o privadas, como en las de educación superior no universitarias, la escasa dedicación que poseen los docentes resulta (salvo muy pocas excepciones) una constante que limita seriamente la potencial calidad del sistema.

El pluriempleo, tanto dentro de las universidades (varios cargos en una o más unidades académicas), en más de una universidad o en universidades e instituciones de educación superior no universitaria, o entre unas y otras y la elevada proporción de personal no profesionalizado, constituye un condicionante serio para la calidad del sistema argentino de educación superior. Lo mismo ocurre con la estructura de las remuneraciones que resulta notablemente achatada si se observa la distancia en la remuneración de un titular y un ayudante, con igual dedicación y antigüedad.

No se trata de negar el valor que en algunos casos, en especial para la formación profesional o técnica, tiene la experiencia actual de los docentes en el campo profesional, sino de cuestionar su generalización y retribución, los casos en los que el pluriempleo resulta de la deficiente organización de las instituciones o, más comúnmente, de la pauperización retributiva del sector de educación superior.

En este marco, además, proliferan las incompatibilidades. Las formales, menos importantes, aunque, en razón de facilitar la planificación de las instituciones, debería resolverse, o la incompatibilidad funcional (la que hace dudar de que alguien pueda realmente realizar bien todas las tareas en las que está involucrado) o incluso, la incompatibilidad horaria.

Muchas de las acciones esporádicas para atender a esta cuestión, en general no han prestado atención a las verdaderas raíces del problema o han ignorado sus variadas características, y resultaron entonces autoritarias e ineficaces.

Otra vez, también en este tema, es necesaria una política coordinada de esfuerzos entre el Ministerio y las instituciones, que permita radicar progresivamente a los docentes en una institución, adecuadamente remunerados, y los disponga a cooperar en funciones temporales y en otras cuando fuere necesario para formar recursos humanos o cubrir vacancias a término.

### **Modos de contratación**

Como se dijo más arriba los modos de designación de los docentes varían muchísimo pero no necesariamente esa variedad se corresponde con los perfiles de las distintas instituciones o con las características de las tareas que se realizan.

Las modalidades de contratación generan algunos efectos que pueden considerarse de importancia para la calidad de las instituciones. Esto es más grave en el caso de algunas instituciones privadas en las que los docentes no tienen relación de dependencia laboral, lo que no permite que se generen condiciones de estabilidad y expectativas de continuidad razonables que favorezcan el compromiso institucional y la planificación de tareas a largo plazo. Con todo, esta modalidad se ha extendido últimamente a las instituciones públicas

para los programas de postgrado (y de grado, en algunas universidades nuevas) no sólo en los casos de profesores invitados, lo que resulta adecuado, sino también para el llamado plantel estable.

Las contrataciones por períodos breves son otra modalidad que, aunque genera un mayor grado de vinculación institucional, tiene también efectos perniciosos sobre la solidez institucional.

En las instituciones públicas el problema más común es la condición interina de la mayor parte del cuerpo docente, lo que sucede tanto en universidades como en instituciones de educación superior no universitaria, con efectos parecidos respecto de la relación con la institución, que se torna incierta y suele motivar el desplazamiento de la participación en la vida institucional.

De cualquier manera, también es necesario mencionar el hecho de que la peculiar cultura laboral de los docentes de educación superior suele generar niveles de compromiso institucional por encima de lo que el estatus de las relaciones laborales formales representa.

El fenómeno extremo en cuanto a la relación laboral está representado por el trabajo gratuito de docentes en algunas universidades nacionales. Esta modalidad desvirtúa el concepto de profesor honorario o *ad honorem* y expresa una paradoja en la que un evidente compromiso institucional del docente resulta explotado por la institución, ya que se trata, en la gran mayoría de los casos, de docentes que aspiran a la profesión académica pero ante la falta de oportunidades realizan sus tareas gratis subsidiándolas con otros trabajos.

La descentralización de la política salarial en las universidades nacionales a partir de 1995 ha provocado una cantidad de efectos, algunos positivos, aunque la mayoría de las universidades mantienen el escalafón tradicional y se han limitado a producir apenas algunas modificaciones.

En las instituciones públicas de educación superior no universitaria, la dispersión de la política salarial se corresponde con la transferencia a las jurisdicciones provinciales, de las que ahora dependen también en este aspecto y que ha ido tomando las modalidades y contingencias de cada provincia más allá de las condiciones pactadas inicialmente respecto del mantenimiento de niveles salariales vigentes en la jurisdicción nacional en el momento de la transferencia.

La descentralización salarial de las universidades públicas fue aprovechada por algunas instituciones nuevas para establecer sistemas de remuneraciones originales, apartándose del modelo tradicional que articula la gradación salarial por antigüedad y por categoría. En distinta medida los nuevos sistemas se conjugaron con un proyecto institucional y con una política de captación de docentes acorde.

Esto pudo hacerse por tratarse de instituciones nuevas que pudieron diseñar desde el primer momento un sistema laboral propio sin el peso inercial del sistema tradicional. Las nuevas modalidades permiten mejores salarios en relación con la dedicación exigida y en

algunos casos reconocen factores de costo oportunidad ofreciendo salarios diferenciales para algunos docentes.

Las universidades más antiguas y más grandes alegan que no tuvieron márgenes presupuestarios que permitieran algún tipo de rediseño de sus sistemas de remuneración y esta afirmación contrasta con la que invoca que son esas mismas universidades las que tienen más margen para hacerlo por la importante generación de recursos propios con que cuentan.

Parece imprescindible implementar políticas redistributivas en distintos niveles. Por un lado, incluso con márgenes de presupuesto importantes pueden tomarse mejores o peores decisiones, y esto puede verificarse si se analiza caso por caso y, por otro, resulta ciertamente difícil realizar una reestructuración de escalas salariales y de criterios de remuneración cuando la estructura presupuestaria está casi totalmente comprometida en salarios y los ingresos propios comprometidos de modo directo con quienes los generan, ya que cualquier modificación que empeore situaciones individuales resulta difícil de afrontar en el marco de los sistemas de gobierno de las universidades nacionales.

Para que se produzca el efecto positivo que se espera del incremento de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales deben superarse algunas dificultades emergentes de la a veces paradójica relación entre cogobierno y representación gremial. Muy difícilmente pueden asignarse, con propiedad, roles de patronal y de asalariados a los miembros de una institución educativa pública autogestionada cuyos ingresos dependen mayoritariamente de los aportes del tesoro público. Estos roles se gestionan mejor en el nivel del CIN y de la confederación gremial, pero sólo cuando se trata de asignar en paritarias nuevos recursos.

Las situaciones salariales encuentran algún tipo de compensación en las universidades que han desarrollado sistemas de prestación de servicios que suponen para los docentes involucrados ingresos adicionales. Estas actividades dependen de reglamentaciones muy diversas, aunque lo común es que los docentes reciban la mayor parte de los fondos ingresados por estos servicios. En muchos casos estas actividades guardan pertinencia natural con las actividades académicas de las distintas áreas y expresan perfectamente una vertiente de la función extensión/vinculación. Pero puede darse el caso de que algunos docentes distorsionen el equilibrio correspondiente a su dedicación a las distintas tareas académicas para efectuar servicios externos y en ellos puede verse afectada la calidad. También pueden generarse tensiones en el interior de las instituciones en la medida en que no todas las áreas tienen las mismas oportunidades de mercado, lo que es lógico por sus propias características, y entonces las oportunidades de mejoramiento salarial por esta vía no están al alcance de todos. Lo mismo sucede respecto de las instituciones, no todas las regiones del país tienen mercados igualmente desarrollados y resulta entonces que las oportunidades de ingresos propios para las universidades están en relación inversa con la necesidad de inversión que estas deberían realizar para, justamente, contribuir al desarrollo de la actividad económica local o regional.

Otra oportunidad de mejora salarial corresponde a la docencia de progrado. Como las universidades nacionales arancelan estos programas, en muchos casos los docentes reciben

retribuciones adicionales por su participación. Estas retribuciones suelen ser más significativas, en proporción, que los salarios habituales.

Respecto de la carrera docente debería evaluarse la conveniencia de administrar la actual descentralización de las políticas de personal en distintos niveles de convergencia. Por un lado parece deseable alcanzar una unidad normativa y contar con algunos criterios comunes que podrían acordarse para todo el sistema de universidades nacionales y, aunque sea parcialmente, quizás también para las universidades privadas. Entre estos podrían contarse, las categorías docentes, las dedicaciones y, al menos para las universidades nacionales, el ingreso por concurso. También parece deseable la descentralización operativa: modos de contratación, carrera y evaluación, remuneración. En este marco puede pensarse en una sana tendencia a convergencias regionales o por afinidad institucional, de universidades dispuestas a compartir sus planteles docentes en una fuerte política de cooperación.

Tanto las políticas de personal consensuadas en grupos de universidades como las correspondientes a las instituciones individuales, deben tender a incorporar las distintas remuneraciones adicionales de sus docentes en un esquema remunerativo coherente con las funciones y prioridades institucionales, respetuoso de los equilibrios necesarios entre las distintas funciones y de los derechos a los que se hacen acreedores los docentes con sus esfuerzos personales.

Dadas las dificultades estructurales que se verifican en la discusión paritaria en el interior de las universidades públicas, por su condición de instituciones autogestionadas y por la complicación que esa condición presenta en el momento de asumir los diversos roles que la negociación paritaria exige, deberían evaluarse alternativas que generen mecanismos especiales para decidir sobre remuneraciones manteniendo el necesario equilibrio entre los reclamos de los docentes y no docentes en tanto asalariados y los equilibrios presupuestarios que requiere el cumplimiento de la función social de la universidad. Probablemente para tales fines deberían explorarse instancias alternativas a los órganos tradicionales de gobierno de nuestra universidad pública.