



VII COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTION UNIVERSITARIA EN AMERICA DEL SUR



"Movilidad, Gobernabilidad e Integración Regional"

Mar del Plata, Argentina

29 de Noviembre al 1º de Diciembre de 2007

Área: Poder y Gobernabilidad

Aciertos y Contradicciones en la Universidad Pública Argentina Actual

Autores:

María del Carmen Parrino – mariaparrino@infovia.com.ar

Marcelo Héctor Efrón – mefron@infovia.com.ar

*"Si los pueblos no se ilustran,
si no se conocen sus derechos,
si cada uno no conoce lo que vale,
lo que puede y lo que sabe,
nuevas ilusiones sucederán a las antiguas
y después de vacilar algún tiempo entre mil incertidumbres,
será tal vez nuestra suerte
mudar de tiranos sin destruir jamás la tiranía"
Mariano Moreno 1778-1811*

1. Breve cronología histórica de la Universidad argentina

Si bien no data de la misma época que la Universidad de Bologna o la Universidad de Murcia, aún así la universidad argentina tiene su historia, que se ve ceñida a las mismas dificultades, crisis y avatares por los que transita nuestro país.

Ya en los primeros años del Virreinato del Río de la Plata la educación fue preocupación de nuestros primeros pobladores. Esta instrucción estaba a cargo de órdenes religiosas, inicialmente

por franciscanos y dominicos, y posteriormente por jesuitas. La enseñanza de las primeras letras era costeadada por la corona, en las conocidas escuelas del rey, por los cabildos o las órdenes religiosas.

En 1613, se crea por impulso del Obispo Fray Fernando Trejo y Sanabria y bajo la tutela de los jesuitas, la Universidad de Córdoba, dando origen a la educación superior argentina. Se fundaba en el Collegium Maximum de la Compañía de Jesús donde los religiosos cursaban filosofía y teología con alto nivel académico. En 1621 un documento del Papa Gregorio XV habilita a la Universidad a conferir grados académicos; se conoce a la Universidad en éste momento con el nombre de “Casa de Trejo”.

Luego de la expulsión de los jesuitas ocurrida por resolución del Rey Carlos III, a fines del siglo XVIII, deja de tener un perfil exclusivamente teológico y filosófico, para dar lugar al estudio de las ciencias jurídicas con la creación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Se suma a la creación de la Facultad de Derecho, la creación de la Facultades de Filosofía y Humanidades, de Biología y Ciencias Médicas, y de Ciencias Físicas y Matemáticas.

Córdoba representaba uno de los dos centros de educación superior del Virreinato, el otro era Chuquisaca, cada uno con su respectiva universidad. Con sus orígenes en el Virreinato, en 1820 pasa a ser una universidad provincial, dado que el país se encontraba en una etapa de organización política.

Desde la época del Virrey Vértiz con una cédula real que auspiciaba su creación, se intentó crear la Universidad de Buenos Aires, pero debió esperarse hasta 1821, donde se logra por iniciativa del Dr. Bernardino Rivadavia, quien era, en ese momento Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en sus orígenes como universidad provincial. Fue el Presbítero Antonio Sáenz quien se ocupó de dar forma al proyecto. Se inició con los siguientes Departamentos: Primeras Letras, Ciencias Preparatorias, Jurisprudencia, Medicina, Ciencias Exactas y Ciencias Sagradas. Cada Departamento era dirigido por un Prefecto.

Es de destacar, que la Universidad de Buenos Aires tenía a su cargo la educación de la Provincia, incluyendo la educación primaria. La carencia importante de profesionales de la educación motivó la implementación del sistema Lancaster. Este Método, desarrollado por Lancaster, se había originado en Inglaterra y desde allí se había extendido a otros países y a América. Este sistema se basaba en el apoyo de alumnos monitores, de forma tal que los alumnos más aventajados podían enseñarles a otros. El objetivo era ahorrar recursos y reducir el número de docentes necesarios; a esta forma de enseñanza se la conocía también como Escuela de Apoyos

Mutuos. La educación era de índole memorística y se basaba en la aplicación de la disciplina a ultranza.

Todas las escuelas de primeras letras de la Provincia de Buenos Aires eran incorporadas a la Universidad; los maestros eran maestros de la escuela de la universidad, mientras que el Rector y los Prefectos debían cuidar de la aplicación del Método Lancaster de Enseñanza. Se produjeron importantes innovaciones efectuadas mediante la enseñanza de idiomas, la contratación de profesores extranjeros y la compra de materiales didácticos en países europeos.

Es en 1853 cuando se sanciona la nueva Constitución Nacional para sentar las bases de la organización política de la Nación, en ella se estableció el derecho a educar y enseñar como una responsabilidad atribuida a los gobiernos provinciales. Después de su sanción, las dos universidades provinciales que estaban en funcionamiento se nacionalizan: la de Córdoba en el año 1856 bajo el mandato de Urquiza y la de Buenos Aires en 1881.

En el artículo 67 inciso 16 de la Constitución histórica de 1853 se hace referencia a la educación superior cuando expresa que corresponde a las atribuciones del Congreso *“proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria”*. Fue largamente discutido que quería decir la Norma con *“dictar planes de instrucción general y universitaria”* hasta que la doctrina y la jurisprudencia dejó en claro que hacía referencia a las leyes generales que normaran el funcionamiento del sistema de educación universitaria.

La educación adquiere un papel cada vez más relevante, y en 1884, se establecen los cimientos de la educación básica en Argentina con la sanción de la Ley N°1420 de educación común, definiendo su carácter obligatorio, estatal, laico y graduado.

En 1885 se sanciona la Ley 1597 que se conoce como Ley Avellaneda, dado que es Avellaneda, legislador y Rector de la Universidad de Buenos Aires, quien la presenta al Senado. Esta Ley pretende ordenar jurídicamente las Universidades de Córdoba y de Buenos Aires, que eran las dos únicas en funcionamiento en esos años. Brinda un marco de ordenamiento básico, y regula aspectos fundamentales para la aprobación de los estatutos, pero deja librado a cada universidad las decisiones inherentes de la vida universitaria. Sí determina, en el caso de la designación de profesores titulares, que debe presentarse una terna al Consejo Superior para ser elevada y aprobada por el Poder Ejecutivo; estableciendo además las relaciones entre las universidades y los poderes públicos. La Ley 1597 contempla la autonomía universitaria y otorga la responsabilidad de la

expedición de los títulos habilitantes a las casas de altos estudios otorgando a la universidad un perfil institucional estrechamente asociado con una universidad profesionalista.

En 1890 se crea la Universidad de La Plata, y previamente, en 1882 había comenzado a funcionar el Observatorio Astronómico de la misma ciudad. Mientras que en 1912 se funda la Universidad Nacional de Tucumán.

“Hombres de una república libre, acabamos de romper la última cadena que en pleno siglo XX nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica. Hemos resuelto llamar a todas las cosas por el nombre que tienen. Córdoba se redime. Desde hoy contamos para el país una vergüenza menos y una libertad más.” Con estas palabras comienza el conocido Manifiesto del '18 enunciado por los jóvenes de la universidad de Córdoba y dirigido a los hombres de América del Sur. Cuenta entre sus antecedentes algunos disturbios y protestas originados por los estudiantes de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; los estudiantes comienzan a organizarse y a incrementar su participación, alentada por el marco socio-político de la época que sanciona la Ley Sáenz Peña, propiciando el voto secreto y obligatorio y induciendo a la participación ciudadana. Entre otras cuestiones el descontento se fundamentaba en la posibilidad de reelección indefinida de las autoridades universitarias, permitido por la Ley Avellaneda y el excesivo profesionalismo del que se acusaba a la universidad de la época. Desde un año antes los estudiantes efectúan diversas denuncias como la falta de actualidad de los reglamentos y reclaman modificaciones a los planes de estudio. El gobierno universitario hace oídos sordos a los reclamos estudiantiles que llegan a su punto culmine al imposibilitar la realización de la Asamblea de 1918. Las demandas estudiantiles solicitaban libertad y periodicidad de cátedra, impulso a la investigación, modernización de los métodos de enseñanza, y participación en el gobierno universitario.

Este movimiento reformista resulta un modelo a imitar en todos los países de Latinoamérica. Está basado en los ejes dados por la renovación de claustros, el gobierno tripartito que es compartido por estudiantes, profesores y graduados; los concursos docentes y la apertura de cátedra, y significó una profunda democratización en los claustros.

En 1919 se crea la Universidad Nacional del Litoral, y en 1921 la Universidad de Tucumán, completando las cuatro universidades, que en la actualidad son de las más grandes de nuestro país. A ellas se suman en 1956, las Universidades Nacionales del Sur y del Nordeste; y en 1959 la Universidad Tecnológica Nacional creada sobre la base de la universidad obrera, completando la etapa que hemos dado en llamar fundacional.

Es en 1958, cuando se sanciona la Ley 14.557 que ratifica la autorización para el funcionamiento de las universidades privadas. Éste había sido otorgado por la firma del Decreto N° 6.403 de 1955, cuyo artículo 28° concedía la autorización para dicho funcionamiento, que debió ser ratificado por ley, en virtud de las constantes dudas y discusiones acerca de su validez. La iniciativa privada que desde la iglesia y otros ámbitos deseaba participar de la educación superior, abre sus puertas a un país pujante que solicita cada vez más respuesta a la formación de sus ciudadanos.

Así inician su actividad las Universidades del Museo Social Argentino, la Católica de Córdoba, la Católica de Santa Fe, la Católica Argentina, la del Salvador y el Instituto Tecnológico de Buenos Aires. La Ley 14557 que autoriza el funcionamiento de las universidades privadas, confiere grado académico sin habilitación profesional y sin recursos del Tesoro Público, y además somete los Estatutos a una autorización previa.

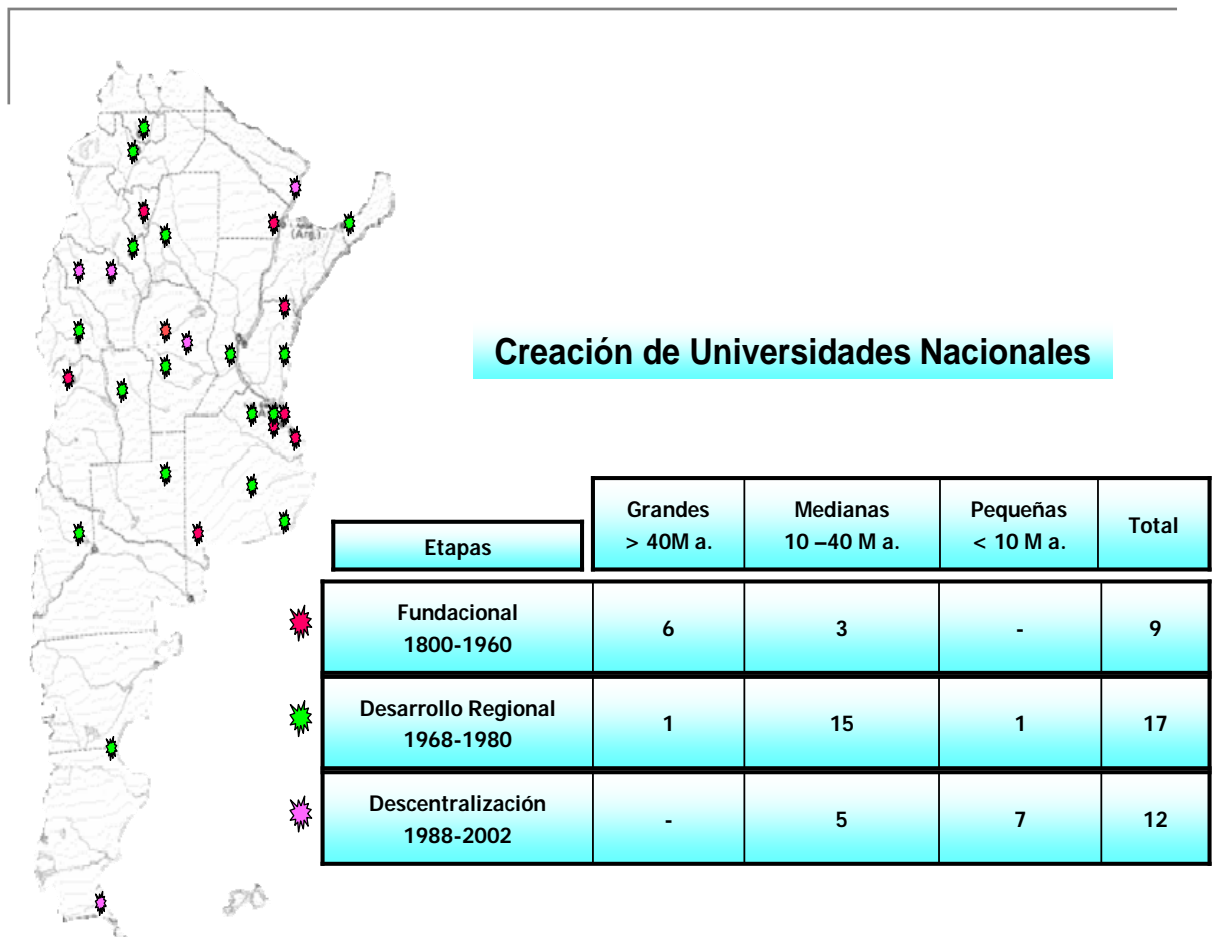
En 1968 comienza una nueva etapa de creación de universidades destinada al desarrollo regional, de esta forma surgen, en ese año la Universidad Nacional de Rosario, en 1971 las Universidades Nacionales de Río Cuarto y del Comahue; en 1972 Salta, Catamarca, Lomas de Zamora y Luján; y en 1973 abren sus puertas las Universidades Nacionales de La Pampa, Entre Ríos, San Juan, Santiago del Estero, San Luís, Jujuy y Misiones. En 1974 se crea la Universidad del Centro de Buenos Aires y en 1975 la de Mar del Plata, todas nacionales.

Continúan incorporándose nuevas universidades al sistema, así se funda la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (1980) sobre al base de una universidad provincial y una confesional; y la de Formosa (1988). Al año siguiente se unen al sistema las Universidades Nacionales de La Matanza y Quilmes; en 1992 San Martín y Gral. Sarmiento; y en 1995 Tres de Febrero, Lanús, conocidas como las universidades del Conurbano Bonaerense, como sus nombres lo indican, junto con la de Lomas de Zamora que había sido fundada en una etapa anterior, a fin de permitir que los estudiantes de estas populosas poblaciones puedan acceder a sus estudios universitarios sin necesidad de trasladarse a la Capital del país y descongestionando el siempre creciente numero de alumnos de la universidad de Buenos Aires.

Las Universidades Nacionales de la Patagonia Austral y La Rioja abren sus puertas en 1994 y Villa María, en 1995 y las Universidades Nacionales de Chilecito y del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires en el año 2002.

Esto completa en alguna medida el panorama universitario y la vasta oferta que tiene nuestro país en universidades públicas, quedan algunas más en carpeta y seguramente se irán fundando a lo

largo de los años. A continuación se muestra la distribución de las universidades nacionales en el territorio argentino.



2. El Marco Legal

Desde el punto de vista legal la jurisprudencia en materia universitaria, y en particular la norma constitucional, comienza como hemos señalado con la sanción de la Constitución histórica de 1853. Las atribuciones propuestas en esta norma recién son utilizadas por el Congreso en 1995, con la sanción de la Ley de Educación Superior. En 1994, la reforma de la Constitución Nacional incorpora en el artículo 75 inciso 19 “Sancionar leyes de organización y base de la educación....y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”, dejando establecida en cuatro palabras

claves las características de la educación universitaria argentina hacia el futuro de la norma: *gratuidad, equidad, autonomía y autarquía*.

Desde allí, posteriormente se sanciona la Ley 1597, conocida como Ley Avellaneda, que es una ley marco. Se presenta como un cuerpo normativo básico, con alcance sectorial en relación a que sólo era aplicable a las universidades nacionales, según el análisis que efectúa el Dr. Eduardo Sánchez Martínez al respecto, en su informe “La Legislación sobre Educación Superior en Argentina” presentado a IESALC – UNESCO (2002). Esta primera Ley universitaria, fue sancionada con el objeto de regular el funcionamiento de las dos universidades creadas hasta el momento, la de Córdoba (1622) y la de Buenos Aires (1821). Su objetivo era regular los Estatutos universitarios, que debían elevarse al Poder Ejecutivo para su posterior aprobación pero el resto de la vida universitaria quedaba librado a lo que ellas decidieran. Se ocupaba de regular las problemáticas centrales de la vida universitaria, las relaciones de las universidades entre sí, y de las universidades con el poder público. Más allá de las deficiencias que contenía se aplicó largamente, dado que rigió la vida universitaria hasta 1947.

En cuanto a los puntos más importantes que presenta, muestra un alto grado de autonomía, y la designación de los profesores se realiza mediante una terna propuesta por la Facultad al Consejo Superior, que era aceptada y elevada al Poder Ejecutivo para su aprobación. El Ministerio designaba a los profesores titulares.

Es en 1947 cuando se sanciona, en un segundo período legislativo, según la interpretación de Sánchez Martínez, nuevas leyes universitarias, la Ley 13031 y 14297, que reemplazó a la anterior. Estas leyes son, también de alcance sectorial, dado que estaban destinadas sólo a las universidades nacionales, y regulaban en detalle cada uno de los aspectos de la vida universitaria, si bien hacían referencia a una autonomía “académica y científica”. Estas leyes funcionaban como leyes-estatuto con excesiva restricción que estaba dada por el grado de detalle de la regulación expresada. El efecto que producían era una excesiva restricción a la autonomía, motivada en una regulación demasiado puntual. En cuanto a la designación de profesores se mantiene el mismo modelo de la Ley Avellaneda al que se suma un concurso previo mediante la presentación de antecedentes y títulos. En 1952, por Decreto 4493, se suspende el cobro de aranceles universitarios, reafirmando la gratuidad de la enseñanza universitaria.

Posteriormente, el Decreto Ley 477/55 deroga la Ley 14297, y establece nuevamente la Ley Avellaneda en vigencia. Mientras que el Decreto Ley 6403/55 devuelve la autonomía a las universidades, ampliando, incluso su alcance. Durante las interrupciones democráticas se sancionan

nuevas leyes de índole reglamentarista. La Ley 17245 regula la vida de las universidades nacionales desde 1967 hasta el año 1974; la Ley 17604 desarrolla la legislación en referencia a las universidades privadas, llevadas a la vida por la Ley 14557/58, y les concede la autorización provisional, después de 15 años reconocimiento definitivo. La Ley 17778 regula el funcionamiento de las universidades provinciales, ambas leyes en vigencia hasta 1995. Es en este período de 1955 a 1967 que la autonomía universitaria entendida en relación al poder político del Estado, vuelve a ser amplia. Este período se vislumbra como la máxima expresión de la autonomía; los Estatutos se publicaban en el Boletín Oficial y entraban en vigencia a los diez días de efectuada su publicación. La designación de los profesores se realiza como atribución de la universidad por su autonomía.

La Ley 20654 se sancionó durante el período democrático del 1973 a 1976, con una corta duración, dada la nueva interrupción en la vida constitucional del país. Posteriormente fue sancionada por el gobierno militar la Ley 22207 en 1980.

En el período de gobierno militar hay una legislación especial que habla de una “autonomía académica y docente” y de una “autarquía administrativa y financiera”, pero no es una autonomía real, esta situación se extiende en el período que va desde 1967 a 1995. En cuanto a la intervención institucional esta especificada en caso de conflicto insoluble, o si se produce una grave alteración del orden público. El contralor jurisdiccional administrativo es otro elemento que impide el ejercicio de la autonomía. En 1984 se sancionó una Ley de carácter provisorio, la Ley 23068, con el advenimiento de la democracia al país. El Decreto 2330/94 permitió otorgar grados académicos y habilitación profesional a las universidades privadas.

En 1995 se inicia un nuevo período en la legislación universitaria dado por las características de la Ley de Educación Superior. En 1993 se había sancionado la Ley 24.195, como Ley Federal de Educación, que produce una importante reestructuración y resulta norma previa para el ámbito educativo. La Ley 24591, si bien también es un cuerpo normativo básico, esta destinada a regular la vida de toda la Educación Superior en argentina, otorgando un marco para las instituciones universitarias y no universitarias, en el ámbito público y en el privado. Se ocupa de reglamentar aspectos internos de las instituciones y determina, además los ejes orientadores de la política universitaria y la organización de las universidades.

3. Características del Sistema Universitario Público

Comenzaremos describiendo el sistema universitario argentino, para luego revisar su realidad mediante un panorama concreto de algunos problemas que surgen en la universidad en la Argentina y señalando algunas de sus características más importantes.

Las universidades en nuestro país se caracterizan por poseer autonomía y por ser entidades autárquicas. En relación a ellas examinaremos brevemente el sistema de gobierno, su mecanismo de designación de profesores, la forma de ingreso a la universidad, el régimen de financiamiento de la universidad en relación a la autarquía, y por último el régimen de títulos y la coordinación del sistema de educación universitario.

En materia de autonomía universitaria la universidad argentina es autónoma en forma total. Eso significa que desde el punto de vista de subdesarrollo académico y subdesarrollo científico el gobierno dado el poder político, no tiene permitido ingresar dentro de la universidad. Por lo tanto la universidad dicta sus propios estatutos, sus normas, y designa a sus autoridades. Ello no necesita aprobación del Poder Ejecutivo ni del Congreso. Directamente se hace. Nombra a sus profesores y a sus funcionarios. Fija la propia universidad su régimen de ingreso, su régimen de permanencia a lo largo de los cursos y su régimen de promoción. Cada universidad diseña sus propias carreras y sus propios planes de estudios. Esto significa, por ejemplo, que un título de abogado, o un título de economista es el mismo para todas las universidades aunque haya tantos planes de estudios como instituciones, dado que pueden ser todos diferentes. Además la universidad otorga el grado académico, ya sea el título de grado o el título de postgrado, y la habilitación profesional. En Argentina no se requiere, como ocurre por ejemplo con los abogados en Brasil, un examen en la orden de abogados, sino que directamente la universidad tiene esa potestad de otorgar la habilitación para trabajar de abogado, o de médico, o de ingeniero, o en cualquier profesión.

Además la universidad establece su presupuesto y lo ejecuta. Eso significa que la universidad recibe el presupuesto según lo que pide y eso sumado a los recursos que la propia universidad gestiona, o genera, lo administra y no debe rendir cuentas a nadie respecto de los gastos que está ejecutando. Por supuesto, que esta sometido a una serie de normas de control, como cualquier órgano del Estado, dado que las universidades públicas son universidades del Estado.

Respecto de los órganos de gobierno de la universidad, nuestras instituciones mantienen un sistema formado por órganos unipersonales y órganos colegiados. Los órganos unipersonales cumplen con funciones ejecutivas y los órganos colegiados mantienen funciones deliberativas. En la universidad el órgano unipersonal está dado por el rector que está al frente de la misma, o el decano

en los centros de las facultades o carreras. En la universidad un órgano colegiado es la Asamblea Universitaria, que elige y remueve el rector y fija los Estatutos; el Consejo Superior de la universidad es otro órgano colegiado donde están representados los profesores, los alumnos y los egresados en algunas universidades, también, los funcionarios o no-docentes en una pequeña proporción. Se ocupa de funciones legislativas y de control, como así también de algunas otras funciones.

Esta misma representación se da en cada una de las facultades mediante los consejos directivos. Estos órganos de gobierno son los que deciden la política estratégica de cada una de las instituciones. En algunos casos, de acuerdo a sus propios estatutos, las facultades pueden realizar una serie de tareas, distintas actividades y planificar sus propias decisiones más allá de las decisiones que se tomen a nivel de la universidad. Esto significa que la universidad fija un plan estratégico de tipo general y las unidades académicas lo llevan adelante, adaptándolo a sus propias necesidades y a sus propios proyectos. El Consejo Superior habitualmente está conformado por el rector, los decanos y los consejeros que son delegados por cada facultad. El Consejo Directivo o Académico está formado por el Decano y Profesores ó por el Decano, más los claustros de profesores, estudiantes y graduados.

La participación en los claustros, en particular el alcance del claustro estudiantil, siempre fue un rasgo propio y representativo de la universidad argentina. La Ley Avellaneda no habla al respecto, pero la Reforma del '18 mantenía un postulado de participación estudiantil en el gobierno de la universidad, en principio esta participación fue sin voto; después se votaba cuando los temas eran inherentes a la problemática estudiantil y finalmente se incorporó el voto del estudiante. En la etapa de 1947 a 1955 se redujo la participación a un delegado estudiantil; mientras que en los años posteriores, hasta 1967 se mantuvo un gobierno tripartito conformado por Profesores, estudiantes y graduados. A posteriori se eliminaron los graduados para incorporar no-docentes, conformados por el personal técnico y de apoyo, con porcentajes fijos de participación: 60% de representación docente; 30% de representación estudiantil y el 10% restante para no-docentes. En el período 1984-1995 los estudiantes incorporan tres delegados. A medida que pasan los años la fuerza y el poder estudiantil representan una presencia excesiva que provoca un cierto desequilibrio en las estructuras normales de poder de la universidad.

El mecanismo de designación de los profesores se lleva a cabo mediante concurso de antecedentes y oposición. El mismo contempla un examen de oposición, es decir una clase pública

ante un jurado de pares compuesto por otros profesores y además, se evalúan sus antecedentes y títulos. La propia universidad realiza todo el procedimiento: la convocatoria al concurso, la sustanciación del juicio y la designación de los profesores. Existen también otras clases de profesores, no solamente aquellos que acceden por concurso, que son los profesores interinos, es decir aquellos que no poseen estabilidad docente en el cargo; los profesores contratados son contratados para realizar determinada actividad en un período, como por ejemplo dictar un curso. La figura de profesores libres hace referencia a que la propia universidad puede convocar personalidades para que dicten cursos libres de la currícula o conferencias sobre temas de interés o de actualidad; y por último los profesores extraordinarios que son los profesores consultos, aquellos profesores que si bien son de edad avanzada, se los designa por sus méritos académicos y acceden a esta designación del tipo honorífica.

El sistema de ingreso en la Argentina mantiene como requisito general que deben cumplir los alumnos para ingresar a la universidad haber completado sus estudios de formación media. Si bien no hay una legislación que unifique una posición respecto del ingreso, prima por mayoría el denominado ingreso irrestricto, en referencia a haber cursado y aprobado los estudios de educación media en forma completa. Cada universidad decide su propio sistema de ingreso, e incluso, a veces cada unidad académica. Por lo tanto, puede haber cursos de distintas características y duración, con examen o sin examen eliminatorio. Muchas veces los cursos son de nivelación, con el objeto de homogeneizar conocimientos básicos dado que pueden provenir alumnos de distintos tipos de escuelas, y se requiere que todos alcancen un mismo nivel inicial; o pueden dictarse cursos de ambientación, es decir, en muchos casos la universidad decide que los alumnos participen durante un período, de las actividades de la universidad mediante un curso para saber cómo funciona la universidad por dentro; otra modalidad está dada por el ingreso directo, sin ninguna condición basta con que el alumno se inscriba en la fecha y presente la documentación requerida para estar en la universidad. Además, el artículo 7° de la Ley de Educación Superior permite el acceso de estudiantes que siendo mayores de veinticinco años, sin tener la escuela media completa accedan a los estudios mediante el ingreso que considere oportuno cada institución.

El sistema de permanencia y promoción de los alumnos de acuerdo lo establece la Ley de Educación Superior en su artículo 50°, requiere que los alumnos aprueben dos materias por año para su regularidad, es decir para seguir siendo alumnos universitarios. En general los planes de estudios establecen carreras de cuatro, cinco o seis años de duración teórica, si bien la duración real en las mismas es otra, dado que hay estudiantes que permanecen muchos años en la universidad. Es

la propia universidad la que promociona y acredita cada una de las asignaturas, y establece los regímenes para ello. Cada universidad o cada facultad es la que fija el requerimiento, por ejemplo, algunas universidades tienen materias, seminarios, teóricos, otros prácticos, y en algunas carreras el requisito para la licenciatura o el bachillerato es una tesis o tesina de grado.

Si bien concurrir a la universidad cuesta mucho dinero, en nuestro país a las universidades públicas las sostiene el Tesoro Público. La Constitución Argentina establece que las universidades públicas deben ser sostenidas por el Estado. Por lo tanto, las universidades se financian mediante los ingresos otorgados por las arcas públicas y en algunos casos por los recursos propios de distintas índole que genera cada universidad, a través de servicios, transferencia de tecnología, los postgrados; en general, la diversificación de los recursos corresponde a un 10% del presupuesto total de cada institución. El concepto de autarquía tiene relación con la administración que hace la universidad de su propio presupuesto. Entonces, las universidades nacionales administran y ejecutan su presupuesto, pero están sometidas a las leyes universitarias que reglamentan su ejercicio, y reguladas por la Ley Anual de Presupuesto que le asigna el dinero público, y a la Ley de Administración Financiera del Estado que es la ley establece los mecanismos de control. En cada universidad nacional hay una delegación del sistema de control que funciona en la misma universidad. La universidad es autónoma y autárquica, pero no puede hacer lo que quiere con el dinero público, por lo tanto hay un mecanismo de contralor dentro de cada universidad que supervisa la correcta evolución del gasto, como así también existen mecanismos de restricción de cuentas al año siguiente a las inversiones que se han hecho en la universidad.

En la universidad argentina, cada institución elabora sus propios planes de estudios que deben ser aprobados por el Ministerio de Educación. Los títulos son otorgados por cada universidad, el grado y la habilitación profesional, y se prevén en el título objetivos, competencias y perfil del graduado o alcances y competencias. Sin embargo, los alcances de los títulos están limitados respecto de las incumbencias profesionales, por ejemplo un abogado solamente puede hacer aquello que el título lo habilita a hacer y no otra cosa. Cuando en el ámbito de una profesión se discute la necesidad de ampliar el marco de competencias o se percibe que otros profesionales invadirán la propia, se producen conflictos de incumbencias que muchas veces son tratados por los respectivos Consejos Profesionales o directamente resueltos por vía legal.-

Por lo tanto, la posibilidad de incorporar – fundamentalmente en las viejas profesiones liberales como la abogacía – labores interdisciplinarios o multidisciplinarios y sus conocimientos y

prácticas en la formación, articulando la base de conocimientos con otras disciplinas, encuentra serios obstáculos que no reconocen espacio de mediación.-

En cuanto a los mecanismos de coordinación del sistema universitario, podemos decir que en Argentina, de acuerdo a la Ley de Educación Superior, funciona un Consejo de Universidades que reúne a todas las universidades públicas y privadas de nuestro país. El CIN, que es el Consejo Interuniversitario Nacional, donde sólo participan las universidades nacionales; el CRUP que es el Consejo de Universidades Privadas y CPRES, que son los Consejos Regionales, estos consejos están divididos por regiones y posibilitan la articulación entre la universidad y los consejos de educación de las provincias, donde están funcionando las universidades geográficamente. En general, los Consejos Regionales deberían funcionar como mecanismos de articulación de títulos, de planes de estudios, de políticas académicas, de investigación y de extensión o transferencia. Dado que en muchos casos se produce que universidades o institutos universitarios, a veces con diferencias en distancias de pocos kilómetros otorgan los mismos títulos, hacen las mismas investigaciones y realizan los mismos servicios, mientras que podría trabajarse en forma coordinada ahorrando esfuerzos y recursos. Otro organismo de importancia para la educación superior es la CONEAU, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria que se desarrolla como una instancia evaluadora del sistema y cuyas funciones corresponden a la evaluación y acreditación de universidades y carreras, definido por la Ley de Educación Superior y creado en 1996.

4. Algunas Cifras

En el sistema de Educación Superior Argentino convergen instituciones universitarias e instituciones terciarias, también conocidas como no-universitarias; el sistema a su vez se divide en sistema de gestión pública y sistema de gestión privada. En Argentina tenemos un total de 102 universidades, de las cuales 38 universidades son nacionales, con una universidad provincial; y 41 universidades son privadas; una universidad extranjera, que tiene sede en la Argentina, que es la Universidad de Bologna; y FLACSO, Universidad Internacional con una sede en la Argentina, es la universidad internacional. El sistema que se denomina Terciarios no-universitarios, está comprendido por más de 1700 instituciones, y es integrado por Profesorados, Institutos Técnicos e Institutos de Formación Artística.

En resumen, puede describirse el Sistema de Educación Superior, universitario y no universitario como sigue, según datos del año 2005:

Sistema de Educación Superior Argentino¹		
	Instituciones Públicas	Instituciones Privadas
Universitarias (102)	Universidades Nacionales (38) Universidad Provincial (1)	Universidades Privadas (41) Universidad Extranjera (1) Universidad Internacional (1)
	Institutos Universitarios Nacionales (6)	Institutos Universitarios Privados (14)
Terciarias No-universitarias (+1700)	Institutos de Formación Docente	Institutos Privados de Formación Docente
	Institutos Terciarios de Enseñanza Técnico-Profesional	Institutos Privados de Enseñanza Técnica
	Institutos de Formación Artística	

Para revisar algunas cifras que describan como es nuestro sistema de Educación Superior se puede decir que para una población argentina estimada en aproximadamente 37,8 millones de habitantes participan de la Educación Superior unos dos millones, cifra que corresponde a un 5% de la población total; estos dos millones se desagregan un millón y medio en el sistema universitario y quinientos mil en el sistema terciario.

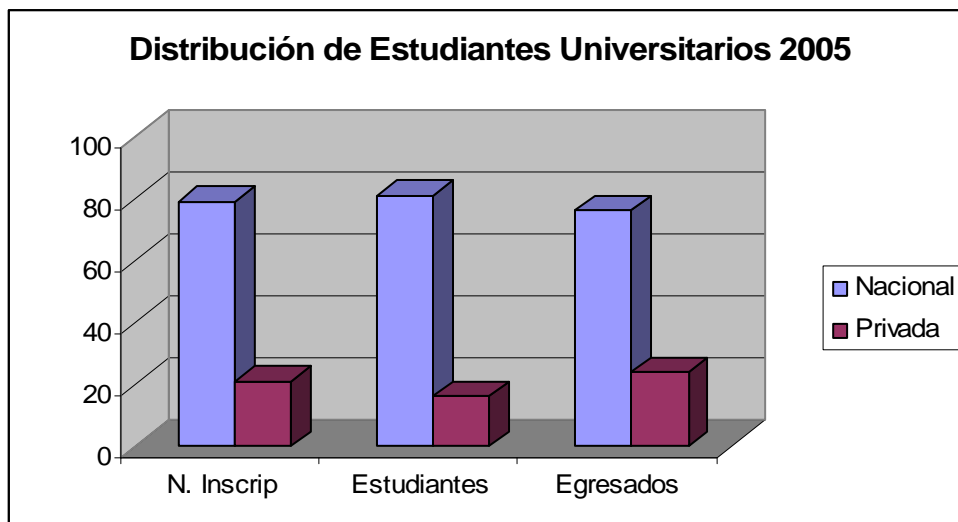
La franja etaria de población en edad de cursar estudios superiores de 18 a 24 años es en total de 4,5 millones de habitantes. Se considera como Tasa Bruta de Escolarización universitaria al cociente determinado entre los estudiantes universitarios de cualquier edad vs. la población total en el rango de 18 a 24 años. Este valor para el año 2005 indica que la Tasa Bruta de

¹ Sánchez Martínez, informe citado.

Escolarización Universitaria corresponde al 34%. Mientras que la Tasa Neta Universitaria es del 18%, entendiendo por Tasa Neta a la relación dada por el cociente entre el número de estudiantes universitarios de 18 a 24 años vs. el total de la población 18 a 24 años según datos del año 2005.

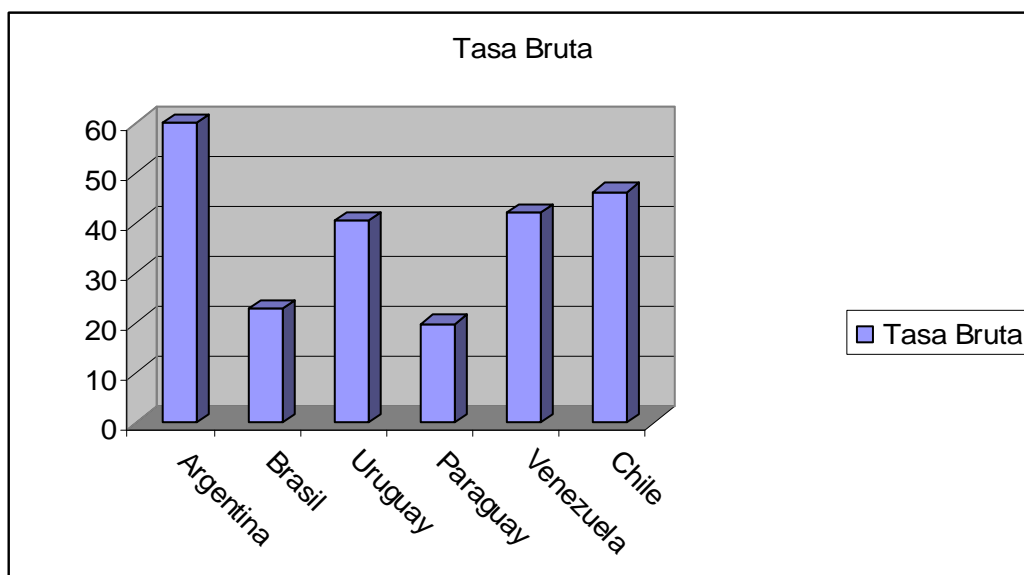
Estas cifras, como puede verse a continuación resultan elevadas para América Latina, donde los niveles de escolarización no son tan importantes, excepto para casos de algunos países como por ejemplo Chile.

Para el año 2005 el número de estudiantes que se inscribieron en las universidades para cursar primer año fue de 370 mil, según datos del sistema de Información Estadística que provee el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Esta cifra se distribuye de la siguiente forma: el 79% en las universidades públicas mientras que el 21% restante se dirige a universidades privadas. Del total de estudiantes del sistema universitario (que era de 1.5 millones para el año 2005) el 81% realiza sus estudios en la universidad pública y el 19% en el ámbito privado. Las mismas cifras en relación a la distribución de egresados al año anterior, es decir al 2004 corresponde en un 76% a la universidad pública y el 24% restante a la privada. El gráfico siguiente muestra esta distribución que indica que, en proporción el número de graduados de la universidad privada supera al de la pública.



La Tasa Bruta de Escolarización de Educación Superior para América Latina corresponde a la relación entre estudiantes en educación superior vs. población por grupo de edad en el rango 20

a 24 años según rango propuesto por OCDE². Al año 2003, comparativamente Argentina encabeza las cifras con valores del 60% para dicha tasa, le sigue Chile con el 46,2%, Venezuela con el 42%, y Uruguay con el 40,5%. Estos valores disminuyen para otros países de la región como Brasil (22,7%) y Paraguay (19,7%). Los valores descriptos pueden observarse en el gráfico:



5. Problemática actual

Si bien las cifras generales descriptas para la educación superior son auspiciosas la universidad argentina tiene una serie de problemas que pueden enumerarse sintéticamente en los ítems expresados a continuación: la masividad y el rendimiento académico; la calidad en la universidad y la desarticulación entre los distintos niveles educativos; el ingreso irrestricto y los problemas de infraestructura; la decisión vocacional y la movilidad dentro del sistema; el problema del financiamiento y la gratuidad de la enseñanza; la carrera docente y la promoción académica; el régimen de títulos y las incumbencias profesionales; y por último, pero no menos importante la descoordinación del Sistema Universitario, las Políticas Públicas y las necesidades sociales.

Un grave inconveniente se produjo como consecuencia del número siempre creciente de estudiantes en las aulas, es decir del fenómeno que se conoce como masividad, sumado al ingreso irrestricto, que permite que los alumnos con sólo poseer título universitario ingresen a la universidad. Las universidades, en general, incrementaron el número de alumnos sin posibilidades

² Este rango difiere del considerado por el INDEC para Argentina, dado que este organismo utiliza un rango de 18 a 24 años, mientras que el utilizado por OCDE es de 20 a 24 años.

reales de atenderlos a todos y afectando seriamente el rendimiento académico. En términos reales, esto significa que hay más alumnos en el sistema, pero que también se incrementó la deserción, y menos estudiantes logran graduarse. El rendimiento académico ha disminuido, por razones diversas, pero una de sus causas es masividad del ingreso. Si bien el ingreso se denomina irrestricto, eso no significa que no se produzca una selección de los estudiantes, pero esa selección es encubierta.

De esta forma si bien ingresa un elevado número de alumnos con la misma facilidad abandona sus estudios, en cifras sorprendentes antes de promediar el primer año. Las causas que pueden explicar esta elevada deserción son muchas, puede nombrarse la pobre preparación brindada por la escuela media, las dificultades de los estudiantes a adaptarse a la vida universitaria con sus múltiples exigencias, la dificultad para elegir una vocación al finalizar la escuela. Pero también son motivos que atentan contra la permanencia las dificultades reales a la hora de cursar en las aulas, o para consultar o acceder a un profesor. Por su parte las instituciones no toman debidamente cuenta del problema de la deserción y lo dejan que ocurra por considerarlo como si fuera natural al proceso. Por otra parte, aquellas universidades o carreras donde el ingreso es más estricto manifiestan una menor pérdida de alumnos por deserción.

Otro aspecto tiene que ver con la calidad, como situación de hecho que preocupa sobremanera desde hace varios años a los diversos responsables del sistema. El elevado número de los alumnos en las aulas de clase provocan serias dificultades para dictar los cursos, por parte del profesor y para recibirlos, por parte del alumno. Las aulas están previstas para un cierto número de estudiantes, como la realidad supera ampliamente el número previsto, deben tomarse medidas de emergencia para poder dictar clases correctamente. Dicho de otra forma es difícil adaptar la infraestructura, que está previamente determinada al excesivo número de alumnos que desean cursar si no se establece un cupo.

Además, debemos considerar el problema de desarticulación con el nivel medio. Esto significa que hay alumnos que no están adecuadamente formados y capacitados, pero aún así ingresan a la universidad, y de la misma forma, rápidamente salen de la universidad. Los motivos son diversos, entre ellos podemos destacar que no tienen las habilidades básicas, no tienen el conocimiento y no tienen las destrezas necesarias para poder estar en la universidad. Entonces el sistema ha posibilitado que el ingreso irrestricto se convierta en una gran frustración para muchos estudiantes.

Otro de los aspectos problemáticos de la universidad está dado por las dificultades del alumno a la hora de elegir su vocación y la falta de movilidad en el sistema que no está adecuadamente articulado. De forma tal que un estudiante que desea cambiar de carrera tiene serias dificultades para lograr reconocimientos de programas de asignaturas ya vistas en otras carreras, o en otras universidades. El sistema no está preparado para la movilidad interna en desplazamientos entre carreras o entre universidades.

En relación al financiamiento y la gratuidad de la enseñanza, dado que el financiamiento es estatal y se depende de los valores asignados por el presupuesto resulta que el incremento notable en el número de estudiantes produce diversos conflictos de índole económica ante las dificultades de satisfacer un mayor número de necesidades y requerimientos con un presupuesto que no siempre crece en proporción al número de alumnos. En cuanto a la gratuidad, si bien el sistema es gratuito el costo de participar en la vida universitaria es elevado, y por ello es necesario formular sistemas de becas para que estudiar sea una posibilidad real para todos los estudiantes más allá de sus condiciones económicas y sociales.

La Carrera Docente y la Promoción Académica requieren un lugar en la agenda institucional. El sistema se mantiene rígido en el acceso a los cargos por concurso, no se diversifican, en general, las formas de contratación y de acceso. Debe facilitarse la formación docente, tanto la inicial, como a lo largo de sus carreras, implementando mecanismos que permitan la capacitación y la formación permanente, mientras que la planificación de las carreras de los docentes puede estar de acuerdo con las necesidades institucionales. Es necesario también realizar una revisión del régimen de títulos e incumbencias profesionales a fin de evaluar posibilidades de mejora.

A ello se suma con creciente notoriedad la descoordinación del Sistema Universitario entre las distintas instituciones y poderes participantes del mismo. La necesidad de Políticas Públicas que se adapten a nuevas realidades y necesidades sociales y regionales y que permitan dar respuesta de la universidad al medio en que esta inmersa.

6. Reflexión final:

Estos son algunos de los puntos que a nuestro criterio la universidad actual debe replantearse y reformularse libre de falsos prejuicios e hipocresías para que la educación universitaria de nuestro país alcance los estándares internacionales que alguna vez tuvo, y para que nuestro país pueda hacer uso adecuado de los recursos que forma y que la sociedad toda contribuye a formar, a fin de que las

políticas publicas se destinen a cuidar a nuestros egresados y a darles posibilidades reales de trabajo y reconocimientos y que no tengamos que seguir perdiéndolos en los en los aeropuertos porque son reconocidos y valorados en otras latitudes. Argentina tiene un potencial humano, académico y cultural, otorga una formación importante y sólida y sus estudiantes son muy capaces, pero corre riesgo de ir perdiendo año a año sus mejores cuadros de falta de valoración y de oportunidades.

Debe ser el cuidado y la recuperación de su sistema educativo, motivo de vanagloria de otros tiempos, como así también la formación de un espíritu critico y rico en valores lo que nos va a permitir recuperar el país que amamos, con políticas que se encuentren en un todo de acuerdo con el bien común y con el crecimiento prospero de un rico país orgulloso de sus ciudadanos.

7. Bibliografía:

- Bustinza, Juan. 1988. Historia de las Instituciones Políticas y Sociales. Eudeba, Buenos Aires.
- Fernández Lamarra, Norberto, 2003. La Educación Superior Argentina en Debate. Eudeba, Buenos Aires.
- Mignone, E. 1998. Política y universidad. El Estado Legislador. Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Informe Estadístico, 2005. www.ses.me.gov.edu.ar
- Pérez Lindo, Augusto. Diagnóstico de la Educación Superior Argentina. Plan Estratégico Nacional de CTI; Secretaría de Ciencia y Tecnología. (2007)
- Sánchez Martínez, Eduardo “La Legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones.” Informe preparado para IESALC/UNESCO. Proyecto Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. 2002.
- Universidad de Buenos Aires, Breve historia de la Universidad de Buenos Aires. www.uba.ar/institucional
- Universidad Nacional de Córdoba, Manifiesto de la F.U.C. de Córdoba 1918. www.unc.edu.ar/manifiesto
- Universidad Nacional de Córdoba, Reseña histórica de la Universidad Nacional de Córdoba. www.unc.edu.ar