

### **La relación entre Universidades e Institutos Superiores como objeto de políticas públicas. Continuidades y variaciones entre menemismo y kirchnerismo.**

- Apellido y nombres: Marano María Gabriela
- Institución de procedencia: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - UNLP
- E-mail: gabimarano@yahoo.com.ar

#### **Introducción**

La ponencia se propone analizar las políticas públicas de educación superior en el país que atendieron a la conformación del sistema en sus distintos circuitos (universitarios y no universitarios) desde la promulgación de la Ley de Educación Superior a la actualidad. En ambas décadas se da una creciente expansión y diversificación de la educación superior y los planteos subyacentes forman parte de las discusiones actuales en este campo. Este trabajo forma de un proyecto de investigación más amplio que toma a dicha configuración como núcleo central, a través del análisis de distintos procesos como la expansión, las políticas de internacionalización y las de articulación<sup>1</sup>.

Proponemos como eje de análisis el reconocimiento de líneas de continuidad y de variación en las políticas públicas sobre esta cuestión entre el menemismo y el kirchnerismo. Algunos estudios sobre las políticas kirchneristas han señalado la continuidad de políticas universitarias preexistentes y una agenda rezagada durante el kirchnerismo (Chiroleau e Iazetta, 2012; Suasnabar y Rovelli, 2012); en este trabajo presentamos como hipótesis que, a medida que avanzó este período, se generaron variaciones respecto de políticas anteriores, con impacto en la configuración de la educación superior y su gubernamentalidad como efecto de las decisiones tomadas para un sector de la educación superior: la formación docente. Las dinámicas muestran que, por un lado, creció el sistema universitario con nuevas universidades y por otro, se empoderó a las instituciones superiores de formación docente, a través de la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). En ese marco, se redefinieron las políticas de articulación entre universidades e institutos para establecer nuevas líneas de acción y promoción que generan relaciones entre INFD-SPU y entre el nivel nacional y

las jurisdicciones. Estas nuevas acciones se distinguen de las prescripciones anteriores centradas en las trayectorias para egresados de instituciones terciarias, para centrarse en los institutos superiores y los docentes formadores con el propósito del mejoramiento de la calidad brindada. Estos cambios abren un panorama distinto de análisis sobre las políticas kirchneristas y las nuevas configuraciones que está tomando la educación superior en nuestro país.

### **La configuración de la educación superior.**

La configuración de la educación superior en el país estuvo atravesada por determinadas *dinámicas de estructuración* que forman parte de la relación que se establece entre Estado, sociedad y educación superior en cada momento histórico. Las demandas sociales por acceso, los intereses políticos de funcionarios locales, la relación con el mundo del trabajo y de la producción, más la actividad académica producto de la especialización de ciertas temáticas disciplinares o transdisciplinarias son fuerzas constitutivas que estuvieron en la base de la expansión, el surgimiento de nuevas instituciones y de los procesos de diversificación.

El crecimiento se desarrolló de manera poco planificada y asistemática; y contribuyó a generar un sistema fragmentado, desarticulado y desigual, constituido por dos grandes circuitos: universitario y no universitario. Este sistema binario ha funcionado históricamente como ámbitos paralelos de formación, con diferencias significativas tanto en los aspectos organizativos como en los académicos y convivieron con distintas percepciones sociales sobre la calidad de la formación, lo que derivó en el mayor prestigio del polo universitario.

Las políticas gubernamentales forman parte decisiva de esta trama de expansión, diversificación y regulación, que moldea la configuración en cuanto a tamaño y complejidad del sistema de educación superior. Las políticas públicas tienen como objetivo resolver problemas, que son construidos social y políticamente. Un problema político es en sí mismo un constructor social porque el propio proceso de su construcción lo coloca en una agenda que supone controversia social y política (Muller, 2002).

La expansión del sistema de educación superior argentina muestra un crecimiento en número de instituciones, según las políticas públicas que favorecieron o restringieron los procesos expansivos. En la década del 60 se encuentra la primera ola

de expansión universitaria que busca canalizar una demanda creciente de acceso, determinante de una nueva agenda de problemas en donde sobresalían las cuestiones presupuestarias, edilicias y la localización geográficas. Hacia fines de la década, las políticas públicas impulsan un modelo modernizador-tecnocrático que propició la división de las universidades existentes para contrarrestar la masividad de la matrícula contraria a una universidad científica y la creación de nuevas universidades, asociadas al desarrollo regional<sup>ii</sup>, lo que llevó a la apertura de 13 universidades estatales en ciudades capitales de provincias entre 1971-1975 (Ravelli, 2012). Asimismo, la educación terciaria tiene en este período un gran desarrollo, especialmente a partir de 1969, cuando se origina el pase de la formación docente desde las Escuelas Normales de nivel medio a la educación superior.

En la década del 90 se verifica una segunda ola expansiva consolidándose un sistema diversificado, legitimado con la Ley de Educación Superior 24521. El sistema pasa a estar constituido por tipos institucionales tradicionales y otros nuevos: universidades estatales y privadas, institutos universitarios, instituciones terciarias de formación docente y/o técnica, institutos tecnológicos, colegios universitarios, a las que se suman las distintas instituciones surgidas de la internacionalización, como la radicación de universidades extranjeras y las ofertas surgidas por acuerdos de cooperación internacional.

Por otro lado, la educación superior creció por otras dinámicas de desarrollo académico-institucional. Mediante las posibilidades que le brinda la autonomía, el sistema universitario creció por la creación de carreras y títulos de grado, la exponencial oferta de postgrados, la educación virtual de grado y postgrado, la concreción de ofertas de articulación de universidades con instituciones terciarias no universitarias y la apertura de sedes alejadas de la casa central en modelos no descentralizado de universidad.

En este contexto, la configuración binaria continuó existiendo desde su lógica formal en cuanto a la dependencia jurisdiccional de las instituciones, su diferenciación en números de instituciones y matrícula. Por razones de espacio no podemos dar cuenta del desarrollo histórico de ambos circuitos, por lo que nos circunscribiremos al panorama actual. Según los últimos datos disponibles y eligiendo el año 2011 que es el año más actual en que hay datos para ambos subsistemas, la educación universitaria tiene una matrícula estudiantil de 1.808.415 estudiantes (Anuario Estadísticas Universitarias 2011), mientras que la matrícula no universitaria es de 727.444, aunque

distintos estudios longitudinales han señalado el incremento creciente de este sector. A la inversa la educación superior universitaria es mucho menor en número de instituciones y si bien se ha expandido territorialmente en todas las provincias argentinas, su presencia se circunscribe a capitales, grandes y medianas ciudades, a diferencia de la educación terciaria que tiene mayor cobertura territorial, incluyendo a pequeñas localidades.

Según el Anuario 2011, el sistema universitario argentino está conformado por 95 universidades y 19 Institutos Universitarios<sup>iii</sup>.

**Cuadro 1: Instituciones universitarias según sector de gestión, 2011.**

Sector de Gestión	Total	Universidades	Institutos Universitarios
Estatal	55	48	7
Privado	57	46	11
Extranjera	1	1	0
Internacional	1	0	1
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>95</b>	<b>19</b>

Fuente: Anuario. Estadísticas Universitarias 2011.

La educación superior no universitaria -como se muestra en el Cuadro N°2- está constituida por 2167 instituciones, siendo la oferta privada proporcionalmente más alta respecto al sistema universitario (especialmente por su peso en la formación técnico-profesional).

**Cuadro 2: Unidades educativas del Nivel de Educación Superior por tipo de formación según sector de gestión, 2011.**

Tipo de institución	Total	Estatal	Privado
Formación Docente	559	276	283
Formación Técnico Profesional	887	257	630
Ambos	658	415	243
Sin discriminar	63	35	28
<b>Total</b>	<b>2167</b>	<b>983</b>	<b>1184</b>

Fuente: Relevamiento Anual 2011, DINIECE. Ministerio de Educación.

En muchas ocasiones la educación superior no universitaria constituye la única opción de continuidad de estudios a nivel territorial, especialmente para los sectores bajos y medios bajos. Por otro lado, resulta la segunda opción de gran parte de quienes desertan de la universidad, que de otra forma, no podrían continuar sus estudios superiores y son quienes están dando solución al problema de la deserción universitaria (Álvarez y Dávila, 2006). Como señalan García Fanelli y Jacinto (2012), “la estudiante

típica del terciario constituye la primera generación de su familia que accede a la educación superior y en su mayoría trabaja al mismo tiempo que estudia; quienes acceden al terciario muestran mayores probabilidades de graduarse que los que lo han hecho en el nivel universitario” (2010: 58/74). Estas pueden ser algunas de las cuestiones que están detrás de su crecimiento sostenido en las últimas décadas del siglo XX que, como muestran los datos, ha sido a mayor ritmo que su par universitario.

Sin embargo, el sistema binario ha sido interpelado y ha cambiado significativamente por el enmarcamiento de la Ley de Educación Superior sobre la articulación de ambos sectores. Las acciones gubernamentales tomadas en estas dos últimas décadas han generado reconfiguraciones construyendo distintos “referenciales” de las políticas públicas, es decir, construyendo una imagen de la realidad sobre la cual se va a intervenir (Muller, op.cit). A continuación delinearemos algunas de las acciones gubernamentales erigidas con determinadas imágenes-meta según cómo se quería delinear la configuración de la educación superior en cuanto a tamaño y complejidad, según cómo se resolvía la cuestión de la expansión y del acceso a la educación superior y según cómo se concebía la relación entre universidades e institutos superiores.

## **Políticas públicas y configuraciones de la educación superior.**

### ***Los noventa: bienariedad con articulación.***

La articulación de los dos “subsistemas” de la Educación Superior argentina ocupó un espacio relevante en la agenda política de los distintos gobiernos que asumieron la conducción del país en la década de los ‘90 y en los primeros años de este nuevo siglo. La articulación se convierte en la gran estrategia para superar el carácter fragmentario, diagnóstico que ya había sido señalado durante el Congreso Pedagógico Nacional (1984).

Desde el punto de vista teórico, la articulación entre el nivel superior universitario y el no universitario se vincula con los denominados procesos de diversificación de la educación superior, que surgen como parte de atención a las demandas sociales por acceso a los estudios superiores, relacionándose así con la democratización del nivel.

Desde las perspectivas críticas, la articulación es vista como la estrategia política desarrollada para canalizar las demandas de acceso, al calor de los diagnósticos de sobredimensionamiento de la universidad pública, gratuita y abierta, realizado por los organismos internacionales y el discurso neoliberal. En estas visiones, fue una estrategia de un proyecto inspirado en las políticas neoliberales que se orientó a reestructurar la sociedad civil en torno a los valores del mercado; un dispositivo de regulación social funcional a las demandas del proyecto global impulsado por las fuerzas sociales hegemónicas (Richmond, 2006b).

El concepto de articulación se convierte en un gran referencial de la política expresada en las Leyes noventistas. La idea de articulación está presente en la Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1993 que establecía que el sistema educativo debía ser flexible, articulado, equitativo, abierto, prospectivo y orientado a satisfacer las necesidades nacionales y la diversidad regional” (art. 9°). Enfatizaba que los niveles, ciclos y regímenes especiales que conforman el sistema deben ser articulados con el fin de profundizar los objetivos, facilitar el pasaje y la continuidad y asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos (art.12°). En el art.18° se posibilitaba la articulación entre las instituciones de educación superior universitarias y no universitarias y señalaba que los niveles, ciclos y regímenes especiales que conforman el sistema educativo se deben articular para facilitar el pasaje y la continuidad y asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos.

En agosto de 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior 24.521, en la cual se apela por primera vez al concepto de “educación superior”, incluyendo en la legislación tanto a la enseñanza universitaria como la no universitaria y su articulación, también plantea normas para la enseñanza estatal nacional, la provincial y la privada y da lugar a figuras institucionales nuevas como el “colegio universitario”.

En esta Ley se revalidó claramente la conformación binaria del sistema; sin embargo, esta “versión” binaria se ensanchó en términos de tipos institucionales. Así, se agregó el reconocimiento de otros formatos organizacionales en el sector universitario (institutos universitarios, universidades provinciales, colegios universitarios) y en el no universitario (institutos tecnológicos). Asimismo, de modo muy relevante, se estableció la articulación entre las instituciones universitarias y no universitarias con la finalidad de facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos (art.8) y se pautaron los mecanismos políticos-administrativos para

llevarla a cabo. La articulación interinstitucional se debe establecer mediante convenios entre sus instituciones o entre las instituciones universitarias y la jurisdicción correspondiente de acuerdo a la legislación vigente (art.8) y le otorga un lugar destacado a los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) en la articulación regional (art.10°). De hecho, los CPRES se constituyeron en el locus político del interés y de regulaciones sobre el tema, como, por ejemplo, postular su intervención cuando los procesos de articulación involucren a instituciones o sedes pertenecientes a distintas regiones educativas del país (Decreto 1047/99).

En la ley se promueven dos estrategias: la articulación entre institutos terciarios y universidades y la creación de Colegios universitarios. Esta última figura está constituida por instituciones terciarias a transformar o jurisdicciones que acuerden mecanismos de acreditación de carreras y programas con una o más universidades, además en el artículo 22 se establece que deberán desarrollar carreras cortas y flexibles, relacionadas con la zona de influencia. Como es conocido, esta política no ha tenido efectos importantes en la configuración de la educación superior (Toribio, 2005).

En cambio, ha tenido gran desarrollo y se ha constituido en uno de los *efectos* de la Ley de Educación Superior vigente, la estrategia de articulación entre instituciones universitarias y terciarias a través de la oferta universitaria de ciclos especiales de formación para egresados de institutos superiores, constituidos por ciclos de licenciatura y ciclos de complementación curricular. Estas propuestas pretenden facilitar la circulación de los alumnos y la flexibilización de sus trayectos curriculares, a través de la acreditación total o parcial de los estudios realizados. Las investigaciones realizadas (Feijóo y otros, 1997; Címpoli, 2004; Alvarez y Dávila, 2004; Farber, 2005; Toribio, 2005; Richmond, 2006a), además de elaborar tipificaciones sobre la diversidad de situaciones dadas, han planteado interrogantes acerca de la calidad y pertinencia de la formación brindada, aunque cuando desde la perspectiva de los actores beneficiarios tuvo su reconocimiento como acceso a los estudios universitarios (ver Marano, 2014).

En síntesis, podemos reconocer un período que nace en el menemismo y que se extiende hasta los primeros años de esta década en donde la centralidad de la política gubernamental y académica estuvo centrada en la concepción de articulación como estrategia para la continuidad de las trayectorias de los egresados de instituciones terciarias de formación docente y/o técnica. Aunque en teoría implicaba la mutua cooperación entre las instituciones de ambos niveles y su formalización en un convenio, el énfasis no estuvo puesto en la generación de planes y programas para el trabajo

conjunto y el mejoramiento de la oferta formativa, sino en que las instituciones acuerden el reconocimiento de programas, tramos/ciclos o títulos para facilitar a los alumnos el tránsito por el sistema de educación superior.

Sin embargo, la práctica concreta llevada a cabo por las universidades en la implementación de los ciclos ha mostrado que la efectivización desde el ejercicio de su autonomía en contexto de mercado, el impacto real ha sido sobre la recepción de matrícula para las universidades, generando oportunidades para los sujetos (graduados del nivel terciario) sin tener incidencia en los institutos superiores.

***El discurso de la Alianza: la articulación para la integración. La transición duhaldista y el regreso a la focalización de las políticas para ambos sectores.***

Desde la promulgación de la Ley, abarcando las dos presidencias de Menem hasta la presidencia trunca de De la Rúa, la articulación se consolidó como política pública. Durante el gobierno de la Alianza (1999-2001), se avanzó específicamente en la idea de *integración* de los dos sectores de la educación superior, tomando como imagen-meta otros modelos sistémicos internacionales (ej. Canadá). La integración pasó a ser el gran objetivo y la articulación fue reservada como estrategia.

En consonancia con ello se creó en el 2000 la Secretaría de Educación Superior en reemplazo de la Secretaría de Políticas Universitarias a la que se le asignó además de la cuestión universitaria, cierta parte de la educación superior no universitaria técnica (Programa PRESTNU-FONIT para la implementación de los institutos tecnológicos) y los Colegios Universitarios, quedando por fuera y gestionada desde otra área ministerial, la regulación de la formación docente.

Durante esta gestión se elaboró el documento “Hacia un Sistema Integrado de Educación Superior en la Argentina: Democratización con Calidad”, que fue presentado en un Coloquio Internacional organizado por la SES.

*“La creación de una Secretaría de Educación Superior en reemplazo de la Secretaría de Políticas Universitarias define, por sí sola, el propósito del gobierno nacional de concebir la educación superior como un sistema integrado. Integración significa profundizar la democratización del sistema de educación superior superando la segmentación actual e incrementando paulatinamente su calidad y su pertinencia” (2000:4).*

El documento ponía de manifiesto los problemas derivados del crecimiento anárquico del sistema, las crecientes demandas de acceso, el sobredimensionamiento de algunas universidades y la división en dos circuitos de distinto prestigio. En este marco, la articulación tenía como propósito democratizar la educación superior, favoreciendo la circulación de los estudiantes por las distintas instituciones, en consonancia con el artículo 8 de la LES. Asimismo, sostenía que apuntaba a elevar la calidad, poniendo énfasis en que los institutos superiores debían previamente hacer adecuaciones necesarias para garantizar la calidad de sus actividades. El mecanismo que proponía para implementar la articulación era la firma de un convenio interinstitucional, pero esta propuesta no fue reglamentada.

El Documento deja traslucir la preocupación del gobierno de la Alianza por la dimensión de la universidad pública y las crecientes demandas locales por acceso a la educación superior, así dice “lo cierto es que existe una necesidad concreta en nuestro país: acercar los estudios de educación superior a la juventud de localidades de 20 a 50.000 habitantes”, señalándose incluso la inquietud por el crecimiento de las sedes y subsedes. Asimismo, el Documento expresaba un particular reconocimiento por los Institutos Tecnológicos (ITEC), al que toman como modelo, producto de institutos terciarios reconvertidos bajo el auspicio de un programa con financiamiento internacional.

Richmond (2006b) señala que, de este modo, el sistema de educación superior cobraría una nueva segmentación: para la pequeña clase media distribuida en el interior del país se ofrecería un servicio diferencial de educación superior, vinculado con la universidad. Por otro lado, señala que se estaba promoviendo una transferencia encubierta de la Nación a las Provincias, ya que los institutos terciarios son administrados y financiados con presupuestos provinciales.

Durante la presidencia transitoria de Duhalde (2002-mayo 2003) se realizó un cambio en la estructura del nuevo “Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología”, organizándose una “Secretaría de Educación”, a cargo de la educación básica y de toda la educación superior no universitaria (SESNU) y el reposicionamiento de una “Secretaría de Políticas Universitarias”, a cargo exclusivamente de los asuntos universitarios.

Esta decisión política que consolida el sistema binario, compensa la decisión con la creación en 2002 de una «Comisión de Enlace» con la intención de vincular ambas dependencias. Con la influencia de lo trabajado en los CPRES y con la necesidad de regulación de las crecientes ofertas de articulación para docentes que se estaban dando de hecho y sin mayores regulaciones, esta comisión elaboró el documento “Articulación de la Educación Superior”, en los cuales se establecían algunos criterios a considerar en los convenios de articulación. El documento fue presentado al Consejo Federal de Cultura y Educación y al Consejo de Universidades para su discusión pero no se aprobó, lo cual estaría indicando que no hubo intención de intervenir en las políticas internas de las universidades para regular el proceso de expansión y financiamiento de las universidades producto del incremento de estas modalidades (Richmond, 2006b).

Luego, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) creó un Área de Articulación cuyas funciones eran la producción y sistematización de información sobre articulación, el establecimiento de instancias de coordinación con la Secretaría de Educación, la permanente comunicación con los CPRES y la organización de actividades de intercambio, difusión y reflexión con los actores del sistema. Además, el Programa de Apoyo a la Articulación promovió durante unos años la creación de un “Ciclo General de Conocimientos Básicos” para una familia de carreras, que puede ser dictado por universidades e institutos participantes. Esta propuesta había sido alentada por la gestión anterior, también había sido propuesta en el Informe Final de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior (Toribio, op.cit) y se encuentran vigentes algunas experiencias en la actualidad.

Una mención especial -en la que no podemos extendernos- requiere el rol de los CPRES. Es dable decir que las distintas formas que estaba tomando la configuración del sistema de educación superior y cuestiones como la apertura de sedes de las universidades o la articulación fueron una preocupación y ocupación constante de este organismo. En este sentido, los CPRES Metropolitano, Bonaerense, Centro Este, Centro Oeste y NOA establecieron acuerdos de articulación, en los cuáles se explicitan criterios, pautas y mecanismos para la articulación regional.

***El kirchnerismo: nuevos marcos para las relaciones entre universidades e institutos superiores***

Uno de los hitos de la política educativa kirchnerista estuvo constituido por la promulgación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 en el año 2005 -que reemplazó a la Ley Federal-, donde se establecía que: “El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y la articulación de los niveles y modalidades de la educación”.

Durante el kirchnerismo se encuentran líneas de continuidad en este tema llevadas adelante por cierto sector tecnopolítico. Mediante la Resolución 1180/07 se reconoce “que no existe información de los convenios de asociación y articulación que tengan como finalidad la implementación de ofertas de carreras cortas, de grado y posgrado que realizan las instituciones universitarias entre sí, con Institutos de Educación Superior, con jurisdicciones provinciales, municipios y otras instituciones u organizaciones no gubernamentales, que tampoco existe información sobre las acciones de articulación que directamente efectúan las Instituciones Universitarias mediante diversas ofertas dirigidas a quienes ya poseen estudios realizados en Institutos de Educación Superior no universitarios”, por lo cual se resuelve crear en el ámbito de la Secretaría Ejecutiva de los CPRES, el *Registro de Convenios de Asociación, de Convenios de Articulación y de Experiencias de Articulación en la Educación Superior* que llevan a cabo las Instituciones Universitarias”, cuyo listado se puede consultar aún en la página de la Secretaría de Política Universitaria.

Pero al mismo tiempo que se quería sistematizar y regular estas acciones, empieza el declinamiento del concepto de articulación, aún cuando siga vigente. De hecho, esta opción tuvo un período de “auge” en la medida en que las opciones del postgrado no se encontraban abiertas a los egresados de instituciones terciarias. La modificación del artículo 39 de la LES (Ley 25.754, Decreto 571/2003) que posibilitó el ingreso a carreras de posgrado a profesores egresados de terciarios con una formación de 4 años, siempre que el Comité Académico de dicho posgrado los avalara según los requisitos de admisión, ha cambiado esta situación. Además, esto puede relacionarse con el auge que empezaron a cobrar en muchas universidades los estudios de postgrado del tipo Especialización en temas como nuevas infancias y juventudes y del campo educativo en general. De algún modo, la articulación para la continuidad de las trayectorias de los egresados, se trasladó hacia adelante, resolviéndose directamente en el postgrado.

En orden a la expansión de la educación superior, durante el período kirchnerista, se retoma el impulso de creación de universidades nacionales que se había dado en los 90, apoyado discursivamente en el sentido de promoción del desarrollo local y el servicio a la comunidad. Pero la política de creación de universidades se apoya argumentativamente en otro referencial de toda su política pública: la inclusión social y educativa, en continuidad intrínseca con la obligatoriedad del nivel secundario. Más allá de los sentidos declarados, la política de expansión actual expresa continuidad en la configuración de una trama política marcada por la estrecha relación entre el gobierno central y los políticos locales. Las nuevas universidades del segundo kirschnerismo se asientan mayoritariamente en distritos de los “barones del conurbano”, en las cuales la demanda, petición o presión de los intendentes los constituye como actores claves en el proceso de expansión de las universidades, articuladas a las políticas sociales del gobierno (Marano, 2012).

Por otro lado, se produce la creación del *Instituto Nacional de Formación Docente* (INFD) que implicó, sin dudas, un cambio crucial en la historia de las políticas de formación docente. El financiamiento otorgado a las jurisdicciones para la implementación de las políticas y el mecanismo de evaluación y acreditación que los diseños curriculares provinciales tienen que pasar para obtener la validez nacional de los títulos son dos mecanismos cruciales que garantizan la nacionalización de la política sectorial.

Como se señala en el Informe de Gestión INFD 2007-2011, al promediar la gestión de gobierno de Néstor Kirchner, en el año 2005, el Ministerio de Educación convocó a especialistas para la realización de un estado de situación del nivel superior y de sus instituciones, en particular las que tienen ofertas de formación docente<sup>iv</sup>. Los estudios ofrecieron una mirada sistemática y una serie de problemas de larga data, a saber a) una baja consolidación de la identidad de la formación docente (homología con el formato del nivel secundario, debilidad en la formación para la práctica, no reconocimiento de los derechos estudiantiles); b) una misma organización de gobierno para las áreas de secundaria y superior en muchas jurisdicciones; c) desarticulación organizacional en el gobierno del sector, entre las instituciones formadoras de nivel terciario y universitario y entre las instituciones formadoras y las escuelas asociadas; d) fragmentación federal en cuanto a los procesos de diseño y desarrollo curricular; e) débil planificación e inadecuación de la formación continua, caracterizada por la

fragmentación de la oferta y sus problemas de calidad. Por todo esto, el Informe dice que “en síntesis, la heterogeneidad organizacional y formativa, unida a la debilidad política, hacía que el sistema formador funcionara más bien como un conglomerado de instituciones y planes de estudio y propuestas de capacitación coexistentes y desintegrados” (p.7).

En abril de 2007 se pone en marcha el proceso de construcción de las políticas nacionales de formación docente impulsadas y coordinadas por el INFD, por el Decreto 374 del PEN. Ese primer período se caracterizó por el esfuerzo para consolidar un sistema formador federal que abarque a la Nación y a las jurisdicciones, a los Institutos Superiores de FD como a las universidades, de gestión estatal y de gestión privada (aunque en la práctica, las regulaciones del INFD y sus políticas han recaído sobre los primeros), en el que se propone como función de los institutos superiores de formación docente: la enseñanza, la investigación y el apoyo pedagógico a las escuelas (Resolución CFE N°30/07).

En estos años, el INFD ha desarrollado una poderosa acción gubernamental a través del presupuesto específico para el sector, actuando sobre las direcciones de educación superior de las jurisdicciones, a las que se les prescribe la implementación de mecanismos colegiados de toma de decisiones en distintos niveles (gobierno de la jurisdicción e institucional), con promoción de la participación estudiantil y la promulgación de tres instrumentos: el Reglamento Orgánico Marco para las instituciones, el Régimen Académico y el Reglamento de Prácticas Docentes. Sus políticas se organizan en las áreas del desarrollo organizacional y el planeamiento de la oferta, el desarrollo curricular (incluyendo lineamientos federales comunes a la formación inicial de las carreras docentes llevadas todas a 4 años) y el desarrollo profesional mediante políticas de formación continua como promoción de postgrados y stages, entre otros. En cuanto a la función de la investigación, se considera que constituye una de las estrategias destinadas a elevar la calidad de la formación y fortalecer la formación académica de los docentes formadores. Al respecto, el INFD viene desarrollando una política activa con la Línea de Investigación “Conocer para incidir en las prácticas pedagógicas”, mediante la convocatoria anual de proyectos destinadas a docentes formadores (conformados en equipos de investigación), con capacitación y supervisión directa a cargo del Instituto Nacional. Es interesante destacar que los proyectos pueden ser presentados por docentes formadores de un instituto

superior o pueden ser interinstitucional (entre dos institutos de la misma jurisdicción) pero no se posibilita la vinculación entre equipos de institutos y universidades.

La generación del INFD supone un cambio en la gubernamentalidad de la educación superior con nuevas vinculaciones Nación-instituciones y Nación-jurisdicción.

En el caso de la educación universitaria, la década de los 90 vio crecer los organismos intermedios entre el nivel central y la base del sistema, espacios de mediación entre el Estado y las universidades (Krotsch, 2001), existe una clara relación directa entre la SPU y las universidades, incluso generándose lo que se ha destacado como grupos de gestión de áreas o programas nacionales con relativa autonomía en la dinámica institucional, lo que Suasnábar (1999) ha denominado como “mandarinatos académicos”.

La dirección de políticas hacia la formación docente ha generado un nuevo patrón de interacción conformado por el nivel central y los institutos superiores que ha modificado la situación respecto de la década anterior. Sin embargo, ese patrón no es directo ya que los institutos tienen dependencia jurisdiccional. En ese plano, el INFD ha trabajado con una construcción federal, armando una Mesa con los directores de las áreas de Educación Superior de las respectivas provincias (que en varios casos, tuvieron que independizarse de la gestión compartida con el nivel secundario). Si bien las decisiones del INFD y de su Mesa Federal son aprobadas por el Consejo Federal, con la participación de los Ministros de Educación de todo el país, en la práctica política las áreas de Educación Superior relativas a la Formación Docente han cobrado una relativa autonomía dentro de las gestiones provinciales, con financiamiento, prescripciones, normativa y políticas propias de orden nacional. A su vez, el INFD tiene muchas líneas de trabajo que si bien deben ser refrendadas a nivel jurisdiccional, los márgenes de actuación provincial son débiles, ya que se limitan a ser gestores (difusión y elevación) de las convocatorias INFD. En esta nueva relación de las dependencias jurisdiccionales a cargo de la educación superior en las respectivas provincias se comprueba la nacionalización de la formación docente.

Respecto del tema específico de este trabajo, en los tres primeros años de gestión del INFD se lanza una línea de convocatoria de Proyectos en el marco de un Programa de Articulación, ahora establecido entre dos áreas del nivel central SPU – INFD. El

segundo rasgo característico de esta propuesta es que se desplaza el eje de la articulación centrado en la continuidad de las trayectorias para los egresados de institutos superiores, al establecimiento de cooperación destinados a la mejora.

*“El Ministerio de Educación a través de la Secretaría de Políticas Universitarias y el INFD han desarrollado, promovido e implementado políticas para impulsar la integración y articulación del sistema de formación docente con la participación de distintos sectores involucrados en cada jurisdicción, con el propósito de afianzar las relaciones de cooperación entre Institutos de Educación Superior y Universidades, potenciando la reflexión sobre la responsabilidad del nivel formador y la búsqueda de alternativas de acción sobre problemáticas comunes a la formación docente” (INFD, 2012).*

En el marco del *Proyecto de Articulación e Integración de la Formación Docente* del que da cuenta el INFD, se desarrollaron dos convocatorias. La primera fue en el año 2008 [Resolución Ministerial N° 113/08] y se seleccionaron 32 Proyectos de 17 Jurisdicciones y 27 Universidades, con equipos mixtos universidades – ISFD. La segunda, en 2009 [Resolución Ministerial N° 563/09] tuvo como ejes temáticos: la formación docente para la mejora de la enseñanza de las Ciencias Naturales y la Matemática, el desarrollo curricular de los profesorados para los niveles inicial, primario y para la educación especial. En esta ocasión, el alcance fue de 19 Proyectos, 16 Jurisdicciones, 16 Universidades. No se volvieron a hacer otras convocatorias de esta línea a posteriori.

A su vez, en la gestión gubernamental universitaria estas acciones se localizan en el *Programa de Calidad Universitaria* que “entiende la calidad como búsqueda de la excelencia en tres dimensiones: a). los procesos de formación de profesionales, académicos y científicos, b). las condiciones institucionales que sostienen a la universidad pública en el marco de su autonomía, responsabilidad social, pluralismo ideológico y respeto por los valores democráticos y c). las dinámicas de integración y articulación del sistema educativo entre niveles e instituciones”. El Programa de la Calidad Universitaria se organiza en torno a diversos ejes<sup>v</sup>, uno de los cuales es el Programa de Articulación. Así vemos cómo la “articulación” que llegó a ser un Área propia dentro del organigrama es incluida ahora dentro de las políticas para el mejoramiento de la calidad.

En torno al Programa de Articulación, la SPU dice “El Ministerio de Educación a través de la Secretaría de Políticas Universitarias y el INFD han desarrollado, promovido e implementado políticas para impulsar la integración y articulación del sistema de formación docente con la participación de distintos sectores involucrados en

cada jurisdicción, con el propósito de afianzar las relaciones de cooperación entre Institutos de Educación Superior y Universidades, potenciando la reflexión sobre la responsabilidad del nivel formador y la búsqueda de alternativas de acción sobre problemáticas comunes a la formación docente”.

El Programa de Articulación SPU – INFD también ha organizado durante el año 2009 el Proyecto de Mejora de la Formación Docente Inicial para el Nivel Secundario en las áreas de Biología, Física, Química, Matemática, Geografía, Historia, Lengua y Literatura y Lenguas Extranjeras. En este marco, especialistas de las universidades y de los institutos superiores elaboraron trabajaron en conjunto para redactar “documentos de referencia que no prescriben una malla curricular, sino que presentan los saberes importantes a ser construidos y que las instituciones formadoras deberían comprometerse a garantizar” (INFD, 2014). Estos documentos forman parte de las orientaciones que se dan para orientar los procesos de desarrollo curricular en las provincias.

Otras acciones en las que se ha desarrollado mayor vinculación del INFD con las universidades han sido las que se dan en el campo de la formación continua. Además del auspicio (que supone becar a los docentes formadores asistentes y ponentes) y hasta la co-coordinación de eventos académicos junto a universidades, se destaca la promoción de postgrados y stages para que los profesores de ISFD tengan la oportunidad de actualizar su formación académica y pedagógica para favorecer el cambio del sistema educativo en su conjunto (Resolución N° 30). El INFD brinda a los docentes de profesorado para nivel inicial, primario y medio, y a los jefes de Área de los ISFD de gestión oficial, la posibilidad de postularse a becas que cubren el monto de la matrícula y aranceles universitarios, y hasta una ayuda económica para cubrir parte de los costos de los traslados y viáticos de los encuentros presenciales que requiera el cronograma académico. Señalan que

*“esta línea de acción se pueden llevar a cabo por el trabajo mancomunado de las tres instancias de gestión: 1. El Ministerio de Educación de la Nación, a través del INFD, financia y gestiona la línea de Postgrado y Stages. 2. Las jurisdicciones, a través de las Direcciones de Educación Superior y los Institutos Superiores de Formación Docente, son responsables de autorizar la presencia de los profesores becados a los encuentros que demanda la Universidad y gestionar su licencia con goce de haberes. 3. Las Universidades nacionales y extranjeras son responsables de la implementación de las acciones de formación convenidas con el INFD”.*

En el 2014 se ofrecieron 7 ofertas de especializaciones y maestrías de 6 universidades nacionales en las áreas de enseñanza de las ciencias experimentales y matemáticas, lengua y literatura, y una opción vinculada a investigación educativa<sup>vi</sup>.

Por otra parte, los stages constituyen una modalidad de formación intensiva mediante cursos cortos con énfasis en la práctica profesional y en la actualización académica. Son ofertas del INFED elaboradas conjuntamente con universidades y/o centros académicos de gran trayectoria. Están destinados a docentes formadores y a también se promociona que estudiantes del último año de las diferentes carreras docentes asistan a jornadas, simposios, seminarios o congresos nacionales y/o internacionales que se realizan en el país, como parte de la formación inicial de los futuros profesores. En el año 2013 se adjudicaron 219 becas para profesores y alumnos.

Finalmente, cabe destacar que no se ha dado el mismo desarrollo para la formación superior técnica, que había tenido un momento de impulso y renovación nacional a través del Programa de Reforma de la Educación Técnica Superior No Universitaria (PRESTNU), durante el menemismo y la Alianza. Este programa promovió el desarrollo de Institutos Tecnológicos Superiores, gestionados por una asociación privada, con participación del sector público, del sector productivo y de las universidades. El Fondo Nacional de Institutos Tecnológicos (FONIT), con financiamiento del BID, fue el instrumento que financió la transformación de institutos de formación superior técnica en institutos tecnológicos (ITEC) o su creación en regiones que no contaban con este tipo de oferta. La meta original del Programa era generar un “efecto de demostración” del funcionamiento de proyectos innovadores que contribuyeran decisivamente a la transformación del SESNU, pero la compleja realidad de las instituciones de educación terciaria y la escasa trayectoria de cooperación interinstitucional en este campo, hizo que las expectativas del Programa no se cumplieran cabalmente.

Si bien es cierto que la política kirchnerista eligió la formación técnica como uno de los pilares de su programa educativo – como lo muestran la promulgación de la Ley de Educación Técnico Profesional y el ingente presupuesto educativo destinado al sector, han sido las instituciones secundarias técnicas las beneficiadas ampliamente de los planes erigidos, en lo que se convirtió en una revalidación de las ex escuelas industriales, que han quedado en el imaginario social como el mejor ejemplo de las instituciones afectadas por las políticas neoliberales de los 90. Recién en los últimos dos

años, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), durante la gestión de Ma. Rosa Almandoz (que finalizó en 2012), comenzó a discutir la implementación de una Red de Institutos Superiores Industriales, cuestión sin dinamismo en este momento.

### **A modo de cierre**

Nos propusimos analizar las políticas que enmarcaron la configuración de la educación superior en las dos últimas décadas, en cuanto a los sectores institucionales universitario y no universitario, su interacción y su especificidad.

Como señalamos, la interacción establecida como “articulación”, como política estratégica para el sistema de educación superior tuvo su auge hacia fines de la década de los 90 y comienzo del siglo XXI, constituyendo una línea de gestión que atravesó el final del menemismo, el gobierno de la alianza y la primera parte del gobierno de Néstor Kirchner para luego quedar relegado en la agenda. Por otro lado, en el campo de la educación terciaria, la puesta en marcha del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) plantea criterios comunes para la formación docente a nivel nacional, fortaleciendo la educación superior no universitaria en ese campo e introduciendo cambios en el panorama de la educación superior.

En la ubicación actual de los temas de articulación en la gestión central de la educación universitaria y en cuanto a las convocatorias realizadas conjuntamente con INFD, destacamos como se ha desplazado el eje de sentido de la política. Mientras durante el menemismo, la Alianza y los primeros años del kirchnerismo, la articulación estuvo destinada a las trayectorias de los egresados de institutos superiores, durante el avance de la gestión kirchnerista ese eje se desplaza a promover el mejoramiento de la calidad de la educación superior.

Esta observación no deja de sorprender en una primera lectura, porque podría resultar contradictoria con los imaginarios contruidos sobre la década del 90 y el discurso neoliberal y la primera década del siglo XXI autodenominada “década ganada” y signada por el discurso de la inclusión social y educativa, nos referimos a que la preocupación por la democratización y las “trayectorias” –concepto en auge- estarían signadas en el primero de los períodos y la calidad –ese concepto difícil- en el segundo.

Se hace necesario analizar estas políticas en marcos mayores relacionados con las políticas de expansión y democratización de la educación superior. El menemismo trabajó sobre los pivotes de la creación de nuevas universidades, particularmente en grandes conglomerados urbanos con alta diferenciación social, como los del conurbano bonaerense, y la articulación con la educación superior. El kirchnerismo trabaja, con continuidad del primer pivote, como es la política de creación de nuevas universidades, que no deja de tener una fuerte injerencia política sobre el armado de tramas políticas partidarias (Marano, 2012) y resignifica el tema del acceso a la educación superior como “inclusión” por medio de mayor cantidad de instituciones en localizaciones de alta densidad demográfica con vulnerabilidad social y mediante la política de ampliación de becas estudiantiles. En este período, la articulación no parece ser un objetivo prioritario, y cuando se lo destaca, se refiere se hace para remarcar el aporte que puede hacer la universidad al mejoramiento de la calidad brindada en los institutos superiores.

En otro sentido, es necesario continuar la indagación sobre la trama política particular constituida por patrones de interacción y negociación entre distintas esferas de la acción estatal (gubernamental, jurisdiccional, académica, instituciones terciarias), las nuevas instancias y los nuevos sentidos en los que se genera la provisión de educación superior, en un contexto de creciente demanda social de acceso a la misma.

Esos cambios pueden desagregarse, por lo menos, en dos planos. Un primer plano a nivel central, es posible estudiar el patrón de interacción entre las dos instancias de orden gubernamental – SPU e INFD entre sí y respecto de la construcción de políticas SPU-universidades y la relación INFD-instituciones superiores, donde la jurisdicción provincial no sólo hace de mediación política institucional, sino que es un actor decisivo en la incorporación y significación de esas políticas. Por otro lado, es posible analizar un segundo plano, un fenómeno poco estudiado, referido a la interacción que se está suscitando entre universidades e institutos terciarios, esto es, distintas formas de interacción menos formalizadas, acciones de articulación académica en crecimiento que no están visibilizadas.

Se abre así un nuevo escenario para analizar y comprender la configuración actual del sistema de educación superior, la regulación del sistema y las instituciones, las relaciones entre las políticas nacionales y jurisdiccionales, las interacciones entre

actores; nuevas postulaciones que serán de importancia a la hora de pensar la futura Ley de Educación Superior.

## BIBLIOGRAFÍA

Alvarez M. C. y Dávila M. (2005). “La articulación entre la educación superior universitaria y no universitaria en la Argentina”. *Documento de trabajo* N° 141. Universidad de Belgrano. Bs. As.

Cámpoli O. (2004). “La formación docente en la República Argentina”. Trabajo para IESALC. Buenos Aires.

Chiroleu, A. e Iazetta, O. (2012). “La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos de Kirchner” en Chiroleu, A., Marquina, M., y Rinesi, E. (2012). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: UNGS.

Farber, A. M. (2005). “Articulación entre la educación superior universitaria y no universitaria en Argentina” en Casali, C., Farber, A. y otros. *Cuestiones de Educación Superior*. Editorial UNLu: Lanús.

Feijóo y otros, 1997. Proyecto “Articulación entre el nivel superior no universitario y el nivel universitario”. UNTREF.

García de Fanelli, A. y Jacinto C. (2010). “Equidad y educación las carreras terciarias y universitarias” en *Revista Iberoamericana de Educación Universia* N°1, pp. 58-75. <http://ries.universia.net>.

Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: UNQui.

Marano, M. G. (2011) “Las sedes o extensiones áulicas como formas de expansión universitaria” en *Revista Pensamiento Universitario* N°14. Buenos Aires.

Marano, M. G. (2012). *Aquí también se puede*. La expansión universitaria a través de sedes o extensiones áulicas: una forma particular de articulación entre Universidad y territorio”. Presentación en Panel en I Jornadas Universidad, Democratización y Territorio. Nuevas perspectivas sobre la Educación Superior. UNQui, 14 y 15 de junio.

Marano, M.G. (2014). “Las interacciones entre Universidades e Institutos superiores como objeto de estudio: análisis de antecedentes y referentes conceptuales”. Ponencia presentada en I Encuentro Internacional de Educación. Espacios de investigación y divulgación. UNCPBA, Tandil.

Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Richmond, I. (2006a). Las universidades argentinas en el contexto de las políticas de los 90s: el caso de la licenciatura de articulación en Ciencias de la Educación de la UNICEN en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 14 (27). Disponible en <http://epaa.asu.edu/epaa/v14n27/>.

Richmond, I. (2006b). La mercantilización de la universidad pública argentina: políticas nacionales de articulación de los dos subsistemas de la educación superior en *Revista Española de Educación Comparada*, 12, 407-428. Disponible en: <http://www.sc.ehu.es/sfwseec/reec/reec12/reec1217.pdf>.

Rovelli, L. (2012). “Dinámicas históricas y lógicas de expansión universitaria en la Argentina” en Chiroleu, A., Suasnábar, C. y Rovelli, L. *Políticas universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: UNGS- IEC-CONADU.

Suasnábar, C. (1999). “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica” en Tiramonti, G., Suasnábar, C. y Seoane, V. *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*. La Plata: EDULP. Serie: Estudios/ Investigaciones.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). “Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente” en Chiroleu, A., Marquina, M. y Rinesi, E. Op. cit.

Toribio, D. (2005). “La articulación necesaria de la educación superior” en Casali, C., Farber, A. y otros. Op. cit.

Fuentes:

- Instituto Nacional de Formación Docente (2012). *Relato de una construcción política federal 2007-2011*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Secretaría de Educación Superior (2000). “Hacia un sistema integrado de educación superior en la Argentina: democratización con calidad. Documento de trabajo. Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires.
- Secretaría de Políticas Universitarias (2013). Ministerio de Educación de la Nación. Programa de Articulación Universitaria. Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/calidad-universitaria/proyectos-de-articulacion/>

i Nos referimos al Proyecto de Investigación “El estudio de la política y las políticas en el campo de la Educación Superior en Argentina: dinámicas de expansión, políticas de articulación, políticas de internacionalización y campo académico” de la UNLP”, aprobado en el Programa de Incentivos 2013-2016, bajo la dirección del Dr. Claudio Suasnábar.

ii Alberto Taquini (h) se identifica como autor de innovaciones de un programa de nuevas universidades en 1968 y de los colegios universitarios en los 90 sobre la base del concepto de “tamaño máximo de universidad como una función de la exigencia académica, funcional y de una diversidad de ofertas universitarias”. Ver Taquini, A. (1995). *Colegios Universitarios: una estrategia para la educación superior*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

iii En la página web de la SPU los datos actuales que figuran son: 47 Universidades Nacionales, 50 Universidades Privadas, 7 Institutos Universitarios Estatales, 14 Institutos Universitarios Privados, 3 Universidad Provincial, 1 Universidad Extranjera y 1 Universidad Internacional.

iv Fueron 8 informes de destacados especialistas, como Davini, Terigi, Acosta, Aguerro, Vezub, Tenti Fanfani y Morduchowicz, más los informes de la DINIECE/ME y de la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua, coordinada por el Ministerio de Educación de la Nación.

v El Programa de la calidad incluye: Proyectos de: Mejoramiento de la Enseñanza, Articulación, Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas, Mejoramiento de la Enseñanza en Ingenierías Forestal, en Recursos Naturales y Zootecnista.

vi Se auspician postgrados de las universidades de Córdoba, UNL, Rosario, UNLa, UNGSAM.