



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ARGENTINA: ALTERNATIVAS DE UN PROYECTO.

Beatriz Banno, otegui@copetel.com.ar

Ricardo Barbano, rbarbano@fi.mdp.edu.ar

María Inés Cusán, cusanmi@mdp.edu.ar

Daniel Reynoso, acalvar@uolsinectis.com.ar

Universidad Nacional de Mar del Plata

Introducción

A lo largo de la segunda mitad del siglo pasado el avance de las ciencias y de las tecnologías aplicadas tuvo un fuerte impacto en la economía y en las formas de producción de las naciones. Este proceso afectó a las universidades que tuvieron que responder a una creciente demanda de nuevos conocimientos y perfiles profesionales. En la sociedad se instaló la idea de que el desarrollo económico debía sustentarse en una mayor instrucción y capacitación de la población. Como respuesta, muchos estados implementaron con éxito planes destinados a expandir la educación primaria y media, hecho que provocó, posteriormente, una fuerte presión sobre la matrícula del nivel superior. La posibilidad de acceso a mejores ingresos influyó en el crecimiento sostenido del número de aspirantes a continuar estudios superiores¹. Sin embargo, la educación superior (ES) no estaba preparada para recibir y atender una cantidad masiva de nuevos estudiantes. En ese momento comenzó en las universidades el tránsito de una enseñanza superior elitista a una enseñanza superior de masas.

El desarrollo exigía también una mayor flexibilidad en la formación profesional

¹ Michael Gibbons analiza en su trabajo "Pertinencia de la Educación superior en el siglo XXI" que este crecimiento fue precedido o acompañado por un "incremento muy grande de la cantidad de jóvenes, primero de la clase media, luego de la clase media baja y la trabajadora, quienes pudieron o fueron alentados a permanecer en la escuela secundaria hasta la edad de transferencia, después de alcanzar la edad de abandonarla". Agregando que "esto exigió, prácticamente en todos lados, la reforma de la enseñanza secundaria y la creación de una escuela secundaria omnicomprensiva en lugar de la elitista tradicional o simultáneamente con ella". (Gibbons, París 1998)

para adaptarse a una nueva dinámica de producción que demandaba técnicos con una sólida formación práctica y una clara orientación al saber hacer, para desempeñarse en procesos intermedios relacionados con la ingeniería, la administración de negocios o la salud, entre otros. A partir las demandas se desarrollaron nuevas formas de ES independientes de las universidades, particularmente en el área técnico–profesional.

Como consecuencia de este escenario la ES fue experimentando desde mediados del siglo pasado un fuerte crecimiento con el surgimiento de nuevas instituciones, universitarias y no universitarias, públicas y privadas.

Los problemas que afectan a la ES son similares en muchos países. Las diferencias se encuentran en la forma de encararlos y solucionarlos que depende de la idiosincrasia propia de cada una de las naciones, de las tradiciones de cada sistema educativo y de las políticas educativas que se implementen.

Características de la ES en la República Argentina

La ES en nuestro país está conformada por instituciones públicas y privadas, con dos sectores claramente diferenciados: el universitario, constituido por universidades e institutos universitarios, y el no universitario, formado por institutos terciarios, mayormente dedicados a la formación docente. Esta división permite afirmar que la ES en la Argentina constituye un sistema binario que, por otra parte, presenta además un alto grado de segmentación, una elevada dispersión institucional y un crecimiento desarticulado y anárquico².

El segmento universitario está compuesto, según datos del año 2004³, por ciento un instituciones⁴, mientras que el sector no universitario registra más de mil setecientos institutos terciarios. Se observa que el número de instituciones no universitarias supera notablemente al de las universitarias, pero al considerarse la cantidad de alumnos correspondiente a uno y otro subsistema⁵ de la ES la relación se invierte.

En el siguiente cuadro podemos observar el comportamiento de ambas matrículas en los últimos veinte años.

Sector	Alumnos		Crecimiento (en porcentaje)
	1980	2000	
Universitario	393.828	1.285.361	226,3
No universita- rio	93.645	439.909	369,7
Total	487.473	1.725.270	253,9
Fuente: Marquina- Straw, Datos básicos sobre la educación superior. Aportes para discursos, debates y propuestas , SPU, Junio de 2002			

² Diríé, Cristina et al, **Avances en el mapa de la oferta de ES en la Argentina del 2000**, Comisión para el mejoramiento de la ES, Buenos aires, 2001

³ Sabatier, María Angélica, **La educación superior no universitaria en Argentina**, Buenos aires, 2004.

⁴ El Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitario, en la página de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, www.me.gov.ar/spu, informa que existen 101 instituciones contabilizando 80 universidades, 18 institutos universitarios, una universidad provincial, una extranjera y una internacional. (2004)

⁵ Se utiliza el término subsistema como sinónimo de sector sin que signifique que la unión de ambos subsistemas constituya un sistema ni que cada uno de ellos sea homogéneo en su interior.

Relación entre el sector universitario y el sector no universitario.

Existe una fuerte segmentación y desarticulación entre ambos sectores, que presentan, además, marcadas diferencias entre ellos. Las diferencias entre uno y otro subsistema se presentan en diversos aspectos tales como las formas de admisión, la metodología de enseñanza, la duración de los estudios, la gestión de las instituciones y las jurisdicciones a las que pertenecen. También es cierto que los estudios terciarios gozan en algunos círculos de menor prestigio que los universitarios y son considerados, en muchos casos, de menor nivel, sin distinguir que cada uno de los sectores está dirigido a distintos perfiles profesionales.

Las jurisdicciones que corresponden a cada sector son una cuestión importante en la segmentación pues incorporan en la relación entre las instituciones, como veremos a lo largo del trabajo, elementos relacionados con la burocracia y el poder más que con los aspectos académicos. Esta situación provoca una gran dispersión de esfuerzos, como la superposición de la oferta y la existencia de currículas diferentes para iguales titulaciones, hecho que no contribuye a la calidad necesaria y produciendo un encarecimiento de todo el sistema al no ser aprovechado integralmente en toda su potencialidad.

La falta de integración de la ES perjudica a los alumnos por la escasa movilidad del sistema y también por su falta de flexibilidad. En muchos casos, los estudiantes se encuentran con caminos terminales que no les permiten continuar avanzando en sus estudios más allá de una titulación alcanzada, mientras que en otros, quienes por diferentes razones deben transitar por el mismo, encuentran dificultades para acreditar competencias ya adquiridas. Otro aspecto que es necesario mencionar es la baja relación existente entre los estudios superiores y las necesidades del medio.

Otro aspecto que es necesario mencionar es la baja relación existente entre los estudios superiores y las demandas del medio. Haciendo referencia al sector no universitario Víctor Sigal afirma que “la calidad de la formación que se ofrece en estas instituciones tiene serias deficiencias en cuanto al desarrollo de la formación tecnológica, a la atención de las necesidades productivas locales y a la formación de nuevas competencias profesionales”⁶

Sostiene, además, que “los modelos curriculares se encuentran desactualizados y alejados de las necesidades sociales y económicas de las diferentes localidades y regiones del país”.⁷

En este marco comenzó a trabajarse en la Universidad Nacional de Mar del Plata conjuntamente con el municipio de General Alvarado, el proyecto ITEC-Miramar destinado a la creación de una opción de Educación Superior con un criterio de inserción regional.

Las alternativas del proyecto

El proyecto se inicia en el año 1999 a partir de un acuerdo entre el Municipio de General Alvarado y la Universidad de Mar del Plata, como respuesta a una demanda de la comunidad miramarense de educación superior universitaria. A partir de esa fecha se trabajó con tres propuestas institucionales.

La primera de ellas fue el estudio de factibilidad de una subsede de la UNMDP, en la que se dictarían carreras no existentes en Mar del Plata. Posteriormente y a suge-

⁶ Sigal, V., Wentzel, C., **Aspectos de la educación superior no universitaria. La formación técnico profesional: situación nacional y experiencias internacionales**, Documentos de trabajo, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2002

⁷ Sigal, V., Wentzel, C. Op. Cit.

rencia de las autoridades nacionales se desestimó la posibilidad de una subsede y se encuadró el proyecto dentro del modelo de Colegios Universitarios.

El proyecto se incorporó finalmente al Programa de Reforma de la educación superior técnica no universitaria (PRESTNU) con recursos del Fondo Nacional de Institutos Técnicos Superiores (FONIT), dentro de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Actualmente el ITEC-Miramar continúa en proceso de diseño y ejecución

Primera etapa: Sede universitaria en la ciudad de Miramar

En el convenio suscripto entre ambas partes⁸ se establece el compromiso de elaborar el proyecto de creación de una Sede Universitaria en el ámbito del Partido de General Alvarado, previendo la conformación de una comisión de trabajo coordinada por la Secretaría Académica de la UNMDP para identificar la oferta académica relevante y pertinente de implementar en la sede y elaborar un estudio de prefactibilidad, fuerza docente e infraestructura, existente y necesaria.

En octubre de 2000 se entrega a la Secretaría Académica el *“Informe de prefactibilidad, estudio para el proyecto de la Sede en Miramar y Anexos”*⁹, que en un total de diecisiete anexos analiza múltiples aspectos que hacían a las posibilidades para el establecimiento de la sede como ser necesidades de espacios físicos para administración y docencia, laboratorios, biblioteca, propuesta de carreras y costos relacionados con equipamiento y mantenimiento¹⁰.

Corresponde destacar que el proyecto de creación de una sede universitaria fue avalado por la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires que lo declaró de interés legislativo e invitó al Poder Ejecutivo Provincial a declararlo de interés provincial. Posteriormente por Resolución de la Dirección General de Escuelas y Cultura la iniciativa fue declarada de interés provincial.

El proyecto de sede universitaria se encontró con serias dificultades para obtener los fondos necesarios para su instalación y para garantizar su posterior funcionamiento

Segunda etapa: Anteproyecto Colegio Universitario

Paralelamente en el mes de julio de 2000, por Resolución 2973 del Director General de Cultura y Educación se propició la ejecución y desarrollo de Institutos Tecnológicos en distintos puntos de la Provincia de Buenos Aires, entre los cuales figuraba uno a crear en la ciudad de Miramar (ITEC-Miramar). En los considerandos de la Resolución se mencionaba que estas instituciones educativas eran experiencias de cogestión entre el sector público, el sector privado e instituciones educativas de nivel terciario, con el objeto de desarrollar y fortalecer la ES técnica y tecnológica. Con la misma fecha se estableció un acuerdo entre el Ministerio de Educación de la Nación y la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires por el cual la Nación se comprometió a prestar la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de siete ITEC en la Provincia, a través de los programas respectivos de la Secretaría de ES y con los recursos provenientes del Fondo Nacional de Institutos Tecnológicos Superiores (FO-

⁸ Este Convenio se firmó dentro de los alcances del Convenio Marco firmado entre las partes el 18 de diciembre de 1992 y fue ratificado por Ordenanza del Consejo Superior 1963/99 con fecha 16 de diciembre de 1999.

⁹ Expediente N° 1-9900/99. UNMDP

¹⁰ En la elaboración del *anexo 17* fueron incluidas las siguientes carreras: Programador universitario, Profesionalización de auxiliares en enfermería, Tecnicatura en Diseño, arte y comunicación. Tecnicatura en Comercio exterior, Tecnicatura en Acuicultura, Diplomatura en Ciencias sociales, Tecnicatura en Analista de opinión, Tecnicatura en Desarrollo social, Licenciatura en Informática, Licenciatura en Comercio exterior, Licenciatura en Sociología

NIT).

La Municipalidad de Gral. Alvarado y la Universidad Nacional de Mar del Plata mantenían el interés y el compromiso por desarrollar estudios superiores en la ciudad de Miramar. Por esta razón se consideró la conveniencia de incorporarse al programa “Colegios Universitarios” atendiendo la invitación formulada por la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación de la Nación.

En este aspecto es conveniente destacar las diferencias entre los dos proyectos, el correspondiente a la Sede Universitaria y el de Colegio Universitario. En este último la Universidad dejó de tener la carga presupuestaria –directa o indirecta– que significaba la creación de una Sede para pasar a desarrollar actividades de articulación y asesoramiento en el diseño e implementación de las carreras técnicas de nivel terciario no universitario que se dictarían en la futura institución.

Tomando como base estas consideraciones previas y teniendo en cuenta los lineamientos que fijaba el Programa se elaboró un **Anteproyecto de Colegio Universitario**, trabajando con representantes de las Facultades de Ingeniería, Ciencias Exactas y Naturales y Ciencias Agrarias en el diseño de dos *familias de carreras* relacionadas con las áreas de alimentos y de informática¹¹.

El informe final del Anteproyecto se entregó en enero de 2002. Posteriormente la directora ejecutiva del FONIT¹², formuló observaciones al anteproyecto presentado, destacando la importancia de considerar la alternativa de desarrollar un Instituto Tecnológico Superior (ITEC Miramar)¹³ como complemento de la Escuela de Educación Agropecuaria Nro. 2 “Irene Martínez de Hoz de Campos” (EEA2) que funciona en la misma localidad. En el informe presentado se consideró que la complementación de las instituciones, optimización de las instalaciones e incorporación de nuevo equipamiento, podía brindar a la comunidad de la ciudad de Miramar y la región un centro de capacitación de excelencia, en los niveles medio y superior no universitario, articulado con la Universidad Nacional de Mar del Plata.

El **Anteproyecto** fue finalmente aprobado por el Consejo Directivo del FONIT en diciembre de 2003

Tercera etapa: ITEC – Miramar

En los primeros días de agosto de 2004 se firmó la aprobación del **ITEC-Miramar** con la estructura académica propuesta. La aprobación ministerial permitió asignar los fondos necesarios para las obras civiles, el equipamiento y el diseño curricular de las carreras destinados a poner en marcha el proyecto.

A partir de octubre del mismo año se constituye un equipo de consultores en vinculación con la UNMdP para realizar el diseño organizacional de la gestión académica, el diseño curricular por competencias, el proyecto edilicio y los concursos de adquisiciones de equipamiento y materiales didácticos. Sobre la base de cada una de estas áreas se crea la institución ITEC en los términos del modelo que propone el PRESTNU-FONIT¹⁴.

¹¹ A efectos de ajustar los diseños curriculares a las posibilidades de articulación académica con los estudios universitarios de grado en áreas afines, fueron planteadas Tecnicaturas Superiores en el área alimentos con tres orientaciones -elaboración, análisis y acuicultura- y en el área informática con dos orientaciones -análisis de sistemas informáticos y redes

¹² Prof. Maria Angélica Sabatier

¹³ A esta altura del proyecto ya no se hacía mención a la posibilidad de Colegio Universitario.

¹⁴ La oferta académica finalmente se compone de tres Tecnicaturas: Técnico Superior en Análisis de Sistemas, Técnico Superior en Alimentos y Técnico Superior en Acuicultura

Actualmente el ITEC se encuentra en una etapa de consolidación y ampliación de su oferta académica.

Conclusiones:

1.- El fracaso de las políticas de integración de la Educación Superior en la Argentina. El sistema fortalece su concepción binaria.

Las distintas etapas por las que atraviesa el denominado “Proyecto Miramar” nos dan cuenta de una frágil institucionalidad respecto a la concepción de políticas de Educación Superior en la Argentina. Por un lado la primera instancia de Subselección Universitaria, es dejada de lado a fines del año 2000 (por falta de recursos presupuestarios, no por inconveniencia de diseño educativo) para ser reemplazada por la figura del Colegio Universitario impulsada por el entonces Secretario de Políticas Universitarias Gottifredi y avaladas por los Ministros de Educación Llach, Juri y Delich que se ratifica con la aprobación del Decreto 1232/01 que reglamenta la creación y desarrollo de los Colegios Universitarios.

Esta figura es cuestionada en el ámbito de la Jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires ya que no contemplaba la vinculación de los mismos con los Institutos Terciarios (tanto de Formación Docente como Técnicos) con los cuales contaba la Provincia y que se encontraban representados en la Estructura Orgánica de la Dirección General de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires a través de la Dirección de Educación Superior, órgano por el cual debían aprobarse la creación y los planes curriculares de los Colegios Universitarios. Esta oposición se vio reflejada en la demora en acordar los términos para la instalación en la Provincia de Buenos Aires de siete Colegios Universitarios y en las reuniones convocadas en el Ministerio de Educación de la Nación a la cual asistían los representantes de la Provincia y manifestaban que no podían aprobar los diseños curriculares propuestos a nivel nacional ya que estaban en contradicción con los provinciales respecto a la articulación con las Universidades y los Institutos Terciarios¹⁵.

A esto se sumaba la presión de una escuela Agraria de la localidad de Miramar interesada en participar del proyecto (principalmente de las inversiones en infraestructura) y que bregó en este sentido para que el mismo no fuera bajo la figura de Colegio Universitario ya que de esta forma quedaba excluida como parte del mismo y su Director era el principal dirigente opositor en el Concejo Deliberante del Partido de General Alvarado y con fuertes relaciones a nivel de la educación provincial.

La caída del Gobierno de la Alianza en el año 2001 precipita también el cambio de dirección en las políticas de Educación Superior respecto al proyecto de los Colegios Universitarios que son relegados al olvido y se fortalece nuevamente la figura de los ITEC (Institutos Tecnológicos) con los cuales tanto la jurisdicción nacional como la provincial no tienen tantos conflictos. Esta figura también estaba contemplada en el PNUD a fin de poder establecer los mecanismos de financiamiento por lo cual todas las partes coincidieron en reelaborar el proyecto bajo esta denominación.

De esta forma se volvía al viejo esquema de un Sistema de Educación Superior Universitario y No Universitario, pero con una alternativa de articulación a establecer como obligatoria para el funcionamiento de los ITECS con financiamiento de PNUD, pero no exclusiva de aquellos ITECS que no están financiados por estos programas y no están obligados a articular sus carreras o proyectos.

¹⁵.- Expediente de solicitud de creación y evaluación de las carreras del Colegio Universitario de Miramar. Año 2001.

2.- La fuerte presencia de la política partidaria en el diseño de Instituciones y sus vinculaciones con el medio.

La impronta de la política partidaria se vio reflejada en las distintas figuras institucionales que fue cobrando el proyecto desde 1999 hasta la actualidad. En principio con la comuna en manos del Partido Unión Cívica Radical sus contactos a nivel Nacional le permitieron acceder primero a la promesa de instalar una subse de la UNMDP en la ciudad de Miramar. Esto fracasa al no poder incrementarse las partidas destinadas a dicha Universidad y como compensación el Ministerio incluye a Miramar dentro del programa del PNUD para el financiamiento del proyecto con la figura de Colegio Universitario. La caída del gobierno de la Alianza en el año 2001 llevó a un impasse de todas las tramitaciones para la habilitación de este Instituto.

La llegada del Partido Justicialista primero a la Intendencia y luego a la jurisdicción Nacional le dieron un nuevo impulso al proyecto pero con un peso mucho mas fuerte de las directivas provinciales por sobre las nacionales. También es destacar que a partir del año 2004 la aceleración de tiempos se produce como consecuencia de la participación en forma directa del Intendente solicitando tanto en los ámbitos provinciales como nacionales la urgente puesta en marcha del proyecto que se efectiviza con la aprobación del mismo por parte del Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología el 14 de julio de 2004. Todas las tramitaciones posteriores a esta fecha se han cumplido en tiempo record en la Jurisdicción Provincial (Autorización de funcionamiento, autorización para matricular, evaluación de carreras propuestas, etc.) dejando claramente establecido que la decisión política de apertura se encuentra por encima de cualquier demora burocrática preestablecida o cualquier evaluación sobre diseño curricular.

3.- El diseño de políticas de Educación Superior condicionadas por el poder económico y político.

Dentro de la figura de la Asociación Civil que da sustento al proyecto ITEC Miramar, se han dado cita la Municipalidad de General Alvarado, La Universidad Nacional de Mar del Plata, La Provincia de Buenos Aires a través de la Escuela Agraria N° 2 y distintos miembros de la comunidad de General Alvarado como la Cámara de Comercio, La Sociedad Rural, gremios y empresas como Telefónica, Camuzzi y Supermercados Toledo. La aparición de estos últimos actores representando al ámbito productivo de la región ha implicado también una fuerte adecuación de los tiempos y las necesidades educativas a los intereses de estos sectores, que no visualizan claramente los tiempos de las formalidades educativas para la formación de técnicos y profesionales.