ISSN 2314-2138

Revista Electrónica
http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/debate-universitario

Debate Universitario

Volumen III - Nº 5 - Noviembre 2014

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS EN EDUCACIÓN

UAI
Universidad Abierta Interamericana

Sumario

Giba, Gabriela Silvia

En memoria…… ..Pág. 5

Barsky, Osvaldo

Editorial . ……. Pág. 7-8

Artículos

Rama Vitale, Claudio Antonio.

La dinámica pendular de la regionalización de la universidad en Argentina …….....Pág. 9-26

Rozzi de Bergel, Ana Maria.

Competencias pedagógicas de los profesores universitarios para la producción de materiales de calidad para educación a distancia mediada por las TIC …….....Pág. 27-50

Tavela, Danya Verónica; Castro, María Florencia

El desarrollo y fortalecimiento de la profesión académica a través de la carrera docente en la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. ……...Pág. 51-66

Documentos sobre la Educación Superior

Dávila, Mabel; Díaz Maynard, Álvaro; Fernández, Julio; Garibaldi, Luis; Kremer, Roberto; Landinelli, Jorge; Landoni, Pablo; Martínez Larrechea, Enrique; Rama, Claudio; Williman, Claudio.

La regulación de la Educación Superior Privada en Uruguay: análisis y discusión del Decreto 104/14 ……Pág. 67-107

Barsky, Osvaldo .

La evaluación de la ciencia, la crisis del sistema internacional de revistas científicas y propuestas de políticas. …….Pág. 109-124

Comunicaciones

Ramírez-Martinell, Alberto; Casillas Alvarado, Miguel Angel; Contreras Asturias, Celia CristinaJuegos .

La incorporación de las TIC a la enseñanza universitaria de los idiomas ……..Pág.125-140

Debate en DEBATE

De Vincenzi, Rodolfo

El interés público por la calidad: homogeneidad en los criterios de evaluación y re pluralidad de proyectos institucionales.

…….Pág. 141-151

Del Bello, Juan Carlos; Giménez, Graciela.

La doctrina de las carreras reguladas por el estado y los corporativos…….Pág. 153-157

Reseñas

Marquis, Carlos.

Reseña del libro: 'Políticas de evaluación y acreditación en las universidades arge Ariadna Guaglianone. Buenos Aires: UAI, Teseo,

2013…….Pág.159-160

En Memoria

GABRIELA SILVIA GIBA

10 de enero de 1973 – 5 de setiembre de 2014

En pleno desarrollo de sus actividades falleció Gabriela, responsable de la edición de Debate Universitario. La consolidación de una revista científica implica un trabajo de alto nivel técnico, pero también una continuidad cotidiana en el seguimiento de los procesos de evaluación, en la localización de documentos y publicaciones de relevancia para los objetivos planteados en el diseño conceptual de la publicación. Y, con la misma importancia, en la difusión especializada de la revista y en los sucesivos procesos de incorporación a los registros nacionales e internacionales.

En estos años la presencia de Gabriela fue decisiva para lograr numerosos objetivos que garantizan la continuidad de este proceso. Para ello, además de su capacidad que incrementaba permanentemente en relación con esta temática, sumó una intensa pasión para superar cada una de las dificultades que se presentaban y para sumar bajo su directa autoría secciones como las de estadísticas universitarias, reseñas, completando así el perfil integral de la publicación.

La calidad de su trabajo y su gran responsabilidad y capacidad de respuesta, habían hecho que la Universidad Abierta Interamericana le asignara tareas similares con otras revistas de la institución en las que estaba iniciando su labor.

Gabriela había completado sus estudios de Doctorado en Ciencias Políticas y le faltaba entregar su tesis en la problemática de estudios de la historia de sujetos sociales agrarios en la región pampeana argentina, tema que también abordaba con creatividad.

Se nos fue inesperadamente en un momento de gran crecimiento personal con clara repercusión institucional. Sus compañeros de objetivos y tareas la recordaremos con mucho afecto y nostalgia, y trataremos de honrar su memoria consolidando Debate Universitario como un instrumento útil para mejorar la calidad de la educación superior.

Editorial

Osvaldo Barsky[1]

Universidad Abierta Interamericana / Osvaldo.Barsky@UAI.edu.ar

En este número de Debate Universitario presentamos un rico material que hace honor a nuestra intención de generar diálogos productivos en los actores ligados a la educación superior.

En primer lugar incorporamos un agudo intercambio entre destacados miembros de la comunidad académica uruguaya sobre la regulación de la Educación Superior Privada en Uruguay basado en el análisis y discusión del Decreto 104/14 de reciente sanción. Para este debate fueron invitados a participar representantes de las distintas partes involucradas: el Estado, a través del Ministerio de Educación, las Universidades Privadas, y la estatal Universidad de la República, también involucrada en la regulación. Actores que desde diversos puntos de vista discuten, en el marco del actual Decreto, sobre dos ejes: la regulación del sistema y la evaluación de su calidad.

Queremos agradecer a nuestros colegas haber utilizado este espacio de reflexión para este intercambio, que sin dudas es un adecuado balance del estado de situación de esta problemática inscripta en el modelo universitario del Uruguay.

En segundo lugar, Juan Carlos del Bello, Graciela Giménez y Rodolfo De Vincenzi, presentan sus críticas reflexiones sobre la experiencia de la aplicación del, a esta altura, famoso art. 43 de la Ley de Educación Superior argentina sobre las carreras reguladas, destacando las deformaciones introducidas al sistema que han ido mucho más allá del texto de origen, abriendo así un debate en el que esperamos se sumen los afectados e interesados en esta problemática.

Un aporte que será muy valorado es sin duda el de Claudio Rama sobre los procesos de descentralización y regionalización de las universidades estatales argentinas, que se encuentran en constante expansión, con fuerte basamento en decisiones políticas que canalizan diversos perfiles de intereses locales y corporativos. La integralidad del trabajo permite destacar un caso que alimenta el debate regional sobre esta problemática.

Ana María Rozzi de Bergel en un cuidadoso estudio ilustra sobre las competencias pedagógicas de los profesores universitarios para la producción de materiales de la educación a distancia, tema relevante teniendo en cuenta el acelerado proceso de expansión de estas actividades en el sistema universitario argentino vinculado avance vertiginoso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Una comunicación de Alberto Ramírez-Martinell, Miguel Ángel Casillas Alvarado y Celia Cristina Contreras Asturias aborda en detalle el tema de la introducción de los TIC en la enseñanza de idiomas en la Universidad Veracruzana, con aportes específicos de gran utilidad para el uso de estos instrumentos en la enseñanza universitaria a partir de una visión integral sobre su implementación.

1 Investigador Principal del Conicet. Director de la Revista “Debate Universitario”

El artículo de María Florencia Castro y Danya Tavela presenta el diseño de un sistema de ingreso, permanencia y promoción de los recursos humanos docentes en la Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Propuesta sugestiva para mantener un sistema de evaluación permanente que garantice la calidad académica, en momentos en que la creación de numerosas universidades no necesariamente se ha traducido en adecuadas políticas de selección de los recursos humanos más adecuados.

La reseña de Carlos Marquis del libro "Políticas de evaluación y acreditación en las universidades argentinas" de Ariadna Guaglianone que analiza el efecto de las prácticas de acreditación de las carreras de Ingeniería, cuyo impacto para la autora es claramente mayor que el producido por los procesos de evaluación institucional. El libro integra un panorama de los sistemas de evaluación en el orden internacional con el desarrollo de la experiencia Argentina y aporta en su conjunto un valioso material para las reflexiones sobre esta temática.

Continuando con la problemática planteada en el número 4 de la Revista Debate Universitario, presentamos el documento presentado al seminario realizado por la Organización Iberoamericana de Educación (OEI) por el suscripto, sobre la crisis del sistema internacional de revistas científicas y propuestas de políticas de publicación científica para la Argentina.

Confiamos que la densidad de los temas planteados estimule la reflexión de nuestros lectores, sea útil para sus actividades y siga impulsando sus colaboraciones con esta publicación.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

La dinámica pendular de la regionalización de la universidad en Argentina

Claudio Rama[1]

Universidad de la Empresa (UDE) - Uruguay / claudiorama@gmail.com

Resumen

El artículo analiza la dinámica de construcción del sistema de educación superior pública en Argentina atendiendo a las dimensiones de su regionalización y explorando las tensiones regionales alrededor de su construcción. Visualiza bajos niveles de diferenciación institucional y de competencia institucional, pero indica las complejidades de esa diferenciación regional, el carácter no resuelto políticamente de tales procesos, y como su dinámica ha estado asociado a procesos político ideológicos. La regionalización de la educación superior muestra múltiples expresiones, pero donde la dominante ha sido la tensión entre la construcción de espacios de poder y de desarrollo académico a escala local frente al objetivo desde los ámbitos nacionales de regular nacionalmente la educación superior.

PALABRAS CLAVES: Regionalización; Empoderamiento; Educación superior; Diferenciación; Calidad; Argentina

Abstract

The pendular dynamic of the regionalization of the university in Argentina. The article analyzes the dynamics of construction of the Public Higher Education System in Argentina considering the dimension of regionalization and exploring the regional tensions around its construction. It displays low levels of institutional differentiation and institutional competence, but indicates the complexities of regional differentiation, the politically unresolved character of such processes, and how its dynamics has been associated with ideological political processes. The regionalization of higher education shows multiple expressions, but the dominant one has been the tension between the construction of spaces of power and academic development at local level against the national objective of regulating Higher Education at a national level.

KEY WORDS: Regionalization; Empowerment; Higher education; Differentiation; Quality; Argentina

Artículo Recibido: 18-6-2014 Aceptado: 28-8-2014

1 Master en Gerencia Educativa; Doctor en Educación (UNESR); Doctor en Derecho (UBA) y tres postdoctorados (UNICAMP, UFF, UNESR). Fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y Caribe (IESALC). En Uruguay, fue Director del Instituto Nacional del Libro, del Sistema Nacional de Televisión y del SODRE. Profesor del Doctorado de Educación y Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa (UDE). Es investigador categorizado en el Sistema Nacional de Investigadores y Director del Observatorio de la Educación Virtual en América Latina y El Caribe (Virtual Educa - OEA). Investigador en educación superior. Economista; Especialista en Marketing y en Educación a Distancia

I. El contexto de la descentralización educativa.

El análisis de la regionalización constituye uno de los ámbitos teóricos y conceptuales recientes de los análisis sociales en América Latina en la cual se localizan visiones y enfoques contrapuestos, dada la polisemia del concepto. En tal sentido se verifican interpretaciones divergentes de la dimensión y significación de tales procesos, (Moncayo, 2002). Los enfoques y valoración de dichas dinámicas son múltiples y diversas, destacándose los enfoques asociados a los nuevos escenarios del desarrollo y el empoderamiento (Putman, 1993), a su rol como mecanismo de apaciguar los conflictos y presiones sociales a través de transferir conflictos a los ámbitos descentralizados (Huntington, 1975) o a dinámicas económica asociadas a la construcción de capacidades, ventajes competitivas locales y redes de aprendizaje (Lundvall, 2002), son algunas de esas perspectivas teóricas que impulsan estas nuevas configuraciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad. La regionalización refiere a la forma en la cual se construyen las sociedades, y por ende también a las formas a partir de las cuales se construyen los sistemas educativos y en nuestro caso de los sistemas universitarios.

La regionalización con su basamento en el federalismo tiene una raíz filosófica en el espíritu liberal como contrapeso de poderes y ha sido impulsado en la Constitución de los Estados Unidos, al tiempo que los enfoques centralistas remiten a concepciones que otorgan un rol central al Estado en la construcción de la Nación y de su identidad nacional con una fuerte raigambre francesa.

Estas diversas concepciones han atravesado la conformación de los sistemas universitarios en las últimas décadas marcando la regionalización de la educación superior pública, cuyas formas de organización y gestión le han conferido una peculiar expresión.

La universidad latinoamericano ha sido por excelencia la universidad nacional o universidad mayor, y con fuertes raigambres monopólicas, dada por su conformación como servicio de elite y como institución importada. Ello ha ido cambiando en el siglo XX con la expansión y democratización de la educación superior que ha introducido la diferenciación institucional y la construcción de sistemas con diversidad institucional, de accesos, de niveles, de modalidades. Ello ha estado marcado por fuerzas centrífugas o descentralizadoras y fuerzas centrípetas o centralizadoras en la conformación de los sistemas de educación superior que han impactado en las formas y dimensiones de la regionalización. (Martínez, 2002). Ello se ha expresado en un espacio en pugna y conflicto de intereses y dinámicas que ha ido construyendo diversidad de formas de regionalización, de empoderamiento, de especializaciones y de universidades e instituciones superiores en términos de organizaciones nacionales, federales, provinciales, departamentales, distritales, regionales o municipales creadas y localizadas en el nivel primario, secundario y terciario de la organización de los Estados. Estos también se han expresado en múltiples y diversos niveles de coordinación, subordinación o autonomía y diferenciación asociados a los distintos niveles de centralización, desconcentración, descentralización o de formas híbridas o mixtas.

El arquetipo de universidad nacional localizada en las grandes ciudades y con un fuerte sistema de gestión con autonomía y cogobierno que caracteriza a América Latina en el siglo XX, ha sido un modelo institucional urbano que ha determinado las formas, y también limitado, el desarrollo de universidades regionales y la diferenciación institucional. En general el acceso a la educación superior en la región se ha basado en universidades y posteriormente gracias a la diferenciación mediante institutos superiores o terciarios, lo cual ha caracterizado la existencia de un modelo binario más allá del peso dominante universitario.[1] Sólo recientemente asociado a una mayor diferenciación y regionalización han irrumpido nuevas tipologías universitarias al interior como tecnológico, politécnico, a distancia, pedagógicas, etc.

1 La clasificación internacional diferencia dichos institutos en 5A y 5B

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

En la región, la gestión del modelo universitario ha descansado en la autonomía y el cogobierno, en tanto que la regulación terciaria ha descansado en los Gobiernos, en general a través de los Ministerios de Educación. En los años 90 han irrumpido nuevos enfoques de descentralización y reformas del Estado que han facilitado la descentralización y desconcentración educativa y que inclusive han llevado a procesos de transferencia, radicación o creación de instituciones de educación superior en las regiones.

Para algunos la regionalización constituye un «paradigmas tecnicista y eficientista – propio de la Nueva Gestión Pública - que se impuso desde los 90 y que propende a poner a las universidades al servicio de la producción y de los proyectos políticos provinciales....(donde) las universidades provinciales se han hecho eco de muchas de las consignas de las políticas neoliberales instauradas a partir de los 90, (mostrando) una gran dependencia del poder político provincial, lo que pone en serio riesgo la autonomía» (Menghini, 2007). Otros enfoques educativos de la regionalización han valorado los procesos de eficiencia en la gestión. (Barry, 2005). Es de destacar también su impacto en el empoderamiento y el mejoramiento de la pertinencia y la calidad. Para Martínez (2002) la tensión alrededor de la regionalización de la educación superior, más allá de los distintos modelos históricos de sus sociedades, se retoma cuando una sociedad crece y se hace más compleja.

La construcción y el desarrollo de las universidades regionales, provinciales o de sedes en el segundo y tercer nivel de los Estados en América Latina ha constituido un proceso altamente diverso a nivel de los distintos países y regiones, y que en el contexto de la masificación y diferenciación institucional, muestra las tensiones alrededor del empoderamiento, de la pertinencia y de la autonomía regional. La tensión de la regionalización es derivación de la conformación de sistemas nacionales de educación superior. En tal sentido, la construcción de los sistemas esta asociada a conflictos y tensiones alrededor de la descentralización, desconcentración o modelos mixtos o híbridos (Martínez, 2002). Ello tanto en el sector público como en el privado, el cual a su vez, más allá de estructurarse bajo lógicas donde el mercado es el asignador dominante, también ha estado sujeto, aunque en menor proporción a decisiones políticas de regulación que han habilitado o negado sus niveles de regionalización y de empoderamiento local.

En el caso de la regionalización del sector universitario público, que es el centro de este artículo, la construcción de universidades en el segundo nivel del Estado, ha sido un proceso con dimensiones más políticas y en tal sentido más basadas en concepciones ideológicas y de estructuras de poder.

II. Luchas y dinámicas alrededor de la creación de universidades en el segundo y tercer nivel de los Estados. El caso de Argentina

a. La génesis universitaria de carácter provincial

En Argentina históricamente la creación y gestión de los servicios universitarios públicos ha sido una función de las Provincias. Las universidades, en su etapa post colonial en la etapa de la independencia, quedaron sujetas al control Provincial y actuando acorde a ello en una región particular. Eran universidades de una Provincia o región particular y sus propios nombres remiten a la orientación a una cobertura Provincial. Tales como la Universidad Nacional de Córdoba fundada en 1613 o la Universidad de Buenos Aires fundada en 1821 a impulso de un decreto del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo tales instituciones pasaron a depender de la Nación: la Universidad de Córdoba fue nacionalizada en 1854 (Pérez Lindo, 2003) y la Universidad de Buenos Aires lo fue en 1881.

En 1885 bajo la presidencia de Julio Roca, se aprueba mediante la ley 1.597 el Estatuto de las Universidades Nacionales que fija las bases a las que debían ajustarse los estatutos de las universidades nacionales. La norma se refería fundamentalmente a la organización de su régimen administrativo y de elección y representación, y dejaba todos los otros aspectos liberados a su

propio accionar, entre los cuales también inclusive el ámbito de acción regional de las universidades existentes para ese momento que eran la UBA y la Universidad de Córdoba. Estas eran de hecho universidades provinciales pero que estaban facultadas a poder actuar en todos los ámbitos territoriales.

Sin embargo, más allá del carácter nacional de ambas universidades y de su des-provincialización, hacia fines del siglo XIX y siguiendo la tradición y las fuerzas regionales, se crearon como nuevas universidades provinciales las universidades provinciales de La Plata, de Santa Fe y de Tucumán. La Universidad Provincial de la Plata, como universidad fuera del dominio del gobierno nacional, fue creada, bajo la impronta de la masonería que configuró su perfil técnico y local (Vallejo, 2007), en 1897 bajo el mandato de Dardo Rocha, que fuera elegido como su primer Rector. Esta extendió su vida académica sólo hasta 1905, ya que en 1904 el ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, Joaquín V. González, planteó la idea de instaurar en la ciudad una Universidad de carácter Nacional cimentada sobre las bases de la Universidad Provincial y de otros institutos de instrucción superior ya existentes mediante su nacionalización. El discurso planteaba la carencia de recursos y su débil situación, proponiéndose crear «una Universidad moderna, con base científica con énfasis en la investigación, la extensión universitaria, el intercambio permanente de profesores con los centros de excelencia del extranjero, y la necesidad de la educación continua incluyendo con ese propósito una escuela primaria y otra secundaria, ambas de carácter experimental». (Barba, 1972).

La utopía de dicho proyecto nacionalizador fue planteado a través de la superación de su carácter provincial. En 1905, González firmó con el gobernador de Buenos Aires, un convenio ad referéndum entre la Nación y la Provincia para la creación de la Universidad Nacional de La Plata, por el cual se cedieron a la Nación, el Museo, el Observatorio Astronómico, la Facultad de Agronomía y Veterinaria, la Escuela Práctica de Santa Catalina, el Instituto de Artes y Oficios, el terreno donde luego fue edificado el Colegio Nacional, la Escuela Normal, el edificio del Banco Hipotecario, y una serie de quintas, chacras y terrenos. El acuerdo fue aprobado por el Congreso Nacional y la Legislatura Provincial, y el 19 de septiembre fue sancionada la ley nacional de creación Nº 4699, promulgado posteriormente por decreto del presidente Quintana. (Barba, 2005). En el 1906. Joaquín V. González, el propio impulsor, asumió como Rector de la recién creada, o transformada, Universidad Nacional de la Plata. Fue esta la segunda experiencia de universidad Provincial, luego de la UBA, y la tercera acción nacionalizadora (luego de Córdoba y UBA) de un proyecto universitario provincial.

En dicho contexto se habían creado la Universidad Provincial de Santa Fe en 1889 y la Universidad Provincial de Tucumán en 1912. Sin embargo ellas fueron nacionalizadas en el marco de los impulsos de la Reforma de Córdoba. La Universidad Provincial de Santa Fe fue nacionalizada en 1919 como Universidad Nacional de El Litoral. Las nacionalizaciones fueron llevadas a cabo por el radicalismo en el poder, entre 1916 y 1930, más allá de su política de respeto proclamada al federalismo. Era parte del impulso reformista de Córdoba que asoció el espíritu modernizador a la Nación y el espíritu conservador a la Provincias. Nacionalizar era entonces modernizar. En este nuevo contexto, posteriormente se expandieron únicamente universidades nacionales, tal como la Universidad Nacional de Cuyo en 1939, pero también integrando algunos centros educativos provinciales ya existentes. (Napoli, 2005)

La característica dominante del sistema universitario fue su baja diferenciación y el carácter estatal y nacional de las universidades existentes, las cuales estaban regionalizadas, en términos de cubrir una Provincia exclusivamente, a través de un modelo desconcentrado del poder central. Con la Reforma de Córdoba el modelo se mantuvo pero pasaron a ser descentralizadas administrativamente y académicamente al impulso de la autonomía y el cogobierno. La Reforma de Córdoba no tuvo como eje la regionalización sino que impulsó un paradigma estatal y enfrentó críticamente a las universidades localistas, en tanto expresaban particularismo, enfoques conservadores o grupos locales de poder. (Cuneo, 1988).El carácter federal constitucional en materia de educación sólo fue concebido para la educación primaria..

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

b. La universidad federal

La dinámica de Universidades nacionales pero localizadas en un territorio particular con exclusividad se mantuvo hasta la creación de la Universidad Obrera en 1948 que, al amparo del cambio político y el gobierno peronista, impulsó un nuevo modelo universitario con la creación de universidad imbuida de un sentido estatal y federal y a la vez técnico y obrero. (Ocampo, 2013) Era un paradigma de una universidad dependiente de la Nación y con capacidad de actuar en todas las Provincias. Este modelo técnico y obrero a la vez se mantuvo hasta el quiebre constitucional de 1955, para cuando ella ya se había expandido nacionalmente a través de la creación de sedes como Facultades Regionales a cargo de un Decano en Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Santa Fe (marzo de 1953), en Mendoza (junio 1953), Facultades de La Plata, Tucumán y Bahía Blanca (enero 1954) y Avellaneda (marzo de 1955) con lo cual se conforma efectivamente como un modelo de universidad con características federales y altamente centralizada y donde sus Decanos inclusive eran nombrados por el Poder Ejecutivo (Napoli, 2005). La UTN ha desarrollado desde entonces como universidad federal un proceso de regionalización como desconcentración a través de la creación de 29 sedes regionales. Al cambiar el gobierno en 1958 con el ascenso en las elecciones presidenciales de Frondizi por la Unión Cívica Radical Intransigente presidenciales -con el apoyo del peronismo ilegalizado en ese entonces - y bajo un proyecto desarrollista, se formuló un proyecto para reformular la Universidad Obrera y transferir sus Facultades regionales a las distintas Universidades tradicionales existentes en esas regiones en calidad de «Facultades de Tecnología». Finalmente, la carencia de otras universidades en esas regiones y el nuevo espíritu desarrollista tecnocrático y las alianzas políticas impusieron su relativo mantenimiento mediante la ley 14.855 que la transformó en Universidad Tecnológica Nacional y mantuvo el modelo de estructura Federal, sin un ingreso obrero exclusivo y con una denominación menos limitada. (Ocampo, 2013) en el marco del nuevo modelo desarrollista. El nuevo modelo mantenía al carácter federal, pero le daba más autonomía acercándose en proyecto tradicional heredado de Córdoba y ampliaba sus ofertas distanciándola del perfil exclusivamente tecnológico. Igualmente se ampliaba la base de los ingresos que ya no se orientaban a estudiantes obreros egresados de todas las modalidades de educación media y no sólo tecnológicas (Napoli, 2005). De hecho se redujo la diferenciación institucional, así como la alta ideología peronista, técnica y obrera del modelo anterior, aunque se mantuvo su alta regionalización que posteriormente continuó expandiéndose pero no bajo un perfil especializado disciplinario (tecnológico) ni social (obrera), sino que desarrolló nuevas carreras y el ingreso no estuvo restringido a los obreros.

c. La universidad regional de tipo bi provincial

En el nuevo contexto de la Revolución Libertadora de 1955, más allá de la existencia que hemos referido de universidades provinciales, nacionales y federales, se consolidó la tipología dada por una universidad regional con presencia en dos Provincias. Entre los años 1920 y 1955, la vida universitaria en el Nordeste estuvo constituida por el funcionamiento de Facultades, Carreras e Institutos creados, en su mayoría, por la Universidad Nacional del Litoral (de la Provincia de Santa Fe) y por el Instituto de Investigaciones Médicas de la Universidad Nacional de Tucumán (localizada en San Miguel de Tucumán) y subordinados a ellas. En las ciudades de Corrientes y de Resistencia se crearon servicios por parte de ambas universidades y que con la provincialización de los territorios nacionales, derivó en la creación de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) en diciembre de 1956 por Decreto Ley 22.299.[2] En dicha universidad se agruparon a varias unidades académicas dependientes de dichas universidades así como otras instituciones académicas locales independientes y asumió un carácter de universidad de dos provincias en tanto su ley la faculta como responder a ambas provincias. La Ley dispuso que 6 Facultades se instalaran en Corrientes y 5 en Resistencias pero no estableció ninguna participación de fuerzas regionales ni proporción de

2 http://www.unne.edu.ar/conociendo/doc_normativas/estatuto.pdf (Revisión: 17/03/2014)

participación o injerencia social a nivel provincial o regional. Sin embargo su carácter regional se reforzó en que su rectorado se localiza en la ciudad de Corrientes al tiempo que su vicerrectorado está en la ciudad de Resistencia, provincias de Corrientes y del Chaco, respectivamente, más allá de su domicilio legal en Corrientes. Este enfoque regional le impulsó también a una organización con varias sedes geográficas habiéndose expandido a través de Centros Regionales Universitarios en las ciudades chaqueñas de Charata, Juan José Castelli y General Pinedo, en las ciudades correntinas de Goya, Paso de los Libres, Ituzaingó, Santo Tomé, Esquina y Curuzú Cuatiá, e inclusive instalando sedes en las ciudades de Posadas (Misiones), Clorinda (Formosa) y Ciudad de Formosa. La UNNE también estaba conformada por la Facultad de Agroindustrias, con sede en la ciudad de Sáenz Peña (Chaco), hasta la creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAus), que pasó a depender de ella. Con ello adquiere un relativo carácter regional y no meramente bi provincial, pero sin inserción de fuerzas regionales o empoderamientos particulares salvo la localización de las Facultades. Actualmente tiene 49.875 estudiantes aproximadamente, en once facultades y múltiples institutos dependientes del rectorado

La regionalización pasó a ser favorecida además por la autorización en 1958 de la creación de universidades privadas, con lo cual se produjo un fuerte proceso expansivo de universidades en todo el país y especialmente en el interior del país. (Del Bello y Barsky, 2007). Eran de hecho universidades nacionales católicas con presencia en las distintas provincias. En este contexto desde inicios de los 60 se comenzaron a promover procesos de descentralización de la educación, con una revalorización del carácter federal del país, fundamentalmente a nivel de la educación primaria, pero que también plantearon un cambio de concepción en el sector terciario.

d. El Plan Taquini y la descentralización del Estado mediante universidades nacionales

En el contexto referido, y las tensiones estudiantiles, se probó la Ley 17.778 en junio de 1968 que habilitó la creación de universidades provinciales como innovación en la tipología institucional y el funcionamiento del sistema de educación superior. Esta fue planteada en el periodo militar bajo Onganía altamente dependiente del Poder Ejecutivo, sin ninguna autonomía real y limitada su cogestión, como un mecanismo de amortiguación de conflictos pero con bajo empoderamiento. La ley requería previo a la fundación por la Provincia de un Decreto del Poder Ejecutivo en el cual se prestase conformidad con el proyecto donde toda modificación de las carreras, títulos, grados y otros cambios requiriese de nuevo acuerdo del Poder Ejecutivo. Ellas carecían de participación estudiantil y carecían de cogestión en tanto los órganos de gobierno solo podían estar integrados por profesores universitarios. Al tiempo la ley creó el Consejo de Rectores de las Universidades Provinciales como órgano de consulta prefigurando un modelo por el cual la provincialización fuera el mecanismo dominante de la diferenciación institucional pública universitaria.

Bajo este marco se crearon varias universidades. El proceso de regionalización no fue en todas sus manifestaciones Provincial. Tal es el caso por ejemplo de la Universidad Nacional del Rosario fundada en 1968 bajo Onganía y cuya estructura fundante fue un desprendimiento de la Universidad Nacional del Litoral, de quien toma sus primeros organismos académicos y administrativos. El eje aquí fue una mayor regionalización para cubrir demandas locales y no impulsar la constitución de universidades de mayores escalas. Hasta el año 1971 el sistema universitario argentino estaba formado por nueve universidades creadas en un período de más de trescientos años, y que acompañaban unas pocas universidades privadas y provinciales. En este contexto se plantea un impulso a la expansión y regionalización de la educación superior, en lo que se dio de llamar el Plan Taquini y que promovió la creación de nuevas universidades en el área metropolitana de Buenos Aires y en el interior del país. Planteado como un proyecto focalizado en unas pocas provincias creo un movimiento que finalmente impulsó una amplia regionalización universitaria y que llevó a la creación en varias provincias de Universidades Nacionales. Ello respondió a varios factores, entre los cuales también a un enfoque político militar de diversificar el sistema con miras a aminorar los conflictos

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

estudiantiles que habían llevado al Cordobazo del 69 y de concepciones militares sobre la «infiltración revolucionaria a la universidades».

El concepto de la descentralización con miras a amortiguar los conflictos sociales fue planteado en el Informe sobre la Gobernabilidad de las Democracias por la Comisión Trilateral que sostenía que la descentralización tenía como una de sus finalidades dividir y desconcentrar los conflictos y aminorar los impactos de los conflictos y movimientos sociales, en este caso muy particularmente de los movimientos de protesta estudiantiles sesentistas (Crozier, 1975).

Algunas de estas universidades impulsadas por el Plan Taquini se conformaron a además sobre la base de la integración de institutos terciarios locales como la Universidad Nacional del Comahue que integró algunas sedes en la Provincia de la Universidad de Neuquén y otros institutos universitarios dispersos por la región. Es de destacar también en el marco del Plan Taquini una concepción que sostenía que las universidades de masas no alcanzaban los niveles requeridos de calidad e investigación y el deseo de impulsar tanto nuevas carreras como nuevas configuraciones organizacionales centradas en la investigación. (Taquini, 2000). Tales proyectos finalmente no se cumplieron y fracasaron la mayor parte de dichos experimentos y se ajustaron al modelo profesionalizante tradicional (Buchbinder, 2005). Ello probablemente asociado al carácter nacional homogenizante del modelo y la baja diferenciación real

Universidades nacionales regionales impulsadas bajo el periodo militar post Córdoba

Universidad Nacional del Comahue	Neuquén	1971
Universidad Nacional de Río Cuarto	Córdoba	1971
Universidad Nacional de Catamarca	Catamarca	1972
Universidad Nacional de Salta	Salta	1972
Universidad Nacional de Lomas de Zamora	Buenos Aires	1972
Universidad Nacional de Entre Ríos	Entre Ríos	1973
Universidad Nacional de Jujuy	Jujuy	1973
Universidad Nacional de La Pampa	La Pampa	1973
Universidad Nacional de Misiones	Misiones	1973
Universidad Nacional de Luján	Buenos Aires	1973
Universidad Nacional de San Juan	San Juan	1973
Universidad Nacional de San Luís	San Luís	1973
Universidad Nacional de Santiago del Estero	Santiago del Estero	1973
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires	Buenos Aires	1974
Universidad Nacional de Mar del Plata	Buenos Aires	1975

e. La dinámica de la regionalización universitaria en el marco de la dinámica política marcada por la democracia política

Con el regreso democrático en 1983, se produjo la reconstrucción de los espacios autonómicos y lentamente se planteó un nuevo paradigma de provincialización y descentralización educativa. Ello impulso una amplia descentralización educativa a través de la Ley 23696 de 1992, que se asoció a un diagnóstico que identificaba a la existencia de un Estado pesado, con primacía de intereses endogámicos y corporativos que impulsaban tendencias centralistas con baja eficiencia. Según Barry (2005) se concebía que la eficiencia en la administración de recursos disponibles se podía lograr a través de una «descentralización, desburocratización y nuclearización, que debía traer consigo un menor costo de estructura y un mejor control de la eficiencia del gasto». Con ella además se buscaba evitar la superposición de servicios nacionales, provinciales y municipales en el marco

de un traspaso de los servicios educativos y de los recursos, que fue acompañado con una mayor supervisión y regulación nacional.

Ello fue reafirmado en la Constitución vigente de 1994, que dispuso en el Artículo 5o.- "Cada provincia dictara para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones". El inciso 2 del artículo 125 dispone que "Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden (...) promover (...) la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura".[3]

La descentralización promovió de hecho un relativo cumplimiento de los principios federales. En tanto el gobierno nacional se reservaba los contenidos básicos y comunes y se focalizaba en la planificación, los niveles inferiores del Estado ejecutaban las políticas y promovían el cumplimiento de los criterios establecidos. Se concebía que la centralización tornara difícil la supervisión adecuada y que ello además creaba un costo operativo excesivo con baja eficiencia. Ella derivó en una transferencia bajo convenios específicos con las provincias de 4500 establecimientos y 250 mil personas entre docentes y no docentes, cerca de 1500 inmuebles y un presupuesto global para entonces de 1500 millones de pesos. Pero más allá de los recursos, la descentralización tendió a favorecer una primacía de la unidad educativa misma. Cambio la lógica de funcionamiento del Ministerio, de las Provincias y la organización educativa nacional, apoderando las Provincias, permitiendo mayores controles de calidad y a vez revalorizó espacios de concertación como el Consejo Federal de Educación

En este contexto, de reordenamiento de servicios educativos a la vez se desarrolló una política de desprovincialización, por el cual las universidades provinciales fueron "nacionalizadas". Ello tanto por problemáticas puntuales como por una concepción que diferenciaba la regionalización del sistema terciario al interior de las estructuras del Estado. Se concebía un sistema de educación y en particular de educación terciaria y superior donde a las Provincias del correspondía la regulación y gestión de los institutos terciarios, en tanto que las universidades estaban en la órbita del Gobierno nacional, pero actuando en un territorio provincial. Se conformaba un modelo complejo de universidades nacionales, provinciales y autónomas a la vez. Las universidades provinciales nacionalizadas fueron las siguientes.

El primer caso de nacionalización fue la actual Universidad Nacional de La Rioja, nacionalizada por Ley Nacional Nº 24.299 del año 1993, a partir de su predecesora, la Universidad Provincial de La Rioja, instituida mediante Ley Provincial Nº 3.392 del año 1972 y que había dado inicio a sus actividades académicas en el año 1973. Ella había tenido un desarrollo inusual, resultado de un largo proceso de luchas de empoderamiento, y que tiene su inicio en el convenio de instalación de una sede de la Universidad Nacional de Cuyo en 1952 y que se cerró en 1955 por razones presupuestales. En un largo proceso de presiones se conformó el Movimiento Pro - Universidad de la Rioja que finalmente dio lugar a la creación de la primera Universidad Provincial en la Argentina (Lanzilloto, 2001). Fue a la vez la primera que se nacionalizó bajo el gobierno de Menen y la formalización y suscripción del Convenio de Transferencia de la ex Universidad Provincial a la jurisdicción de la Nación Argentina se desarrolló en 1994. Fue este un proceso que para algunos le hizo perder pertinencia académica. (Lanzilloto, 2001)

El segundo caso de nacionalización fue la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, fue fundada por la Ley 24 446 en 1994, sobre la base de una evolución institucional desarrollada desde 1962 cuando se creó por convenio con la Provincia una sede de la Universidad Nacional del Sur. Esta sede evolucionó y junto a diversos Centros de Estudios Terciarios no-universitarios

3 http://www.constitution.org/cons/argentin.htm

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

constituyeron la base de creación en 1991, amparada en el régimen de universidades provinciales, de la Universidad Federal de la Patagonia Austral en el marco de la recién creada Provincia de Tierra del Fuego en 1989. La Ley de 1995 invirtió el proceso y dispuso su transformación en Universidad Nacional y la transferencia efectiva a la jurisdicción nacional al año siguiente.

El tercer caso, la Universidad de Formosa tiene su génesis en una sede allí instalada derivada de un convenio firmado entre el Gobierno de la Provincia y la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) que a su vez había sido creada como universidad nacional en 1956 por Decreto Ley Nº 22.229. Desde ese momento, la Provincia impulso esa oferta académica de la sede en Formosa de la UNNE. La Universidad Nacional de Formosa se creó por la Ley Nº 23.631 del 24 de septiembre de 1988 que impuso la transferencia de las Unidades Académicas dependientes de la UNNE, con asiento en Formosa, a la nueva universidad.

Con estos distintos procesos de nacionalización se clausuraron las dinámicas universitarias a escala de las Provincias, y el sistema universitario público se estructuró únicamente sobre la base de universidades nacionales más allá de su localización espacial y sin articulación formal con las Provincias. Ellas tienden a representar a la Nación en la Provincia y a las políticas educativas nacionales.

Tal política de estatización o de nacionalización universitaria fue expresión de un modelo de regionalización particular de la educación superior, a través de una relativa desconcentración y en menor proporción de una descentralización, en tanto restringió el desarrollo de universidades provinciales. Ella segmentó la provincialización educativa a los servicios de educación básica, media y terciaria y localizó los servicios universitarios públicos a nivel exclusivamente nacional.

Ello se reafirmó en la Ley de Universidades de 1995 que aunque derogó la ley de la dictadura de Universidades Provinciales, mantuvo la figura jurídica de Universidades Provinciales a través del artículo Nº 69 que expresaba:

Los títulos y grados otorgados por las instituciones universitarias provinciales tendrán los efectos legales en la presente ley, en particular los establecidos en los artículos 41 y 42, cuando tales instituciones: a) Hayan obtenido el correspondiente reconocimiento del Poder Ejecutivo nacional, el que podrá otorgarse previo informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, siguiendo las pautas previstas en el artículo 63; b) Se ajusten a las normas de los capítulos 1,2,3 y 4 del presente título, en tanto su aplicación a estas instituciones no vulnere las autonomías provinciales y conforme a las especificaciones que establezca la reglamentación.

f. Las nuevas iniciativas de universidades públicas provinciales en el Siglo XXI en Argentina

La Universidad Autónoma de Entre Ríos fue la primera institución universitaria que inicio este camino derivado de la política de desconcentración y descentralización desarrollaba en los 90 y de los nuevos contextos políticos bajo el gobierno de la Alianza (De la Rúa - Alvarez). La Provincia históricamente había creado diversos institutos terciarios al tiempo que otros que estaban allí radicados funcionaban bajo control nacional. Estos fueron transferidos en el marco de la Ley de Transferencia así como de de las diferenciación de roles y cometidos en el ámbito de la educación superior establecidos en la Ley de Universidades que dispuso que la regulación de las instituciones terciarias quedara bajo el mandato de las Provincias.

Dicha Ley de Universidades Nº 24.195 de 1995, a través de su artículo 15 dispuso que

"corresponde a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno y organización de la educación superior no universitaria en sus respectivos ámbitos de competencia,

así como dictar normas que regulen la creación, competencia, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustará su funcionamiento, ajustado a la propia ley, y que en sus respectivas jurisdicciones atenderán en particular la estructuración de los estudios en base a una organización curricular flexible y que facilite a sus egresados una salida laboral; la articulación de las carreras afines estableciendo en lo posible núcleos básicos comunes y regímenes flexibles de equivalencia y reconversión; tender a ampliar gradualmente el margen de autonomía de gestión de las instituciones respectivas, dentro de los lineamientos de la política educativa jurisdiccional y federal; y desarrollar modalidades regulares y sistemáticas de evaluación institucional.

En el marco de la nueva Ley, de la descentralización, y bajo una nueva hegemonía política a nivel Nacional y Provincial, se dispuso la creación de la Universidad Provincial de Entre Ríos que integró a 28 de los 65 institutos terciarios de la Provincia, a escuelas medias y a la Unidad Docente de Medicina existente en la Provincia y en concordancia integró a 1250 docentes (Bartolino, 2009). El Proyecto de Universidad fue avalado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y derivó en la aprobación del Decreto Nacional 806/2001 por el cual se le otorgó el reconocimiento a la UAdER por parte de la Presidencia en junio del 2001 en los términos de lo establecido en la Ley de Educación Superior de 1995.

Posteriormente con la terminación del periodo de gobierno de la Alianza tanto a nivel nacional (2002) como provincial (2003), hubo un cambio de orientaciones y el proceso se complejizó al plantearse exigencias a la instrumentación de la universidad. En el 2003 se requirió que los profesores fueran universitarios como requisito para llenar los cargos y normalizar la institución. El nuevo gobierno peronista de la Provincia en el 2003 buscó paralizar el proyecto lo cual no se logró dada las resistencias estudiantiles y docentes, pero el proceso de institucionalización se enlenteció por carencia de recursos, decisiones y reconocimiento de diferenciaciones. Ello derivó en una radicalización estudiantil y docente con múltiples huelgas en el 2007 que exigían la normalización (recursos presupuestales para unificar los institutos y mejorar la formación). Tales luchas forzaron un avance hacia una normalización de la dinámica académica y se comenzaron a realizar los concursos, designaciones y jubilaciones, con miras a ajustar la plantilla docente a los requerimientos de la CONEAU y realizar las elecciones que legitimaran el marco normativo de la Universidad. En tal contexto se verificó la existencia de conflictos al interior del oficialismo entre diversos grupos de la Provincia por el manejo de la institución. Tales diferencias facilitaron el proceso normalizador.

La solución provino también de la judicionalización del conflicto ante amparos docente presentados que finalmente concluyeron en sentencias que impusieron la obligatoriedad de otorgar los recursos para realizar los concursos y las designaciones subsiguientes (Grasso, 2012) En tal proceso de normalización, se fueron reformulando los planes de las carrera para adaptarlos a la normativa de la CONEAU en el marco de tensiones y limitaciones presupuestales. La institución avanzó hacia un modelo nacional y hacia la única tipología existente de universidades. Este largo proceso de reconversión concluyó por resolución Nº 787 de año 2009, cuando el Ministerio de Educación de la Nación dio por finalizado el proceso de seguimiento por parte de la CONEAU, pero aún el proceso normalizador continuó varios años más por el propio tamaño que tenía y que había adquirido la UAdER y de las propias complejidades de su alta descentralización en diversas sedes con su sede central en Paraná y con una planta total de 2.949 docentes, con 700 empleados administrativos y una matrícula de 18.400 alumnos en el 2010 que representan el 1,3% de la matrícula nacional, con una tasa de crecimiento estudiantil, entre el 2000 y el 2010, del 18%, una de las más grandes del país.

En dicho proceso el gobierno nacional busco marginarse. Su postura y el paradigma nacional y centralista de la educación superior se expreso posteriormente cuando se presento en el Congreso Nacional un proyecto para transferir al gobierno nacional a la UAdER. El proyecto, presentado por la entonces senadora entrerriana oficialista Blanca Osuna y retomado en el 2012 por la senadora

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Elsa Ruiz Díaz y su par Pedro Guastavino, y planteó la desaparición de esta universidad provincial y su nacionalización.[4] Esta se planteó como un principio de solución para el largo y complicado proceso de construcción y de empoderamiento de la universidad provincial, dadas las resistencias del gobierno central, la carencia de recursos provinciales, la ausencia de marcos nacionales para estas universidades y la complejidad de la integración de tal alta calidad de instituciones. La nacionalización se plantea como mecanismo para elevar la calidad académica, y el impulso definitivo a los concursos docentes, posibilitando -ya en la esfera nacional- el incremento de los salarios, tanto de los profesores universitarios como del personal administrativo, en tanto pasan a estar equiparados en el nivel de las universidades nacionales. En tanto el gobierno de Entre Ríos, limita las partidas financieras para cumplir los requisitos que le establece el CONEUA, (en 2012 tiene asignado un presupuesto de 300 millones de pesos para casi 20.000 estudiantes), ello impulsa las demandas de su nacionalización como solución para equiparar salarios e imponer estándares nacionales. Desde el lado de la Provincia la nacionalización es vista como un mecanismo para reducir sus gastos al transferirse el sostenimiento al gobierno central. Desde otros partidos, se considera que es un intento de violentar la Constitución Provincial reformada hace en cuyo Artículo 269, se expresa que la Universidad Provincial tiene plena autonomía y que el Estado garantiza su autarquía y gratuidad.[5]

Desde el Partido de la Unión Cívica Radical se sostuvo que igualmente que la correcta interpretación de la norma del artículo 269 representaba una valla difícil de sortear para transferir a la Nación la universidad provincial, al establece que la provincia "garantiza su autarquía y gratuidad", lo que obviamente se sostenía, no podía asegurarse con la transferencia al orden nacional de la UAdER. Además se sostenía que el proyecto de ley pretendiendo nacionalizar la UAdER, implicaba una expropiación a los entrerrianos al prever la transferencia de todos los bienes muebles e inmuebles a la órbita nacional, es decir, la escuela Normal de Paraná, la escuela Alberdi, el histórico Colegio del Uruguay – entre otros – dejarían de pertenecer al Estado provincial, muchos de los cuales eran previamente de la Provincia. En este contexto el control sobre la formación de nuestros docentes – en una parte importante – quedaría en el orden nacional cuando hay una norma que lo transfiere a las Provincias. Finalmente se siendo el financiamiento de la UADER lo que dispara la pretensión nacionalizadora, una cuestión presupuestaria no justifica en modo alguno el intento de trasladar esta Universidad al ámbito nacional, y el Gobierno Nacional podía transferir recursos a las Universidades de las Provincias.

En este contexto el proyecto de ley derivó en amplias movilizaciones estudiantiles y políticas y derivó en que finalmente el Gobernador de la Provincia, Urribarri pidió el retiro del proyecto que creaba la universidad nacional Fermín Chávez como paso previo a la nacionalización de la UAdER. Más allá de su planteamiento anterior que donde señalara lo "inviable" de la situación de la Universidad, el conflicto político que se avecinaba ante las dimensiones de la UAdER junto con los aspectos propiamente Constitucionales que habían soldado la relación entre Provincia y Universidad, llevaron tal iniciativa de retiro del anteproyecto, con lo cual probablemente se saldó el debate y se amplíen a futuros las dinámicas de expansión de universidades provinciales y la mayor diferenciación en los sistemas.

g. Las nuevas iniciativas de universidades públicas provinciales en el S. XXI

En esta línea desde otros enfoques políticos y conceptuales vinculados a la regionalización y el empoderamiento, el ejemplo de la Universidad de Entre Ríos, ha llevado a otras Provincias a impulsar la creación de nuevas universidades provinciales. En este contexto en los últimos años, en el

4 http://www.elheraldo.com.ar/noticias/77956_la-universidad-provincial-se-jerarquizara-con-la-nacionalizacion.html (Revisión: 30/01/2014)

5 El GEN (del Frente Amplio) contra la Nacionalización de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. http://03442.com.ar/2012/10/el-gen-contra-la-nacionalizacion-de-la-universidad-autonoma-de-entre-rios/ (Revisión: 01/03/2014)

marco de desarrollo regionales, nuevas concepciones sobre la regionalización y el empoderamiento y también de nuevas dinámicas política partidistas de las Provincias, distantes del Gobierno Nacional se han desarrollado iniciativas de universidades provinciales, como han sido los casos de las universidades de Chubut, La Punta, Córdoba y Pedagógica de Buenos Aires. Estas iniciativas muestran tanto la existencia de desequilibrios en el acceso, como un nuevo rol de la Universidad en la legitimación política, en el empoderamiento de las Provincias y en las propias luchas político partidarias. Estas iniciativas han sido todas provenientes de Provincias que no coinciden con las orientaciones políticas del gobierno nacional. Inclusive estas dinámicas Provinciales se han realizado donde existen universidades nacionales. Ellas han sido:

a. La Universidad Provincial de La Punta (ULP), fue fundada en el 2004 por el Gobierno de la Provincia de San Luís. Es la primera universidad Provincial con campus universitario y se encuentra en la ciudad de La Punta. A la fecha incluye un Parque Astronómico, seis edificios (Rectorado Pabellón de Aulas y Residencias universitarias) y cuenta con otros tres edificios donde funciona el Parque Informático donde diversas empresas desarrollan actividades relacionadas con el software y la industria informática. No tiene oferta universitaria y su oferta es exclusivamente terciaria, también articuladas a dichas empresas, favoreciendo la inserción laboral de los graduados de las tecnicaturas en Desarrollo de Software y Gestión Empresarial. La ULP impulsa un modelo de largo plazo de desarrollo educativo articulado con empresas. La universidad tiene como una de sus áreas el impulso a políticas de la Provincia, tales como la agenda digital de conectividad en la Provincia, el apoyo informático a las escuelas, el desarrollo de recursos de aprendizaje y de apoyo digital, la historia clínica digital y el gobierno digital. Como segunda línea de trabajo y de sus tecnicaturas se desarrolla un área audiovisual asociada a la construcción de estudios de cine que impulsa la Provincia.

b. La Universidad Pedagógica Provincial de la Provincia de Buenos Aires fue creada por Ley N° 13.511 de 2006 como una universidad descentralizada y regionalizada con autonomía académica y autarquía financiera y administrativa. Ella se ajusta a los criterios nacionales establecidos por la Ley de Educación Superior y marca la diferencia frente a los institutos terciarios al disponer que los docentes deberán ser profesionales universitarios con título habilitante o formación equivalente designados por concursos públicos transparentes y que los estudiantes deben de haber concluido el nivel medio de enseñanza para el ingreso. Se establece que su educación será gratuita, aunque la participación estudiantil se acota que será establecida en el Estatuto de la Universidad.

c. La Universidad Provincial del Chubut, fue creada el 22 de diciembre de 2008, mediante la Ley nº 5819, durante el mandato del Gobernador Mario Das Neves.[6]. Creada como persona jurídica pública, dotada de autonomía académica e institucional y autarquía económico-financiera, tiene su sede en la ciudad de Rawson, pudiendo establecer organismos o dependencias dentro de la jurisdicción provincial, y se rige por las disposiciones de la Ley Nacional N° 24.521 de Educación Superior o la que en el futuro la sustituya, en tanto no vulnere la autonomía provincial.Su ley de creación establece que la administración superior tendrá representación de docentes, estudiantes, egresados, no docentes y del Ministerio de Educación de la Provincia del Chubut. En el 2010, comenzaron las actividades a nivel de Tecnicaturas (Enfermería y Desarrollo de Software) y se han iniciado los procesos de licitación para construcción de espacios físicos propios que aún carece. Ha firmado además convenios con las otras universidades provinciales.

d. La Universidad Provincial de Córdoba inicio este camino en abril de 2007 cuando se aprobó la Ley 9375. Esta integra además a las 8 instituciones provinciales terciarias existentes,

6 http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/VIII-81.html

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

propende a trabajar conjuntamente e integrarse con los establecimientos educativos provinciales y se enmarca en la universitarización de la formación terciaria y el empoderamiento de la Provincia. La ley aprobada establece una protección regional al disponer en su artículo 3 que "sólo podrá ser intervenida por la Legislatura de la Provincia, o durante su receso por el Poder Ejecutivo -debiendo en este caso ser ratificada por aquélla en el término de treinta días de reiniciadas las sesiones ordinarias-, por alguna de las siguientes causales: 1. Conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento; 2. Grave alteración del orden público, y 3. Manifiesto incumplimiento de la normativa legal, y que dicha intervención a la Universidad deberá ser siempre por un plazo determinado, el que no superará los seis meses y nunca podrá menoscabar la autonomía académica en un intento de blindar posibles procesos de nacionalización futuros. La Ley establece que se debe asegurar la representación en los órganos colegiados del Gobierno Superior de la Universidad, de docentes, estudiantes, egresados, no docentes, del Ministerio de Educación Provincial y del Consejo Social, reconociendo la mayoría a los primeros, y que los representantes del Ministerio y del Consejo Social solo tengan voz pero no voto.

El determinante de la creación de estas universidades ha estado asociado a dinámicas políticas a nivel de las provincias y, a la vez, a intentos de conformar empoderamientos y desarrollos universitarios locales que superen las limitaciones y las dependencias de la Nación. Ellas se apoyan en el marco normativo que permite ofertar educación terciaria, pero en el marco del objetivo de recorrer un proceso normativo e institucional para alcanzar a conformar universidades plenas. Hoy aún sólo tienen el nombre y las orientaciones, ya que desde los organismos de regulación nacional se limita su desarrollo. Igualmente se carece de un marco normativo que permita romper la segmentación de un modelo donde a nivel de las Provincias pueden crearse y regularse a los institutos terciarios, quedando el nivel nacional bajo la supervisión y creación de las universidades.

h. Las nuevas universidades nacionales

En Argentina, en este contexto de irrupción de los proyectos de Universidades Provinciales en disputa de espacios de poder y académicos, se han desarrollado al mismo tiempo la creación de nuevas Universidades Nacionales como instrumentos directos del gobierno nacional. En tan sentido desde el 2003 se han crearon 9 universidades nacionales, 6 de las cuales están ubicadas en el conurbano bonaerense y 3 en el resto del país. Las nuevas nueve universidades son la Universidad Nacional Arturo Jauretche (Florencio Varela - Buenos Aires); Universidad Nacional de Avellaneda (Buenos Aires); Universidad Nacional de Chilecito (La Rioja); Universidad Nacional de Moreno (Buenos Aires); Universidad Nacional de Río Negro (Río Negro); la Universidad Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur; la Universidad Nacional de Villa Mercedes (San Luís); la Universidad Nacional del Chaco Austral; y la Universidad Nacional del Oeste (Merlo, Buenos Aires). Con ellas se alcanza a 51 universidades nacionales con financiamiento del Tesoro Nacional. Estas universidades nacionales se han localizado en regiones en las cuales había presencia de sedes de universidades nacionales y han aumentado los niveles de concurrencia ya que no siempre tales sedes se han incorporado a las nuevas instituciones creadas. Se ha considerado que algunas de estas nuevas universidades se han estructurado como mecanismos de acción política partidaria sobre la base de un modelo de articulación entre los partidos y las universidades en un entorno urbano específico y altamente dependiente de los "punteros" políticos locales y de los Intendentes del partido de gobierno en dichas localidades, al considerarse que aunque hay una adscripción nacional a un modelo homogéneo, existe una articulación política a las fuerzas partidarias locales. (Debesa, 2013). La creación de estas universidades ha aumentado los niveles de competencia, y han mostrado en escenario donde ellas participan en concurrencia con universidades provinciales y con sedes de universidades nacionales en dichos territorios. Las nuevas universidades, por su diferencia articulación política, no siempre han integrado a las sedes de las universidades nacionales en las provincias donde han actuado. Tal han sido por ejemplo los casos de la Universidad de

Villa Mercedes [7] o de la Universidad Nacional del Oeste que no integraron las sedes universitarias preexistentes en las ciudades donde se asentaron.[8]

i. El fracaso de la vuelta del modelo centralista de Universidad federal

El modelo de universidad federal fue replanteado en el año 2009 mediante un proyecto de ley presentado por el diputado Gustavo Marconato de creación de la Universidad Agraria Nacional (UAN). La UAN, proyectada con un carácter de universidad federal y orientada a la formación a los pequeños productores y a los trabajadores rurales, promovía una formación especializada, un acceso gratuito y flexibilidad de sus horarios. Se planteaba la investigación, buscando recuperar un rubro, como en el caso de las semillas, que por distintas razones, en las últimas décadas fue quedando en manos privadas.

El proyecto fue creado y desarrollado por el diputado nacional santafesino Gustavo Marconato (Frente para la Victoria), en el marco de la crisis del campo, mediante el cual se proponía dar una respuesta política desde el gobierno nacional a través de la creación de un proyecto federal centrado en Venado Tuerto. Este proyecto del oficialismo fue aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación en el año 2009 que le dio media sanción al ser apoyado por 173 votos afirmativos y 84 negativos. En el Senado fue aprobado por las comisiones de Educación y Presupuesto (igual que en Diputados) pero la iniciativa quedó pendiente de tratamiento y perdió Estado parlamentario.

Si bien la universidad tenía su sede nacional en Venado, al igual que la UTN proyectaba su desarrollo en todo el territorio nacional como universidad federal. El proyecto promovía que su oferta académica no se superpusiera con las de otras casas de altos estudios, adecuando programas y currículos a un perfil específico vinculado a las características del sector agropecuario, sin embargo encontró resistencias en las universidades nacionales localizadas en las diversas Provincias y con ofertas en el sector agropecuario. El Consejo Superior de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) por ejemplo manifestó su oposición al proyecto argumentando que el área geográfica de influencia tiene “una importante oferta de carreras agropecuarias de grado y postgrado y un sólido desarrollo de investigación” en las universidades nacionales de Rosario, Río Cuarto, Villa María, Nordeste de la Provincia de Buenos Aires, Entre Ríos y del Litoral, todas ellas próximas a la zona de Venado Tuerto. Refirió además que la denominación planteada de “Universidad Agraria Argentina” se contradecía con el artículo 27° de la Ley de Educación Superior que establece que una Universidad para ser tal debe cubrir varias áreas de conocimiento y que por ende al ser esta especializada debería tener la denominación de Instituto Universitario.

El proyecto fue nuevamente presentado y aprobado en la comisión de Presupuesto y Hacienda de Diputados tras el previo dictamen de Educación, comisión cabecera de la iniciativa, pero nuevamente se congeló, abandonándose de hecho un modelo de regionalización de tipo federal y sobre una oferta especializada.

III. Conclusiones. Política, universidad y regionalización en la dinámica de construcción del sistema de educación superior.

En la historia Argentina, se encuentra una dinámica universitaria en la construcción del sistema de educación superior, marcada por una tensión y una lógica pendular entre enfoques federales, nacionales desconcentradas o descentralizados y provinciales, que muestran diferencias políticas de cómo se concibe la regionalización y del rol de los sistemas universitarios. Han existido históricamente políticas orientadas a un desarrollo regional universitario y terciario bajo control nacional,

7 Ley 26.542 de creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes en Villa Mercedes Provincia de San Luis http://www.dprofesional.com.ar/mini/dngu_documentos/NORMAS_GENERALES/LEY%2026542.pdf

8 Ley 26.544 de creación de la Universidad Nacional del Oeste (en Merlo, Provincia de Buenos Aires) http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ceducacion/leyes/26544.html

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

bajo control de las propias universidades a través de sedes o directamente impulsadas y articuladas a los poderes locales. Ello se ha expresado en las figuras institucionales de Universidades Nacionales y de las Universidades Provinciales con sus diferencias y huellas en la historia, la cual muestra claramente que la génesis de la Universidad en Argentina ha sido su carácter provincial.

Buchbinder (2005) centra parte de la dinámica centralista contemporáneamente en la etapa peronista a fines de los 40 que impulsó un fuerte proceso de centralización universitaria y a una dinámica de la vida académica que ha pasado a estar crecientemente articulada a la dinámica política. Sin embargo, las doctrinas militares y también las desarrollistas no han estado ajenas a esas construcciones. También encontramos raíces de estos procesos de nacionalización en Gobiernos Radicales, en las banderas de la Reforma de Córdoba y inclusive en los gobiernos del siglo XIX. Las fuerzas locales crean impulsos y procesos de empoderamiento a través de universidades provinciales que luego son atrapadas y transferidas a la órbita nacional reforzando el centralismo federal. Ello se ha constituido en uno de los ejes de la política universitaria en el correr de su historia vista como largo período. Las fuerzas provinciales y del empoderamiento han sido constantes con lo cual han facilitado expansión de la oferta y la demanda y nuevas ofertas institucionales. Y a la vez también han sido constantes las fuerzas de la nacionalización con sus diversos matices y determinantes.

En el siglo XXI las nueva realidad de la masificación de los accesos y de la democratización de la vida social ha vuelto a replantear el tema. Ella agrega nuevas concepciones sobre la pertinencia, la definición de la calidad y el rol del empoderamiento en el desarrollo de capacidades económicas y socales. Así, nuevamente desde la primera década del siglo, en el marco de un nuevo rol del Estado, se ha replanteado la creación de tales instituciones con mayor o menor nivel de articulación a los niveles intermedios del Estado. Se podría afirmar la existencia de un telón de fondo general que marca una tendencia hacia la regionalización de la educación superior, pero donde hay diferencias sustanciales en las formas que asume la articulación a los niveles secundarios y terciarios de la estructura de los Estados.

Los proyectos provinciales, para el caso del análisis de Argentina, han tenido resistencias desde el Gobierno Nacional y su desarrollo y consolidación ha estado inserto y determinado por complejas dinámicas de construcción y de legitimación sobre los marcos de la regulación nacional, de las concepciones ideológicas y de las luchas político partidarias. Desde el ámbito académico, tales proyectos se critican en tanto aparecen ciertas limitaciones en términos de su autonomía, al afirmarse, por ejemplo que en la ley de creación de la Universidad de La Punta (ULP) en San Luís que establece que es obligación que “la autonomía se ejerza con responsabilidad, admitiendo mecanismos de coordinación con el sistema educativo general de la Provincia”, que el Ministerio provincial tiene representación en los órganos colegiados de gobierno o que “cualquier modificación sustancial del proyecto institucional o de los estatutos se deberá contar con dictamen favorable del Ministerio” (Menghini, 2007).

Hay en tal sentido un trasfondo de tensión y de discusión entre la autonomía y la pertinencia o articulación a los niveles de las Provincias. Más allá de los proyectos específicos, está en discusión el paradigma de la autonomía y la presencia de actores externos en la gestión universitaria en la discusión que atraviesa la historia argentina, y también una lucha política partidaria en el marco de una creciente dinámica donde la política se articula a la luchas entre Nación y Provincias en función de quien ejerce esos espacios.

También es de destacar que los actuales proyectos y modelos de diferenciación y de regionalización expresan un nuevo momento, tanto político, socioeconómico y universitario del país, con diferencias alrededor de las características de los sistemas universitarios y de educación superior. Mientras que algunas provincias instalan universidades en sus regiones, el gobierno nacional instala nuevas universidades a nivel nacional, e inclusive en las Provincias donde gobierna la oposición

que intentan desarrollar sus propios proyectos universitarios con fuertes resistencias nacionales. Tal ha sido el caso de la Provincia de San Luís que ameritaría una reflexión muy particular en tanto allí al tiempo que se promovió la creación por el Gobierno Provincial (peronista) de la Universidad de la Punta (ULP) frente a la Universidad Nacional de San Luís (UNSL) (radical) a la vez el gobierno nacional (kirchenistas) ha impulsado la creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes, donde la propia (UNSL) tenía una sede.

El sistema universitario finalmente se debate entre un paradigma centralista universitario localizado por Universidades Nacionales localizadas en Provincias o regiones específicas, un sistema de sedes de Universidades Nacionales en las ciudades de tercer nivel, la creación de universidades provinciales con sus propias sedes y sedes de un modelo universitario federal. Más allá de las intencionalidades y de las tensiones de regulación y control irrumpe otro modelo diferenciado, complejo, superpuesto y que aumenta la competencia con multiplicidad de actores en punga de espacios de poder y de territorio, en cuya construcción han sido determinantes las dinámicas en pugna de los partidos políticos y sus propios proyectos de desarrollo como aparatos de poder y gobierno. En estas dinámicas de la educación superior crece una regionalización universitaria como un espacio de lucha partidaria y de construcción de liderazgos políticos, en tanto la creación de universidades permite construir hegemonías políticas a su interior y que se reproducen en el tiempo con muy alta permanencia impactando en la dinámica política partidaria futura.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Bibliografía

- Barba, Fernando (1972) *Notas sobre los orígenes de la Universidad de la Plata. Trabajos y Comunicaciones*, Nº 21, La Plata pp. 11- 27
- Barba, Fernando (comp.) (2005), *La Universidad de La Plata en el aniversario de su fundación (1905 - 2005)*, La Plata: UNLP.
- Barry, Luis Antonio (2005). *La transferencia de los servicios educativos*. Buenos Aires: Nuevohacer.
- Bartolini, Ana Maria, Carenzo de Gebhart, Ruth; Virginia Ester D'Ángelo Gallino, Virginia, Roxana Vivas, Daniela (2009). "El proceso de creación de la UADER y las representaciones sociales de docentes transferidos a la Facultad de Ciencias de la Gestión". *Tiempo de Gestión*, Año 5, Nº. 7, pp. 13-34
- Buchbinder, Pablo (2005). *Historia de las universidades argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Buchbinder, Pablo y Marquina, Monica (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino. 1983 - 2008*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Castro, Silvia (2009). "Costa Rica frente a la regionalización de la educación superior. El primer centro regional en San Ramón, Alajuela". *Revista de las sedes regionales*, Vol. 10, Nº 18, pp 174 – 203, San José
- Carnoy, Martín (2007). *Economía de la educación*, España: UOC
- Crozier, Michel, Huntington, Samuel y Watanuyi (1975). *The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commision*. New York: University Press.
- Cuneo, Dardo (selección, prologo y cronología), (1988). *La reforma universitaria (1918 - 1930).* Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Debesa, Fabián, "Impulsan más universidades K y crece el debate por el descontrol". *Clarín*, 24 de noviembre del 2013
- Dibbern, Alberto (2002). "Universidad Nacional de la Plata". *Agenda Académica*, Vol 9, Nº 1 y 2. Caracas
- Ezcurra, Ana María (2011). *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Grasso, Belén y Varela, Javier (2012). *La lucha por la normalización de la UADER*. Mesa Nº 3. El movimiento estudiantil desde el proceso a la actualidad" IV Jornadas de Estudio y Reflexión sobre el Movimiento Estudiantil Argentino y Latinoamericano. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján
- Grille, Leandro (2013). VII Censo Estudiantil de la Universidad de la República. Primera Generación. *Caras y Caretas*, Nº 638. pp 8 - 14
- Lanzillotto, Carlos Alberto (2001) *Historia de la Universidad de La Rioja: 1956-1973*, Colección Los Naranjos. Córdoba
- Menghini, Raúl Armando (2007). *Universidades provinciales y nuevas formas de gestión.* Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Humanas. V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación. Buenos Aires
- Martinez Rizo, Felipe (2002). *La federalización de la educación superior en México. Alcances y limitaciones del proceso en la década de los años noventa.* ANUIES, México
- Ministerio de educación y cultura (2012). *Datos sobre la educación superior en el Paraguay.* Paraguay. Viceministerio de Educación Superior
- Moncayo, Edgar (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Serie de gestión pública Nº 27. Santiago de Chile
- Morles, Víctor (2003). *La educación superior en Venezuela*, Venezuela: UNESCO
- Musto, Clara (2012). *Estado del arte en torno a la regionalización en el Uruguay.* Uruguay: Udelar Comisión Coordinadora del Interior. Disponible en la web: http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Estado%20del%20arte%20en%20torno%20a%20la%20regionalizaci%C3%B3n%20en%20el%20Uruguay.pdf (Acceso: 12/08/2013)
- Ocampo, Gabriela (2013). "Innovaciones trascendentes producidas en la Educación Superior Argentina durante el período 1846 - 1955", en *Revista Debate Universitario* (Vol. 2, n.3- noviembre, pp. 57 - 77),

Buenos Aires, CAFE-UAI. Disponible en la web: http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/debate-universitario/article/view/3003 (Acceso: 11/02/2014)

- Perez lindo, Augusto, (2003), *Universidad, conocimiento y reconstrucción nacional*. Buenos Aires: Biblios.
- Rama, Claudio (2011). *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Educación y Cultura.
- Rama, Claudio (2012,b). *La reforma de la virtualización. El nacimiento de la educación digital*. México: Universidad de Guadalajara.
- Rama, Claudio (2012a). «La nueva dinámica de la educación superior privada en Venezuela» *Pizarrón Latinoamericano*. Año 1, vol.2. pp. 41 - 55
- Raúl, Armando (2011). *Universidades provinciales y nuevas formas de gestión*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación
- Rojas, Reinaldo (2005). "Historia de la Universidad en Venezuela" *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Nº. 7. pp. 73 - 98. Disponible en la web: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2334926 (Acceso: 03/08/2013)
- San segundo, Jesús, M. (2001). *Economía de la educación*. España: Síntesis educación.
- Taquini, Alberto (hijo). (2000) *La transformación de la educación superior argentina.* Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- Vallejo, Gustavo (2007) *Escenarios de la cultura científica Argentina: ciudad y universidad (1882-1955).* Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Vélez Álvarez, Santiago (2012). *La Regionalización en UNIMINUTO*. Sedes, Centros Regionales y CERES. Colombia. UNIMINUTO. Disponible en la web: http://repository.uniminuto.edu:8080/xmlui/bitstream/handle/10656/1266/Libro_SantiagoVelez_Regionalizacion_2012.pdf?sequence=1 (Acceso: 22/12/2013)
- Verger Planells, Antoni (2011). "Regionalización de la educación superior y globalización económica: el caso del proceso de Bolonia". *Revista de Innovación Educativa*, vol. 11 núm. 56, pp. 14 - 21 Disponible en la web: http://www.innovacion.ipn.mx/Revistas/Documents/Revistas%202011/Revista%2056/Portada_Editorial_Indice56.pdf (Acceso: 16/01/2014)
- Villa, Leonardo (2001). *Economía de la educación*. Colombia: Universidad de Los Andes
- Unesco (2003). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Chile: OREAL.
- Unesco (2012). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015*. Santiago: OREAL. Disponible en la web: http://www.orealc.cl/educacionpost2015/wp-content/blogs.dir/19/files_mf/efainformefinaldef57.pdf (Acceso: 04/03/2014)

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Competencias pedagógicas de los profesores universitarios para la producción de materiales de calidad para educación a distancia mediada por las TIC

Ana María Rozzi de Bergel[1]

Universidad CAECE / anambergel@gmail.com

RESUMEN

La educación a distancia (EaD) universitaria ha agregado al rol docente el de *contenidista*, responsable de proveer los materiales didácticos. Hemos indagado hasta qué punto posee un grupo de treinta docentes de cursos presenciales las competencias necesarias para actuar como contenidistas. Creamos una taxonomía de competencias de calidad y evaluamos con ella las competencias de los docentes, usando como indicadores las características pedagógicas, comunicativas y evaluativas de los materiales confeccionados por ellos. Los resultados pueden constituir un aporte a la formación de profesores universitarios como contenidistas.

PALABRAS CLAVE: Competencias; Contenidistas; Materiales; Educación a distancia

ABSTRACT

Pedagogical competencies of University professors for the production of quality materials for distance learning through ICTs. In Higher Education, distance learning has transformed the teacher's role and added a new one: that of *content expert*, a person responsible for producing learning materials. We have researched to what extent professors of face-to-face courses possess the necessary competences to perform as content experts. We created a taxonomy of quality competences to evaluate the competences of a group of thirty professors, using the pedagogic, communicative and evaluative features of their materials as indicators. The results may make a contribution to the education of university professors as content experts.

KEY WORDS: Competence; Content experts; Materials; Distance learning

Artículo Recibido: 25-3-14 Aceptado: 22-7-14

1 Doctora en Sociología (UCA, 2013), Magister en Gestión de Proyectos Educativos (CAECE, 2005), Licenciada en Gestión Educativa (UCAECE, 2005), Profesora de Inglés (Escuela Normal No 1 de Rosario, 1964). Directora del Área de Educación a Distancia de la Universidad CAECE, profesora de Diseño de Cursos y Materiales I y II en la Licenciatura en Enseñanza del Idioma Inglés, CAECE. Conferencista, docente, capacitadora de docentes, autora de numerosos artículos sobre educación y enseñanza de idiomas extranjeros y de libros de textos, diseñadora pedagógica y contenidista de cursos de educación a distancia moderada por las TIC.

El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha producido transformaciones sociales que impactan tambiénen la educación universitaria. Han surgido nuevos roles para el docente, sobre todo, por el fortalecimiento y difusión de la educación a distancia (EaD) mediada por las TIC (Baumann, 2013). La EaD creció por la valoración de su utilidad para garantizar educación para más personas, sobre todo, las que habitan en localidades alejadas de los centros educativos y no poseen medios para trasladarse (García Aretio, 2001), pero tampoco fue ajeno a su difusión y fortalecimiento el descubrimiento de las posibilidades pedagógicas del nuevo entorno tecnológico, con nuevas formas para la transmisión y gestión del conocimiento. La EaD mediada por las TIC nació tanto como un recurso para resolver problemas socioeducativos como para incorporar a la educación las posibilidades pedagógicas que brindan las nuevas tecnologías (Fainholc, 2007). En la EaD universitaria mediada por las TIC, surgió el rol de contenidista, definido como el responsable de proveer los contenidos a enseñar e indicar el método o proceso por el cual deberán transmitirse y desempeñado por un profesor universitario, aunque lo deseable es que trabaje con un equipo de diseño pedagógico, gráfico y multimedial. Según Pichon Riviére (1984), un rol es "Un modelo organizado de comportamientos relativos a cierta posición del individuo en una red de interacción, definido por sus expectativas y las de los otros" (p.128). Vemos en esta definición los dos aspectos del rol: el social y el psicológico, que es la forma en que cada individuo ejerce el rol. En la definición de competencias para el rol de contenidista, nos concentraremos más en el aspecto social.

Los avances de la tecnología y la popularidad creciente de la EaD mediada por las TIC pueden haber causado que muchas instituciones universitarias se embarcaran en esta novedad sin demasiada preparación, sin un profundo análisis de sus características específicas, fascinadas por las posibilidades tecnológicas pero sin sustento pedagógico profundo y a menudo, sin destinarle los recursos suficientes. Es también posible que los docentes abordaran la EaD equipados solamente con las competencias que poseían, por lo que cabe preguntarse si las competencias de los docentes universitarios de cursos presenciales eran transferibles por completo a la nueva modalidad y si eran suficientes, cosa que parece bastante dudosa, si compartimos las reflexiones de Galindo Rodríguez, en De Majo (2005) sobre la implementación de la EaD universitaria. Las universidades que producen y ofertan programas educativos a distancia no siempre proveen adecuada capacitación previa a los *contenidistas*, en parte, porque a pesar de que se la exige, no está debidamente definida por las autoridades educativas y nunca se han expresado sus contenidos ni estándares de excelencia con claridad. La normativa vigente para aprobación de proyectos de EaD (Res. 1717 del Ministerio de Educación, 29/12/2004) no es precisa con respecto a quién, cómo y en qué grado debe capacitarse a los docentes como *contenidistas* o como "docentes-autores".

Las carencias pueden ir más allá, para abarcar también la relativa convicción con que los docentes pueden haber abordado la EaD mediada por las TIC. Volvemos a Galindo Rodríguez, en De Majo (2005), sobre este tema:

> Una de las grandes dificultades que han enfrentado los sistemas abiertos o a distancia es el hecho de que la mayoría de los docentes que se desempeñan como asesores dentro de ellos fueron estudiantes de sistemas tradicionales y no han recibido ninguna capacitación ni formación que los habilite para desenvolverse en sistemas alternos; por lo tanto, no comprenden su significado, su filosofía, sus estrategias y difícilmente creen en ellos. (p.4).

En la EaD, el rol docente se ejerce tanto en la tarea de tutorías, que implica el seguimiento del estudiante, como en la de *contenidista*, aunque la misma persona desempeñe ambas funciones. En esta modalidad, un aspecto vital de la mediación pedagógica es el diseño y producción de materiales curriculares, que deben ser verdaderas rutas de aprendizaje para la apropiación del conocimiento. Luego, se complementa con las tutorías. La producción de materiales constituye un género especial que une la exposición y secuenciación de contenidos con un diseño pedagógico para su transmisión y para la creación de conocimiento (Mena, 1992; Aretio, 2008) y requiere-

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

dominio del campo disciplinar, uso de habilidades comunicativas y pedagógicas y manejo de los recursos que ofrecen las TIC.

Estos aspectos remiten a la cuestión de qué materiales curriculares consideraríamos de calidad y qué competencias serían necesarias para producirlos. Dado el proceso de globalización de fines del siglo XX y principios del siglo XXI y la difusión de la Internet 2.0, que han dado origen al mundo globalizado y a lo que se ha dado en llamar la *sociedad del conocimiento*, los materiales de calidad serán los que respondan a los requisitos de esas condiciones sociales, y los *contenidistas* deberán poseer las competencias acordes. La educación está emparentada con determinado orden social en cierto momento histórico, cuyas normas transmite para sustentar la cohesión social. Dice Pecoraro (2000):

> Junto con las necesidades sociales que dibujan formaciones institucionales, las mismas a su vez tienen como efecto la producción de determinados "tipos humanos", entre los cuales podemos mencionar el "buen cristiano" de la Edad Media y el "científico y trabajador industrializado" de los siglos XVIII y XIX en adelante, en donde ya la educación pasa a ser una política de estado (Durkheim, op.cit.). (p.21)

¿Podemos llegar a definir el orden social de la sociedad globalizada y el tipo de ser social que requiere?Los rasgos salientes de la sociedad del conocimiento (Drucker, 1993; Giddens, 2001; Bauman, 2003,2013) que nos resultan más relevantes para este estudio, son:

a. La nueva riqueza es el conocimiento y será el factor formador de nuevas clases sociales.
b. El mundo está interconectado y las barreras políticas y geográficas se hacen tenues. La Internet es una producción cultural con códigos propios, una especie de supracultura que las personas deben conocer. La interconexión a través de la Internet ha perturbado las estructuras socioculturales, creando nuevos hábitos, valores y códigos para la interrelación entre las personas y van mucho más allá de ser simples medios para las mismas relaciones e intercambios (Burbules y Callister, 2001). También analiza Castells (2002) la naturaleza de la Internet y considera que "Internet no es solamente ni principalmente una tecnología, sino que es una producción cultural" (5).
c. La tecnología es el vehículo de la Internet y su manejo es imprescindible.
d. La capacidad de creación cultural y de conocimientos es autónoma, si las personas pueden procesar, organizar y utilizar la información. Conseguir esta información ya no es el problema central, sino poder usarla.
e. Se han resquebrajado las estructuras tradicionales, como la autoridad incuestionada del maestro en el contexto de aprendizaje y la concepción del aula como ámbito de aprendizaje. Las relaciones son más dialógicas y los estudiantes encuentran fuentes de conocimiento más allá del docente (Castells, 2002; Fainholc, 2007; Baumann, 2013).

Si la calidad de la EaD universitaria mediada por las TIC depende, en gran medida, de la forma como cumpla con las expectativas y necesidades de la sociedad del conocimiento, sus rasgos básicos deberían ser:

a. La pedagogía se orienta al pensamiento crítico, para transformar la información en conocimiento.
b. El respeto por la diversidad cultural y el plurilingüismo se toman como valores fundamentales.
c. Las herramientas, códigos y convenciones del medio tecnológico se incorporan como una creación cultural globalizada.

d. Se favorece la autonomía y la capacidad de elección del estudiante.

e. El rol docente estará distribuido entre los miembros de un equipo de trabajo que incluye no sólo a personas sino también a las plataformas virtuales y la Internet, porque sus posibilidades de interacción y exploración actúan como agentes educativos.

f. La relación docente-estudiante adquiere características democráticas y la enseñanza está centrada en el estudiante. Se espera que el docente desempeñe roles situados en diversas situaciones, de informante, guía, consultor, evaluador, etc. y que sepa variarlos.

Si resumimos el pensamiento de diversas fuentes, entre ellos, Fairclough, 2008; Toro, Ochoa, Villegas y Zea, 2004; Tenti Fanfani en Irurzun, 2000, más el pronunciamiento de la UNESCO de 1996 y los estándares de calidad de diversos organismos internacionales, podemos decir que los materiales de calidad para la EaD mediada por las TIC deben contener una mediación pedagógica que provea:

a. Enseñanza centrada en el estudiante, tomando en cuenta sus necesidades, características, estilo de aprendizaje, cultura y demás rasgos distintivos. (UNESCO, 2005)
b. Discurso dialógico y democrático, diálogo didáctico de calidad. (Burbules y Callister, 2001, García Aretio, 2008, 2012)
c. Oportunidad de aprendizaje espiralado (Bruner, 1966, 1990, 1997) que en cada paso a un nivel más elevado tome en cuenta los conocimientos anteriores, incluso el conocimiento vulgar.
d. Fortalecimiento de la autonomía del estudiante. (Mendoza Moreira, 2008)
e. Actividades colaborativas y también individuales, en justo balance.
f. Uso criterioso y pertinente de las tecnologías.
g. Construcción colaborativa del conocimiento.
h. Oportunidades de repaso y consolidación.
i. Oportunidades de debate e intercambio de ideas.

Para definir qué competencias deben poseer los *contenidistas* para producir materiales didácticos que cumplan con estos requisitos de calidad, tomamos la taxonomía de competencias generales para la docencia universitaria de calidad de Zabalza (2003) y reformulamos su división en competencias académicas, profesionales, docentes, comunicativas y evaluativas para reducirla a tres categorías: *académicas, profesionales y pedagógicas* y dentro de estas últimas hemos incluido las competencias docentes, comunicativas y evaluativas. Consideramos que estos últimos tres grupos de competencias están subordinados a un fin pedagógico que las permea y concentra y de cuyos postulados surgen. Las competencias académicas se refieren al dominio del campo disciplinar y las profesionales al conocimiento de las tareas propias del rol docente, de manera que las dejamos fuera de nuestro análisis, por ser obvio que quien no las posea no puede ser profesor ni *contenidista*.

Identificamos las siguientes competencias:

A. Competencias docentes

A.1. Inserción empática en el contexto.

Capacidad de relacionarse con el equipo de trabajo y el entorno tecnológico. Capacidad de conectar la asignatura con el resto de las del plan de estudio.

A.2. Creación del programa de la asignatura.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Capacidad para seleccionar contenidos, organizarlos y decidir sobre el enfoque didáctico a utilizar para transmitirlos.

A.3. Trazado de una ruta de aprendizaje.

Competencia para crear una ruta de aprendizaje, con diferentes actividades, que vaya de la enunciación de los objetivos hasta su logro.

B. Competencias comunicativas.

B.1. Dominio del idioma.

B.2. Capacidad de comunicación.

Competencia para proveer un discurso dialógico, tomando al interlocutor en cuenta. Uso de medios de comunicación variados, de acuerdo con los mensajes a transmitir.

B.3. Diseño de un contexto democrático para el aprendizaje.

Competencia para proveer un discurso no discriminatorio ni sesgado. Provisión de oportunidades para la construcción grupal e individual de conocimientos.

B.4. Conocimiento de los usos y posibilidades de los distintos medios tecnológicos.

C. Competencias evaluativas.

C.1. Coherencia entre el grado de complejidad de los materiales y el de las evaluaciones.

C.2. Coherencia entre los objetivos y las evaluaciones.

C.3. Coherencia con el enfoque pedagógico.

C.4. Validez de contenidos.

C.5. Claridad en las consignas.

C.6. Descripción de los criterios de evaluación.

En la taxonomía que creamos, estas competencias están divididas en subcompetencias y todas aparecen con sus indicadores, que son los rasgos de los materiales que las evidenciarían. Para definir los indicadores, partimos de la idea de que una competencia se manifiesta a través del desempeño. En cada categoría, las definiciones de las competencias se hicieron extractando información de las siguientes fuentes: el Centro Virtual para el Desarrollo de Estándares de Calidad en América Latina y el Caribe (2005), los Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (2009), los Quality Matters Review Standards (2006) de la Quality Matters Organization de EE.UU y los Canadian Recommended e-learning Guidelines (2002) de FuturEd y la Canadian Association for Community Education. También hemos tomado conceptos de trabajos de Zabalza (2003), Fainholc (2007), Garcia Aretio (2008, 2012) y García Aretio, Ruiz Corbella y Domínguez Figaredo (2007) principalmente, así como de Holmberg (1981) y Koszalka y Ganesan (2004). También hemos incluido contribuciones de los autores que consultamos como fuentes en las disciplinas sociológicas, psicológicas y lingüísticas que constituyen nuestro marco teórico interdisciplinar construido según Fernández (2004), quien habla de interdisciplinariedad en el sentido que los aportes de una ciencia modifican los de otra u otras y entre todas conforman un nuevo corpus de referencia para el examen del fenómeno o el objeto en cuestión.

Exploramos las características de la sociedad del conocimiento y de la EaD en este contexto y las influencias de la tecnología sobre ella, (Fainholc, 2007; Burbules y Callister, 2001; Bauman, 2013 y Giddens, 2001), fundamentalmente, y luego tomamos las teorías del aprendizaje y la enseñanza postuladas por el constructivismo social, que propugnan el aprendizaje colaborativo, el asentamiento de nuevos conocimientos en los que ya existen y el diseño de instrucción espiralado en el que cada “vuelta” del espiral incluye a todas las anteriores (Brunner, 1966). Asimismo tomamos la

idea de andamiaje y de la zona de desarrollo próximo de Vytogtsky (2000), momento en el aprendizaje cuando el estudiante no puede todavía apropiarse por sí mismo de ciertos conocimientos, pero sí puede hacerlo con la ayuda de otros. Al introducir un desafío a los conocimientos previos del estudiante, invitándolo a reverlos, corregirlos o ampliarlos (conflicto cognitivo), el diseñador de materiales pasa a crear las condiciones (andamiaje) para que el estudiante pueda enfrentar este desafío. Estas teorías son afines a las de Ausubel (1978) en cuanto a su valoración de los conocimientos ya existentes y la idea de los organizadores previos o materiales presentados antes del material principal, como puente hacia el nuevo conocimiento (Moreira, 2008)

En cuanto a las competencias comunicativas, consideramos la idea de discurso más que la de lenguaje, es decir, qué función se asigna a los mensajes escritos, gráficos y audiovisuales en la relación docente-estudiante y estudiante-conocimiento, ubicando a los interlocutores en posiciones cercanas (democráticas) o distantes (autoritarias o laissez-faire). Nos apoyamos en la pragmática para este fin, sobre todo, en los trabajos sobre análisis del discurso de van Dijk (1999), Yule (1996) y Fairclough (2008), muy ligados a la idea de Jackson (1968) sobre el curriculum oculto o mensajes no explícitos transmitidos en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La investigación llevada a cabo fue un estudio de caso empírico evaluativo ex post facto, cualitativo, pero con elementos cuantitativos, cuyo objetivo general fue establecer hasta qué punto poseían los profesores universitarios de cursos presenciales de tres universidades de Buenos Aires, Argentina, las competencias pedagógicas necesarias para desempeñarse como *contenidistas* de materiales curriculares para una EaD universitaria mediada por las TIC de calidad, según la taxonomía de estándares específica construida especialmente para este estudio.

Método

Población y muestra

Se analizaron un total de sesenta trabajos de treinta docentes que eran las primeras versiones entregadas por sus autores, antes de que intervinieran diseñadores pedagógicos, gráficos o de multimedios en la versión final.

Criterios de inclusión

a. Los docentes eran todos argentinos nativos, residentes en Buenos Aires o sus localidades aledañas.
b. Los docentes eran todos universitarios, con experiencia en enseñanza presencial.
c. Los docentes habían dictado en forma presencial las asignaturas para las que escribieron los cursos para enseñanza a distancia u otras asignaturas sobre los mismos temas o dentro del campo disciplinar.
d. Los docentes eran parte de equipos de trabajo donde ellos debían proponer el diseño instruccional preliminar y recién entonces comenzar a trabajar con un diseñador pedagógico y un diseñador gráfico y de multimedios.
e. Los docentes habían recibido mínima instrucción previa por parte del equipo de trabajo; por ejemplo, una sesión de intercambio de ideas o un manual de instrucciones.
f. Los materiales curriculares y de extensión eran todos para EaD mediada por las TIC.
a. Los materiales curriculares eran para cursos universitarios, de carreras oficiales o de extensión.
g. Los *contenidistas* habían cedido a sus universidades los derechos de autor.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Las instituciones a las que pertenecían los docentes comparten las siguientes características:

b. Son universidades privadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
c. Las instituciones tienen similar Misión y Visión.
d. Las Áreas de Educación a Distancia tienen organización similar.
e. Los *contenidistas* trabajan con una mínima instrucción inicial por parte de la Universidad.
f. La primera versión de los materiales luego es procesada por el equipo de diseño pedagógico, gráfico y de multimedios, en consulta con el *contenidista*.
g. Los cursos curriculares a los que pertenecen los materiales son todos para carreras de nivel universitario de grado y pregrado, de educación formal oficial. Los extracurriculares son de extensión.

Método

Luego de definir los estándares de calidad para EaD mediada por las TIC en la sociedad del conocimiento, los estándares de calidad para los materiales curriculares y las competencias generales del profesorado universitario, se siguieron estos pasos:

a. Producción de una taxonomía de competencias de los *contenidistas* de EaD para producir materiales curriculares de calidad.
b. Determinación de los indicadores de competencias de los *contenidistas* en los materiales curriculares.
c. Análisis y evaluación de los indicadores de competencias, en los materiales, con referencia a los estándares de calidad.
d. Comparación de los resultados de la evaluación anterior con la taxonomía de competencias de calidad, para evaluar en qué grado las poseían los *contenidistas*.
e. Determinación de la brecha – si existiera – entre las competencias de los docentes y los estándares de calidad.
f. Recomendaciones acerca de cursos de acción a seguir para el tratamiento de esta brecha, si existiera.

Instrumentos

La Taxonomía de Competencias de los *Contenidistas* y sus indicadores se expresó en una grilla que se usó para el estudio evaluativo. La presentamos en la sección siguiente, junto con los resultados de esa evaluación, para no duplicarla.

Cada competencia se subdividió en varias y a todas se les asignó como indicador un rasgo específico de los materiales. A cada indicador se le fijó un puntaje de 3, que luego se asignaría de la siguiente manera:

Criterios de asignación de puntaje:

3 = El indicador está presente como parte integral y distintiva de los materiales y alcanza el estándar de calidad.

2 = El indicador está presente como parte integral y distintiva de los materiales pero no alcanza el estándar de calidad porque no cumple con todos los requisitos indicados para él en la descripción de la taxonomía. Por ejemplo, algunos objetivos no están bien formulados ni resultan medibles.

1 = El indicador aparece de manera parcial, asistemática o confusa. Por ejemplo, las instrucciones son claras sólo en una o dos ocasiones, o no se puede determinar con claridad cuál es el enfoque, o la mayoría de los objetivos están mal formulados. Al asignarse este puntaje, se especificarán las razones, para luego tomarlas en cuenta en la evaluación cualitativa.

0 = El indicador no aparece. Se asignará también este puntaje a casos en que haya habido un intento de incluir el indicador, pero resulte tan deficiente que debería corregirse por completo. Por ejemplo, los objetivos están, pero ninguno ha sido bien formulado, o las autoevaluaciones en realidad contienen respuestas abiertas, imposibles de autoevaluar.

Dado que se analizaron 60 unidades de materiales producidas por 30 *contenidistas*, el puntaje total para cada indicador es 180.

Procesamiento de los datos

Los resultados de los análisis de materiales se procesaron de la siguiente manera, en su aspecto evaluativo-cuantitativo:

a. Cada unidad de materiales curriculares fue analizada asignando puntaje de 3 a 0 a cada uno de los indicadores.
b. Se sumaron los puntajes para obtener el total de cada competencia, y se consideró.

Excelente: entre 87 y 100%.

Muy bueno: entre 72 y 86%.

Bueno: entre 57 y 71%.

Regular: entre 42 y 56%.

Malo: por debajo de 42%.

El criterio que se aplicó para originar estas calificaciones fue parecido al que normalmente se usa para calificar a estudiantes. Se consideró que los materiales que respondieran a los estándares de la taxonomía en menos del 42% no alcanzarían niveles mínimos de calidad.

Más allá de los resultados evaluativos-cuantitativos, se procedió a una valoración cualitativa. El análisis complementario consistió en lo siguiente:

1. Determinación de los aspectos de los materiales que aparecían más insuficientes.
2. Valoración de estos aspectos, para determinar su gravedad con respecto a los conceptos tomados como marco teórico. Ejemplo: Un discurso elitista, sexista o discriminatorio es una falencia de más gravedad que la falta de descripción de los criterios de evaluación, dado que permea toda la calidad del material y no es susceptible de corregirse salvo re-escribiendo. Impacta en forma afectiva al punto que invalida todo el material, aunque incida poco en el puntaje.
3. De acuerdo con la evaluación de la gravedad de las competencias faltantes se sustrajeron 23 puntos (La diferencia que existe entre los rangos de calificación) a los materiales en los que aparecían más débiles.

En la tabla de competencias y sus indicadores, están marcadas en gris oscuro los indicadores de competencias cruciales y en gris claro los indicadores de competencias de alta relevancia, pero no cruciales. De acuerdo con el tipo de falencia, se efectuó la deducción de puntaje.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

c. Como hemos explicado, se sumó el total de puntos obtenidos por cada indicador y el total para cada competencia. Dado que ninguna competencia tiene asignado el mismo número de puntos, porque varía el número de indicadores, estos resultados finales de la evaluación para cada indicador y totales para cada competencia se expresaron en porcentajes.

Los puntajes se volcaron en tablas. Presentamos y comentamos dos de ellas en la sección siguiente: la que refleja los resultados generales por indicador y totales por competencia (Tabla I) y la que muestra los totales por competencia sin el detalle de cada indicador (Tabla II).

Resultados

Al presentar y comentar los resultados de la evaluación de competencias, según la taxonomía aplicada, se acepta un razonable margen de error. El error puede provenir, por ejemplo, de la subjetividad del analista, entre otras causas, y esta situación afecta a casi cualquier investigación en ciencias sociales en la que se utilizan indicadores de procesos o estados subjetivos o abstractos, como son las competencias pedagógicas, en este caso. Nos hemos concentrado en reducir su probabilidad al máximo, sin suponer que el análisis aquí contenido sea absolutamente objetivo o preciso.

Tabla I – Evaluación de los indicadores de competencias

Competencias	Indicadores	Análisis 1-30[1]	Total puntos	Total %	Análisis 1a-30a[2]	Total puntos	Total %	Puntos totales	FINAL[3] %
A. Competencias docentes									
A.1. Inserción empática en el contexto.	Relaciona su asignatura con otras, demostrando una visión global del programa.	19	90	21,11%	17	90	18,89%	36	20,00%
	Conecta su material con otros espacios de la EaD, por ejemplo, los foros o las clases virtuales.	30	90	33,33%	31	90	34,44%	61	33,89%
	Total	49	180	27,22%	48	180	26,67%	97	26,94%
A.2. Creación del programa de la asignatura.									
A.2.1. Elección del enfoque pedagógico del programa, que determina sus propósitos.	El enfoque pedagógico que se ha elegido es adecuado para la asignatura.	57	90	63,33%	56	90	62,22%	113	62,78%
A.2.2. Elección del estilo y forma del programa, de acuerdo con el enfoque.	El estilo y forma del programa están determinados por el enfoque y son coherentes con él.	78	90	86,67%	74	90	82,22%	152	84,44%
A.2.3. Fijación de los propósitos del programa.	Los propósitos son coherentes con el programa y el enfoque.	57	90	63,33%	56	90	62,22%	113	62,78%

A.2.4.Formulación de objetivos de desempeño.	Los objetivos se expresan en términos de expectativas de logro, con verbos de acción y resultan medibles.	61	90	67,78%	55	90	61,11%	116	64,44%
A.2.5. Selección de bibliografía.	La bibliografía es pertinente.	85	90	94,44%	82	90	91,11%	167	92,78%
	La bibliografía es suficiente.	67	90	74,44%	67	90	74,44%	134	74,44%
	La bibliografía obligatoria es coherente con la de consulta.	50	90	55,56%	50	90	55,56%	100	55,56%
A.2.6. Selección de medios y recursos.	Los recursos son de fácil acceso.	66	90	73,33%	64	90	71,11%	130	72,22%
	Los recursos son suficientes y variados.	52	90	57,78%	51	90	56,67%	103	57,22%
	Los recursos son pertinentes.	62	90	68,89%	60	90	66,67%	122	67,78%
A.2.7. Selección de tipos de actividades.	Las actividades propuestas están dirigidas al logro parcial o final de los objetivos.	55	90	61,11%	51	90	56,67%	106	58,89%
	Las actividades tienen Coherencia de enfoque con respecto al enfoque pedagógico.	61	90	67,78%	56	90	62,22%	117	65,00%
A.2.8. Selección de contenidos.	Los contenidos son los necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.	56	90	62,22%	55	90	61,11%	111	61,67%
	Total	808	1170	69,06%	873	1170	74,62%	1681	71,84%
A.3. Trazado de la ruta de aprendizaje.									
A.3.1. Producción de la necesaria coherencia entre el estilo de la ruta de aprendizaje y el estilo del programa.	La ruta de aprendizaje propuesta es coherente con los principios del programa y los del enfoque del cual deriva.	73	90	81,11%	69	90	76,67%	142	78,89%
A.3.2. Incorporación de organizadores previos.	Los conocimientos previos se toman como base para los nuevos.	46	90	51,11%	47	90	52,22%	93	51,67%
A.3.3. Establecimientos de nexos entre temas.	Hay referencias explícitas a los nexos entre temas.	47	90	52,22%	48	90	53,33%	95	52,78%

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

A.3.4. Creación de espacios para conclusiones o cierres.	Hay oportunidades para que el estudiante cierre un tema o integre nuevos conocimientos a medida que avanza en la ruta de aprendizaje.	45	90	50,00%	43	90	47,78%	88	48,89%
A.3.5. Establecimiento de una progresión de dificultad, profundidad, integración o pericia consistente y paulatina.	La ruta de aprendizaje avanza en forma fluida y consistente hacia un mayor grado de logro, escalonando las etapas de forma progresiva y pareja, sin altibajos.	50	90	55,56%	48	90	53,33%	98	54,44%
A.3.6. Inclusión de espacios de auto-evaluación.	El estudiante tiene oportunidad de auto-evaluarse a medida que avanza.	50	90	55,56%	48	90	53,33%	98	54,44%
A.3.7. Inclusión de trabajo autónomo y guiado.	Hay una proporción equilibrada de trabajo autónomo y guiado.	30	90	33,33%	28	90	31,11%	58	32,22%
A.3.8. Relación entre la teoría y la práctica.	La relación entre teoría y práctica lleva a lograr los objetivos de desempeño con la debida sustentación teórica.	49	90	54,44%	44	90	48,89%	93	51,67%
A.3.9. Incorporación de instancias de repaso y consolidación de conocimientos.	Se ha tomado en cuenta el repaso y la consolidación, proveyendo espacios y opciones para llevarlos a cabo.	21	90	23,33%	20	90	22,22%	41	22,78%
A.3.10. Pautas y guía para el uso de la bibliografía obligatoria y accesoria.	Se indica cuándo, cómo y para qué debe leerse la bibliografía, de manera clara.	24	90	26,67%	26	90	28,89%	50	27,78%
A.3.11. Posibilidad de promover la respuesta mediadora.	Hay invitaciones a expresar conocimientos o experiencias relacionadas con la materia, para despertar el interés	29	90	32,22%	28	90	31,11%	57	31,67%

A.3.12. Propuesta de transferencia de conocimientos a los contextos sociales o profesionales de los estudiantes.	Hay estímulos o invitaciones a los estudiantes para que transfieran lo aprendido a la experiencia.	51	90	56,67%	42	90	46,67%	93	51,67%
A.3.13. Predominio de actividades de elaboración.	Las actividades buscan, en su mayoría, facilitar la elaboración y construcción personal y grupal de conocimientos.	41	90	45,56%	38	90	42,22%	79	43,89%
	Total	557	1170	47,61%	529	1170	45,21%	1086	46,41%
B. Competencias comunicativas									
B.1. Dominio del idioma									
B.1.1. Dominio de un idioma accesible para los estudiantes, según su perfil.	El idioma refleja conocimiento de los interlocutores en cuanto a su nivel previo de dominio de los temas y sus variedades de lengua.	85	90	94,44%	82	90	91,11%	167	92,78%
B.1.2. Gramática, ortografía, puntuación, sintaxis y léxico correctos.	El idioma es correcto según las normas que rigen la lengua en el momento de escribir los textos.	87	90	96,67%	83	90	92,22%	170	94,44%
B.1.3. Comunicaciones en estilo formal o semi-formal.	El idioma es formal o semi-formal, evitando regionalismos, coloquialismos, excesiva pomposidad o familiaridad.	87	90	96,67%	83	90	92,22%	170	94,44%
B. 1.4. Dominio del registro académico.	El estilo y las convenciones responden a normas académicas aceptadas.	87	90	96,67%	83	90	92,22%	170	94,44%
B.1.5. Presentación del léxico pertinente para el campo disciplinar, a nivel del curso.	El léxico corresponde al campo disciplinar.	90	90	100,00%	87	90	96,67%	177	98,33%
	El grado de especificidad del léxico es acorde con el nivel del curso.	90	90	100,00%	87	90	96,67%	177	98,33%
	Cuando hay jerga o léxico especializado, se explica o se provee un glosario.	86	90	95,56%	83	90	92,22%	169	93,89%
	Total	610	630	96,83%	588	630	93,33%	1198	95,08%

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

B.2. Capacidad de comunicación									
B.2.1. Ilación del discurso.	El discurso fluye sin saltos de un tema a otro y es fácil seguir su ilación.	87	90	96,67%	85	90	94,44%	172	95,56%
B.2.2. Empleo de códigos y medios diversos.	Se usan medios gráficos, visuales, audio-visuales según necesidad.	52	90	57,78%	51	90	56,67%	103	57,22%
B.2.3. Mantenimiento de un diálogo directo con los interlocutores.	El contenidista se dirige en forma directa a los estudiantes, en segunda persona.	58	90	64,44%	51	90	56,67%	109	60,56%
	Hay preguntas retóricas.	44	90	48,89%	43	90	47,78%	87	48,33%
	El contenidista hace suposiciones explícitas sobre lo que el estudiante puede estar pensando, imaginando, sospechando o descubriendo e intenta respuestas.	38	90	42,22%	37	90	41,11%	75	41,67%
	Hay invitaciones a expresar conocimientos o experiencias previas sobre el tema.	19	90	21,11%	22	90	24,44%	41	22,78%
B.2.4. Uso de un discurso democrático.	El discurso refleja respeto por la diversidad, sin que se encuentren en él comentarios u opiniones discriminatorias.	90	90	100,00%	86	90	95,56%	176	97,78%
	El discurso no presenta sesgos originados por opiniones personales no fundadas en teorías o en evidencia.	89	90	98,89%	87	90	96,67%	176	97,78%
B.2.6. Flexibilidad en la complementariedad de roles.	El contenidista se sitúa en esquemas de roles de facilitador/aprendiz, guía/guiado, informante/ receptor y organizador/actor del aprendizaje, según necesidad. La complementariedad de roles no permanece uniforme.	47	90	52,22%	45	90	50,00%	92	51,11%

B.2.7. Provisión de instrucciones claras.	Las instrucciones y consignas son claras y en lo posible, estándar.	65	90	72,22%	60	90	66,67%	125	69,44%
	Total	592	900	65,78%	567	900	63,00%	1159	64,39%
B.3. Conocimiento de las posibilidades y usos de distintos medios tecnológicos...									
B.3.1. Uso competente de las TIC.	Incluye diversos recursos informáticos en la elaboración de los materiales.	40	90	44,44%	38	90	42,22%	78	43,33%
B.3.2. Uso eficientes de herramientas tecnológicas.	Las herramientas tecnológicas tienen un grado de complejidad compatible con el rendimiento pedagógico que proporcionan.	60	90	66,67%	57	90	63,33%	117	65,00%
B.3.3. Uso de las TIC que contempla las posibilidades de accesibilidad del usuario.	Las TIC se usan en la medida en que los programas o recursos sean comunes, accesibles, baratos y conocidos.	54	90	60,00%	52	90	57,78%	106	58,89%
	Total	154	270	57,04%	147	270	54,44%	301	55,74%
C. Competencias evaluativas									
C.1. Coherencia entre el grado de complejidad del material y el de las evaluaciones.	Los materiales y las evaluaciones están en el mismo nivel de complejidad y se exige desempeño para el cual se ha preparado al estudiante.	57	90	63,33%	55	90	61,11%	112	62,22%
C.2. Coherencia entre los objetivos y las evaluaciones.	Las evaluaciones requieren el tipo de desempeño que se describe en los objetivos del material.	50	90	55,56%	42	90	46,67%	92	51,11%
C.3. Coherencia con el enfoque pedagógico.	Las evaluaciones están de acuerdo con el enfoque pedagógico que rige los materiales.	57	90	63,33%	54	90	60,00%	111	61,67%
C.4. Validez de contenidos.	Las evaluaciones requieren la aplicación de contenidos incluidos en el curso.	75	90	83,33%	69	90	76,67%	144	80,00%
C.5. Claridad en las consignas.	Las consignas son completas, detalladas y claras.	70	90	77,78%	63	90	70,00%	133	73,89%

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

C.6. Descripción de los criterios de evaluación.	Los criterios de evaluación están disponibles para los estudiantes antes de tomarse las evaluaciones.	28	90	31,11%	24	90	26,67%	52	28,89%
	Total	335	540	62,04%	307	540	56,85%	642	59,44%
	Total general	3105	4860	63,89%	3059	4860	62,94%	6164	63,42%

1 Primera unidad de material analizada, para cada contenidista.
2 Segunda unidad de material analizada, para cada contenidista. Ejemplo: Para el contenidista 1, Análisis 1 y Análisis 1 a.
3 En rosa: competencias e indicadores por debajo del 56%, con calificación de Regular o Malo.

Tabla II – Totales para las competencias

Se destaca en color el porcentaje que recibe una calificación de Regular o Malo.

A.Competencias docentes	
A.1. Inserción empática en el contexto.	26,94%
A.2. Creación del programa de la asignatura.	71,84%
A.3. Trazado de la ruta de aprendizaje.	46,41%
B. Competencias comunicativas	
B.1. Dominio del idioma.	95,08%
B.2. Capacidad de comunicación	64,39%
B.3. Conocimiento de las posibilidades y usos de distintos medios tecnológicos...	55,74%
C. Competencias evaluativas.	
C.1. Coherencia entre el grado de complejidad del material y el de las evaluaciones.	62,22%
C.2. Coherencia entre los objetivos y las evaluaciones.	51,11%
C.3. Coherencia con el enfoque pedagógico.	61,67%
C.4. Validez de contenidos.	80,00%
C.5. Claridad en las consignas.	73,89%
C.6. Descripción de los criterios de evaluación.	28,89%

Abordaremos a continuación un análisis general de cada grupo de competencias y uno más pormenorizado de las competencias cuya evaluación presenta rasgos más distintivos.

A. Competencias pedagógicas

A.1. Inserción empática en el contexto

Es la competencia que aparece más débil. La relación de los materiales con el resto del plan de estudios, con las otras unidades o módulos de la misma asignatura, con otros espacios de la EaD y a veces, la de los temas dentro de la misma unidad (Zabalza, 2003), es prácticamente inexistente.

A.2. Creación del programa de la asignatura

No consideraremos *programa* la mera lista de los contenidos a estudiar, sino también las actividades diseñadas para transmitirlos y las evaluaciones y que este programa debe ser coherente con el enfoque y el método que de él deriva. Definimos enfoque como la combinación de la naturaleza epistemológica de la asignatura y una concepción del aprendizaje (Zabalza, 2003).

Esta competencia obtiene un puntaje de 71,84 % y no parece ser débil. Sin embargo, tenemos que hacer ciertas salvedades. En la competencia A.2.1. (Elección del enfoque pedagógico del programa, que determina sus propósitos), observamos que de los 60 trabajos evaluados, 42 presentan enfoques lineales. Ofrecen solamente una lista de contenidos a tratar, típico enfoque del ámbito universitario, sin incorporar ningún estilo de apropiación de los conocimientos. La manera como se desarrolla la ruta de aprendizaje es casi siempre coherente con esto, dado que se expone un contenido tras otro y se evalúa si se aprendieron. No se puede determinar si hubo una elección o una tradición, pero preferimos otorgar a este indicador el beneficio de la duda y considerar que la elección había existido.

Esto es también aplicable a la competencia A.2.2. (Elección del estilo y la forma del programa, de acuerdo con el enfoque). La competencia A.2.3. (Fijación de propósitos para el programa), también resulta bastante fuerte, porque su coherencia con el enfoque se evaluó asimismo sin calificarla.

Con respecto a que el estilo lineal-expositivo fuera el adecuado para la asignatura, juzgamos en cada caso si alguna otra forma podría haber sido notoriamente más apropiada, en base a la naturaleza de la disciplina y si la lineal podía aceptarse, la calificamos con 3 o 2, según la claridad de la implementación. En realidad, dentro de la sustentación teórica de nuestro análisis, el enfoque lineal no sería adecuado para ninguna asignatura, pero al encontrarnos con algo tan generalizado, tomamos en cuenta la idea de que para que los estándares de calidad sean útiles no deben transformarse en condicionamientos, como nos recordaba Municio Fernández (2000). Cuando lo deseable sólo se podría lograr con la imposición de un nuevo sistema de valores, no es posible censurar lo existente, tachándolo de inútil, sino rescatar sus valores y recomendar un proceso de reeducación.

La competencia crucial en este grupo es la Formulación de objetivos de desempeño, A.2.4., que obtuvo un puntaje de 64,44%, muy bajo, aunque no llegue a ser Regular y quede en la categoría de Bueno, porque es una de las cruciales, dado que la enunciación adecuada de objetivos impacta sobre el grado de centralización de la enseñanza en el estudiante (Rogers, 1972; Gagne, 1985; Zabalza, 2003; García Aretio, Ruiz Corbella y Domínguez Figaredo, 2007, entre otros)

Las principales razones para los puntajes bajos para esta competencia fueron:

a. Se confunden objetivos con propósitos.
b. Se formulan objetivos con verbos que no denotan desempeño y que hacen el objetivo difícil o imposible de medir.
c. Se confunden objetivos con actividades de aprendizaje.
d. Se confunden objetivos con acciones del *contenidista*, como explicar o proveer ejercitación.
e. No hay objetivos.
f. Los objetivos que se formulan no se desarrollan.
g. Los objetivos no se evalúan.

En cuanto a la competencia A.2.5. (Selección de la bibliografía), no presenta debilidades, pero no siempre la bibliografía obligatoria es coherente con la de consulta, porque el *contenidista* suele agregar publicaciones referidas a temas no tratados en el material, con propósitos no explicados.

En la competencia A.2.5. (Selección de medios y recursos), se encuentra alguna debilidad en cuanto a que estos sean suficientes y variados. La mayoría de los *contenidista*s ha usado un archivo de PDF, los foros y espacios para subir tareas del campus virtual. Estos recursos pueden ser suficientes porque representan lo mínimo que puede usarse para la creación de conocimientos mediada

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

por TIC, pero no son variados y hay asignaturas en las que habría resultado enriquecedor usar más recursos.

Las competencias A.2.7. (Selección de tipos de actividades) y A.2.8. (Selección de contenidos) presentan debilidades en cuanto a la correspondencia entre las actividades y los objetivos, en algunos casos, o cuando los problemas con la enunciación de los objetivos hace difícil evaluar su coherencia con las actividades.

A.3. Trazado de la ruta de aprendizaje

Las competencias de este grupo son las más débiles, salvo la competencia para producir la necesaria coherencia entre el estilo del programa y el de la ruta de aprendizaje, la A.3.1. (Producción de la necesaria coherencia entre el estilo de la ruta de aprendizaje y el estilo del programa), porque para un enfoque lineal y expositivo, se consideró que una ruta de aprendizaje que expusiera una sucesión de temas era coherente con el estilo del programa. La coherencia entre ambos rasgos del diseño se evaluó sin calificarlos.

La competencia A.3.2. (Incorporación de organizadores previos) está ligada a la creación del conflicto cognitivo, para el que resulta una suerte de aprestamiento e introducción. Esta competencia obtiene el 51,67% del puntaje y es bastante débil.

Para la competencia A.3.3. (Establecimiento de nexos entre temas), que Vygotsky (2000) y Bruner (1966) señalan como parte del andamiaje del aprendizaje, los temas aparecen aislados, si bien están bien secuenciados y el estudiante podrá, si tiene la capacidad para ello, unirlos y sintetizarlos. No siempre se provee guía para que estos procesos.

La competencia A.3.4. (Creación de espacios para conclusiones o cierres) presenta una gran debilidad que se emparenta con el estilo lineal del programa y la consecuente forma de exponer contenidos en una mera sucesión de temas.

La competencia A.3.5. (Establecimiento de una progresión de dificultad, profundidad, integración o pericia consistente y paulatina) se presenta un tanto débil, dado que la ruta de aprendizaje no siempre avanza de esta manera consistente y paulatina. A pesar de que el puntaje para esta competencia es de 54,44%, que no resulta tan bajo en la escala, está marcada en la tabla en gris claro, es decir, como una competencia más crucial que las demás, dado que es importante en el diseño de instrucción espiralado (Bruner, 1966). En virtud de esto, podemos considerar que el puntaje obtenido debe llamar nuestra atención sobre una debilidad significativa.

La competencia A.3.6. (Inclusión de espacios de auto-evaluación), aquí obtiene el 54,44% del puntaje. Cuando no se incluyen espacios de auto-evaluación, se disminuye la posibilidad de que el estudiante gestione su propio aprendizaje, dado que no puede comprobar cómo y en qué medida está avanzando y se encuentra sometido al juicio del docente, lo cual no contribuye a que desarrolle su autonomía. El porcentaje que ha obtenido, aunque no parezca muy bajo en sentido numérico, lo es en la apreciación cualitativa.

En la evaluación de la competencia A.3.7. (Inclusión de trabajo autónomo y guiado), se constata una mayoría de trabajo guiado.

La competencia A.3.8. (Relación entre la teoría y la práctica) es crucial. Hemos tomado los postulados de Schön (1992) y Dewey (1967) sobre este aspecto y está marcada en gris oscuro en la tabla. Aparece con debilidades importantes, en su mayoría determinadas por la preponderancia de la teoría sobre la práctica o por maneras insuficientes de conectar ambos aspectos. Parece que la competencia de los estudiantes para aplicar los conocimientos a la práctica debería desarrollarse sin intervención ni guía del docente e incluso fuera del curso.

La competencia A.3.9. (Incorporación de instancias de repaso y consolidación de conocimientos) es la segunda competencia más débil, con solamente 22,78% del puntaje. En el aprendizaje espiralado, cada vuelta del espiral se asentaría en todo lo aprendido hasta ese momento.

La competencia A.3.10. (Pautas y guía para el uso de la bibliografía obligatoria y accesoria) obtiene un bajo puntaje, 27,78%. Los contenidos expuestos por el *contenidista* se refuerzan con la lectura de la bibliografía obligatoria, pero no se dice cuándo leerla ni con qué propósitos. Se produce así una especie de material curricular doble: una unidad o módulo de estudio y una serie de libros, artículos o manuales que el estudiante deberá leer cuando lo decida y por su cuenta asociar al contenido de la unidad o módulo.

En cuanto a la competencia A.3.11. (Posibilidad de promover la respuesta mediadora), que recordemos que se trata de una estrategia emparentada con la creación del conflicto cognitivo (Vygotsky, 2000; Slamecka y Ceraso, 1960),también la vemos con muy bajo puntaje, de 31,67%. Esta competencia es importante para despertar el interés y elevar el impacto afectivo y su debilidad también alarga la distancia relativa entre los interlocutores, porque el *contenidista* pierde una ocasión de acercarse a los estudiantes y presentarse como alguien que toma en cuenta al otro y procura interesarlo.

En cuanto a A.3.12. (Propuesta de transferencia de conocimientos a los contextos sociales o profesionales de los estudiantes), vemos que si bien estas propuestas existen y el indicador de esta competencia ha obtenido un puntaje no tan bajo, de 51,67%, se formulan en muchos casos de manera muy general (“Diga cómo implementaría esto en su lugar de trabajo”) y en otros, de forma tal que se pasa abruptamente de una disquisición teórica muy abstracta, sin ejemplos, a que los estudiantes propongan una aplicación práctica de esa teoría.

La competencia A.3.13. (Predominio de actividades de elaboración) presenta cierta debilidad, porque muchas actividades dirigidas a que los estudiantes recuerden y reproduzcan los contenidos.

B. Competencias comunicativas

B.1. Dominio del idioma

Las competencias de este grupo son las que aparecen más fuertes en el análisis debido, probablemente, al nivel de educación formal de los *contenidistas*. Todos dominan el discurso académico y la jerga de su campo disciplinar (Competencias B.1.4. y B.1.5.). Toman en cuenta, asimismo, la necesidad de proveer explicaciones o glosario cuando presentan terminología científica o técnica. Dominan también el lenguaje que debe usarse al dirigirse a estudiantes universitarios (B.1.1.) y se manejan con un nivel de lengua semiformal (B.1.3). La gramática, ortografía, puntuación, sintaxis y léxico (B.1.2.) son siempre correctos según las normas que rigen el idioma español en la actualidad.

B.2. Capacidad de comunicación

La competencia B.2.1. (Ilación del discurso) es muy fuerte, como parte de la cohesión de los materiales, pero la B.2.2. (Empleo de códigos y medios diversos) llega a un nivel apenas suficiente, por la pobreza de recursos usados. Son también muy fuertes las B.2.4. (Uso de un discurso democrático) y B.2.7. (Provisión de instrucciones claras). En el caso de la primera, es evidente que en el medio universitario analizado las políticas de no discriminación y respeto por diversas posturas o ideas están ampliamente aceptadas y que en el medio académico es conocida la necesidad de fundamentar ideas con evidencia o conocimientos previos, sin confundir sentimientos u opiniones personales con postulados científicos o teóricos. En el caso de la segunda, dar

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

instrucciones parece una función del discurso muy común en el ejercicio del rol docente y los *contenidistas* están preparados para desempeñarla. Sin embargo, nos preguntamos hasta qué punto es democrático establecer una relación *yo enseño-tú aprendes*, no tomar en cuenta los conocimientos previos, como si el estudiante no los poseyera o fueran inútiles, y otros mensajes subyacentes que revela el análisis crítico del discurso (van Dijk, 1999; Fairclough, 2008) en estos materiales.

Estas debilidades aparecen también en la competencia B.2.3., (Mantenimiento de un diálogo directo con los interlocutores) y en la B.2.5. (Flexibilidad en la complementariedad de roles) ligada al estilo expositivo y al esquema de roles predominante, el de informante-informado, maestro-discípulo, coherente con la orientación hacia el aprendizaje centrado en el docente. El diálogo didáctico (Burbules, 1999; García Aretio, 2008; Wright, 2003) no aparece como tal en muchas ocasiones, en gran medida porque el *contenidista* no parece ponerse en el lugar del estudiante ni dirigirse a él en segunda persona o invitarlo a expresar conocimiento o experiencias previas:

B.3. Conocimiento de las posibilidades y usos de distintos medios tecnológicos

La competencia B.3.1. (Uso competente de las TIC) obtiene un puntaje de 43,33%, que parece indicar una falencia en la preparación de quienes se desempeñan en un entorno de e-learning.

En la evaluación de las competencias B.3.2. (Uso eficiente de herramientas tecnológicas) y B.3.3. (Uso de las TIC que contempla las posibilidades de accesibilidad del usuario) se tomó como aceptable que se proveyera lo indispensable para la tarea de enseñanza-aprendizaje.

C. Competencias evaluativas

C.1. Coherencia entre el grado de complejidad del material y el de las evaluaciones

Esta competencia presenta algunas debilidades, por ejemplo, cuando el material es muy expositivo y en la evaluación se piden aplicaciones prácticas y en otros casos en que hay problemas relacionados con la bibliografía, como los ya señalados. Obtiene un puntaje Bueno, de 62, 22%. Guarda relación con la competencia siguiente.

C.2. Coherencia entre los objetivos y las evaluaciones

La debilidad de esta competencia, que obtiene un puntaje de 51,11%, se origina en los problemas con los objetivos, en su mayor parte. Hay también casos en que se evalúan aspectos del curso que no están abordados en forma directa en el material o la bibliografía y unos pocos en los que el material no contiene formulaciones de objetivos, por lo que el estudiante no sabe qué se evaluará antes de toparse con la evaluación final.

C.3. Coherencia con el enfoque pedagógico

Esta competencia presenta debilidades, aunque obtiene un puntaje aceptable de 61,67%. Es una de las marcadas como importantes. Hay instancias en las que el enfoque es medianamente constructivista, hay diálogo didáctico y luego las evaluaciones son ejercicios en que los estudiantes deben marcar Verdadero o Falso, por ejemplo.

C.4. Validez de contenidos

Es una competencia que obtiene un alto puntaje, de 80%. A pesar de las debilidades de la competencia C.2., en términos generales las evaluaciones requieran la aplicación de contenidos incluidos en el curso.

C.5. Claridad en las consignas

Competencia fuerte en la mayoría de los *contenidistas*, al igual que la competencia comunicativa B.2.6, referida a la provisión de instrucciones claras.

C.6. Descripción de los criterios de evaluación

Esta competencia se presenta muy débil, con el 28,89% del puntaje. La mayoría de los *contenidistas* no ha considerado importante explicar los criterios de evaluación antes de que los estudiantes se sometan a ella o colocarlos en las evaluaciones mismas. Esto implica que el estudiante no podrá coevaluar su logro con el docente, que el profesor puede cambiar estos criterios a voluntad, porque no se ha comprometido; que el docente no tiene claros estos criterios y se va a dejar llevar por una impresión general de los resultados; que pueden existir criterios ocultos que no figuran en las consignas y que se revelan luego de comunicar los resultados y muchas otras situaciones que dejan al estudiante totalmente en manos del evaluador.

Conclusiones

Tomemos la pregunta que nos hacíamos al formular nuestro objetivo: ¿Hasta qué punto poseen estos docentes universitarios que se desempeñan como *contenidistas* de EaD mediada por las TIC las competencias pedagógicas para diseñar materiales curriculares de calidad?

Considerando las competencias que aparecen más fuertes, podemos decir que entre el 70 y el 80% de los *contenidistas* producen programas lineares cohesivos y escriben contenidos con solvencia, en un lenguaje académico de alta calidad. Pueden, asimismo, mantener coherencia entre el enfoque expositivo y las evaluaciones y salvaguardar en ellas la claridad de las consignas y la validez de contenidos. Por otra parte 50% de los casos analizados muestra debilidades en cuanto a construir una ruta de aprendizaje, establecer un diálogo didáctico, crear relaciones entre temas y asignaturas, unir la teoría y la práctica, y otros aspectos que serían propios de la enseñanza centrada en el estudiante o de la EaD mediada por las TIC, en cuyo contexto no se insertan de manera empática y cuyas herramientas no dominan por completo.

El común denominador de las competencias particularmente débiles es que los *contenidistas* colocan a los estudiantes en una posición de soledad y por ende, de debilidad, desde la que dependen más del docente, cuyo poder se refuerza. Los estudiantes tienen que asumir toda la responsabilidad de elaborar los conocimientos sin una ruta de aprendizaje, sin que se les propongan oportunidades de repaso y consolidación, sin vías para apoyarse en sus conocimientos o experiencias previos, sin respuestas mediadoras, sin guía para la transferencia, sin objetivos claros y con una evaluación cuyos criterios no conocen.

Además, no se toma en cuenta a los estudiantes como interlocutores cuando falta un genuino diálogo didáctico. Complementa esta situación el hecho que a estos estudiantes, que se espera que sean totalmente autónomos, se les ofrecen actividades en su mayoría guiadas. La expectativa es de autonomía; el entrenamiento es hacia la dependencia y la tensión entre ambas orientaciones puede bajar la autoestima de los estudiantes, crear desorientación y favorecer la posición de dominación del docente, quien tendrá frente a sí estudiantes vulnerables.

Estos problemas parecen reflejar adhesión de algunos *contenidistas* al estilo de enseñanza centrada en el docente, con fuertes tintes autoritarios que pueden extenderse incluso a su entorno profesional, como podría sospecharse por la baja inserción empática en el contexto. Este docente que no establece relaciones entre asignaturas, temas o conocimientos previos podría ser un mediocre miembro de cualquier equipo, dado que tiende al aislamiento y en el caso específico de la EaD

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

mediada por las TIC, no parece creer que deba aprender a usar todas sus herramientas, desplegando una cierta posición de autosuficiencia.

El análisis crítico del discurso revela que los *contenidistas* parecen creer que han encontrado mentes casi vírgenes o con experiencias y conocimientos que no revisten ningún valor, dado que nunca invitan a los estudiantes a expresarlos ni manifiestan intención de fundar en ellos los nuevos saberes.

En cuanto a la motivación o impacto afectivo, aceptamos que las relaciones estudiante-docente son asimétricas, porque el docente está en una posición de autoridad, pero tomamos el concepto de Wright (1987) con respecto a que las relaciones de poder en el aula pueden ser de tres tipos generales: coercitivas, recompensantes (basadas en premios y castigos) o referentes y es en este último caso cuando se apela a motivar al estudiante para lograr su interés. La debilidad en las competencias para asentar el conocimiento nuevo en los conocimientos previos, para establecer respuestas mediadoras y para promover la transferencia, fundamentalmente, ubicarían la relación de poder en la categoría de recompensante, que es también una característica de la enseñanza centrada en el docente. La manifestación más clara de esto es la falta de comunicación de los criterios de evaluación y la ausencia de autoevaluaciones, que colocan al docente en posición de distribuir premios y deméritos a voluntad, erigiéndose en árbitro y único experto.

La confusión bastante frecuente entre objetivos y propósitos es otro indicio de la enseñanza centrada en el docente con los ribetes autoritarios que estamos describiendo: los objetivos, confundidos con propósitos, expresan lo que el *contenidista* quiere lograr, no lo que espera que logren los estudiantes.

En nuestro marco teórico dijimos que las *competencias* de los contenidistas serían de calidad si se ajustaran a las demandas y por qué no, desafíos, de la sociedad del conocimiento. En el caso de las que presentan las debilidades que estamos señalando, no se ajustan a ninguna en forma conveniente, salvo en lo referido al respeto por la diversidad cultural y a la no discriminación. La enseñanza centrada en el docente y ubicada en este contexto autoritario no colaborará a desarrollar en los estudiantes la capacidad de transformar información en conocimiento. No se han incorporado las herramientas del medio tecnológico como una verdadera creación cultural y eso incluye el pobre rol que se le asigna al campus virtual. No se favorecen la autonomía y la capacidad de elección del estudiante, ni el trabajo colaborativo, ni el pensamiento crítico.

Podemos suponer que si los docentes actuales no arbitran los medios para que puedan sus estudiantes transformar la información en conocimiento, las generaciones futuras quedarán solamente con la información, cuando no infoxicadas (Monereo, 2005), es decir, desorientadas e incapaces de procesar el exceso de datos a los que podrán acceder. Si los ricos del futuro serán quienes posean el conocimiento (Pecoraro, 2000), las mediaciones pedagógicas débiles que estamos analizando contribuirán a crear clases pobres. Sin embargo, más bien cabe suponer que cuando la mediación pedagógica sea inadecuada, los individuos podrán optar por conseguir o abrir otros canales para su educación, no siempre con independencia de los docentes, pero buscarán los que más les conformen. Dado que las transformaciones en los factores de división de clases están actualmente unidas al progreso tecnológico (Pecoraro, 2000) y este no se puede detener, el poder de los académicos que se consideran dueños del conocimiento indefectiblemente se debilitará, al hacerse este accesible a todos. De esta manera, los docentes que no hayan sabido, querido o podido adaptarse a las nuevas condiciones del mundo interconectado pueden verse desplazados de su profesión, porque la forma autoritaria de imponer el paradigma *yo enseño-tú aprendes* no será posible de implementar en un mundo donde se está produciendo la ruptura de las tradiciones y de la rigidez de las instituciones asentadas en ellas, como nos señalara Giddens (2001).

La incapacidad o falta de valoración de las herramientas tecnológicas implica que si la Internet es una creación cultural (Castells, 2001), algunos *contenidistas* han quedado o van en vías de quedar fuera de esa cultura. Esto puede tener un impacto incluso en sus cursos presenciales, dado que sus estudiantes, aunque no estudien de manera virtual, estarán efectuando creaciones culturales y de conocimiento autónomas a través de los medios tecnológicos de que disponen. No es tecnológico el problema de desarrollar las competencias necesarias para usar los recursos de las TICS, sino que debemos recordar que el entorno tecnológico fija convenciones culturales y crea nuevas formas de comunicación y aprendizaje, es decir, debemos considerar que las tecnologías también conllevan una pedagogía. (Castells, ibid.) Las carencias parecen presentarse en la comprensión e implementación de esta pedagogía.

¿Hasta qué punto los contenidistas han transpuesto al diseño de materiales las competencias que despliegan en sus clases presenciales? Si aceptáramos que lo han hecho en grado sumo, estaríamos asumiendo que en el aula de ladrillos hay una buena dosis de enseñanza centrada en el docente, bastante autoritaria, que la EaD viene a poner en evidencia. Hay algunos indicios de esta posibilidad, por ejemplo, en cuanto al problema de la formulación de objetivos, el estilo del programa y la falta de andamiaje. Puede suponerse que un docente que poseyera estas competencias no las perdería ni las dejaría de lado por cambiar de modalidad. En cuanto al dominio de las TIC, podemos también asumir que una persona con un buen grado de competencia tecnológica y conocimiento de las herramientas de Internet no dejaría las TIC de lado al momento de diseñar, precisamente, un curso virtual.

La transposición del enfoque expositivo es tal vez más dudosa. Es probable que lo que sería dialógico en el aula presencial se haya transformado en expositivo en la EaD al no lograr todavía el contenidista, por su falta de experiencia y conocimientos de la modalidad, crear una representación mental del contexto que incluyera al estudiante como un interlocutor en un diálogo didáctico. Es más posible que lo haya tomado como a un lector de un tratado.

La brecha entre las competencias reales de los contenidistas y las deseables, existe y sería conveniente cerrarla. Sin embargo, se debe hacer de manera paulatina y mediante la capacitación, porque las falencias podrían originarse en el apego a un cúmulo de tradiciones que no se pudieran cambiar sin pretender forzar una alteración en valores, procesos y relaciones aceptables socialmente, tan arraigados, que resistirían todo tipo de cambio o que harían necesario que el cambio se hiciera por vía de una imposición – algo en extremo indeseable y no muy viable.

Los estándares de calidad que estamos proponiendo están en consonancia con las características, necesidades y demandas de la sociedad del conocimiento y en ella estamos viviendo. También, se propone una aproximación a la Internet y las TIC como construcción cultural, proceso que ya está presente entre nosotros y avanza a ritmo vertiginoso. Adaptarnos a estas condiciones es inevitable y perfeccionar las competencias débiles implicará, para esos contenidistas, una mejor adecuación a las condiciones de este nuevo contexto global y dentro de él, su labor educativa.

Parecería necesario, en primer lugar, propiciar políticas que exigieran de manera efectiva que en la formación docente para el profesorado universitario se incluyeranasignaturas que desarrollaran las competencias para la EaD mediada por las TIC, con una adecuada amalgama de teoría y práctica. Mientras tanto, y para paliar el problema, los equipos de EaD de cada universidad deberían ofrecer mayor capacitación a los docentes antes de que estos comenzaran a actuar como contenidistas.

La capacitación para los docentes de la EaD mediada por las TIC, en la sociedad del conocimiento, también deberá prepararlos para trabajar bien en equipo, no amedrentarse por la continua

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

exposición a la que los somete la modalidad, estar dispuestos a explorar nuevas posibilidades didácticas y técnicas y abrazar la autoevaluación para la mejora continua. Es esperable que siga profundizándose la situación en la que impartir conocimientos ya no sea tan necesario como saber construir entornos para el aprendizaje. En este contexto, el rol de *contenidista* será crucial para la EaD mediada por las TIC.

Referencias

- AACSB Association to Advance Collegiate Schools of Business.(1999). *Quality issues in distance learning*. Recuperado en febrero de 2011 de www.aacsb.edu.
- AUSUBEL, DAVID. (1978). *Sicología educativa: un punto de vista cognoscitivo*. Mexico: Editorial Trillas.
- BAUMAN, ZIGMUT. (2003). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, ZIGMUT. (2013). S*obre la educación en un mundo líquido.* Buenos Aires: Paidós.
- BRUNER, JEROME. (1997). *La educación, puerta de la cultura*. Madrid: Visor.
- BRUNER, JEROME. (1990). *Actos de significado: más allá de la revolución cognitiva.* Madrid: Alianza.
- BRUNER, JEROME. (1966). T*oward a theory of instruction*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BURBULES, NICHOLAS. (1999). *El diálogo en la enseñanza*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BURBULES, NICHOLAS y CALLISTER, THOMAS.(h) (2001). *Educación: riesgos y promesas de las nuevas tecnologías de la información*. Buenos Aires: Granica.
- CASTELLS, MARIO. (2002). *La dimensión cultural de Internet*. Consultado en enero de 2013 en http://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articles/castells0502/castells0502.html
- CENTRO VIRTUAL PARA EL DESARROLLO DE ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2005). *Estándares para la calidad de la educación a distancia en América Latina y el Caribe.* Recuperado en agosto de 2010 de http://www.utpl.edu.ec/centrovirtual/internas/memorias.htm.
- COMMONWEALTH OF LEARNING. (2005). *Creating learning materials for open and distance learning*. Vancouver, Canada. Disponible en www.col.org.
- DE MAJO, OSCAR. (2005). *El rol del docente a distancia frente al uso de las nuevas tecnologías.* Didac, No 46, pp. 35-40. México.
- DEWEY, JOHN. (1967). *El niño y el programa escolar. Mi credo pedagógico*, 6ª ed., Lorenzo Luzuriaga (trad.). Buenos Aires: Losada.
- DRUCKER, PETER. (1993). *La sociedad post-capitalista*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Educ@l (Red para el fortalecimiento de capacidades de educación virtual para América Latina) (2010). *Criterios para la evaluación de los cursos de la Red Educ@l.* Disponible en http://www.educ-al.org.
- EUROPEAN ASSOCIATION FOR QUALITY ASSURANCE IN HIGHER EDUCATION.(2005). *Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area*. Helsinki: Multiprint.
- FAINHOLC, BEATRIZ. (2007). *Programas, profesores y estudiantes virtuales. Una sociología de la educación a distancia*. Buenos Aires: Santillana.
- FAIRCLOUGH, NORMAN. (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades. *Discurso & Sociedad*, Vol 2(1) 2008, 170-185
- FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL. (2004). La interdisciplinariedad en ciencias sociales: perspectivas abiertas por la obra de Bourdieu. *Cuadernos de Trabajo Social.* Vol. 17:169-193.
- FUTURED y CANADIAN ASSOCIATION FOR COMMUNITY EDUCATION. (2002). *Canadian Recommended e-learning Guidelines*. Consultado en enero de 2013 en http://www.futured.com/pdf/CanREGs%20Eng.pdf
- GAGNE, ROBERT. (1985). *The conditions of learning and theory of instruction*. New York: CBS College Publishing.
- GARCÍA ARETIO, L. (2001). *La educación a distancia. De la teoría a la práctica*. Barcelona: Editorial Ariel.
- GARCÍA ARETIO, LORENZO; RUIZ CORBELLA, MARTA; DOMÍNGUEZ FIGAREDO, DANIEL. (2007). *De la educación*

a distancia a la educación virtual. Barcelona: Editorial Ariel.

- GARCÍA ARETIO, LORENZO. (2008). *Diálogo didáctico mediado.* BENED,junio 2008, 6-7.
- GARCÍA ARETIO, LORENZO. (2012). El diálogo didáctico mediado en educación a distancia. *Contextos universitarios mediados*. No 12, 34. ISBN 2340-552X
- GIDDENS, ANTHONY. (2001). *Runawayworld*. London: Routledge.
- HOLMBERG, BÖRJE.(1981). *Educación a distancia: situación y perspectivas*. Buenos Aires: Kapelusz.
- JACKSON, PHILIP.(1968). Life in classrooms. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- KOSZALKA, TIFFANY y GANESAN, RUTH.(2004). Designing online courses: a taxonomy to guide strategic use of features available in course management systems in distance education. *Distance Education*, Vol. 25, N° 2. 243:256. Open and Distance Learning Association of Australia, Inc.
- MENA, MARTHA. (1992). Nuevos enfoques pedagógicos para mejorar la producción de materiales pedagógicos en educación a distancia. *Journal of Distance Education.* Vol. 7, N°3, pp. 121 -130.
- MONEREO, CARLES. (2005). Internet, un espacio idóneo para desarrollar las competencias básicas. En C. Monereo (Coord.). *Internet y competencias básicas*. Barcelona: Graó.
- MOREIRA, MARCO ANTONIO. (2008). Organizadores previos y aprendizaje significativo. *Revista Chilena de Educación Científica*, ISSN 0717-9618, Vol. 7, Nº. 2p. 23-30.
- MUNICIO FERNÁNDEZ, PEDRO. (2000). Capítulo 4: Evaluación de la Calidad. En Pérez Juste, R. López Rupérez, Francisco; Peralta, Mario; y Municio Fernández, Pedro. *Hacia una Educación de Calidad. Gestión Instrumentos y Evaluación*. Madrid: Narcea
- O'NEILL, ROBERT. (1996). *Apuntes para una conferencia sobre materiales centrados en el alumno.* No publicado.
- OPEN AND DISTANCE LEARNING QUALITY COUNCIL (ODL QC).(2005). *Open and Distance Learning Quality Council Standards*. Consultado en enero de 2013 en http://www.odlqc.org.uk/standard.htm
- PECORARO, V. (2000). Una mirada sociológica en psicología educativa. En M.C. Chardon (comp). *Perspectivas e interrogantes en psicología educacional.* Buenos Aires: Eudeba.
- PICHON RIVIÈRE, ENRIQUE. (1984). *Elproceso grupal. Del psicoanálisis a la psicología social.* Buenos Aires: Nueva Visión.
- QUALITY MATTERS RUBRIC STANDARDS.(2011). *Quality Matters*. Consultado en enero de 2013 en www.QualityMatters.org.
- SCHÖN, DONALD. (1992). *La formación de profesionales reflexivos*. Paidós: Barcelona.
- SLAMECKA, N. J. &CERASO, J. (1960). Retroactive and proactive inhibition of verbal learning. *Psychological Bulletin*, 57, 449-475.
- TENTI-FANFANI, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación.* Siglo XXI Editores.
- TORO, P. ; OCHOA, P. ; VILLEGAS, G. ; ZEA, C. (2004). *Competenciasdeseables de un docente universitario en el uso de las tecnologías de información y comunicación.*Ponencia. Primer Congreso Internacional de Educación Mediada con Tecnologías. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia.
- UNESCO. (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento.* París : Ediciones UNESCO. Recuperado de http//www.unesco.org/ publications en enero de 2012.
- VAN DIJK, TEUM. (1999). *El análisis crítico del discurso.* Barcelona: Anthropos186- 23-36.
- VYGOTSKY, LEV. (2000). *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores.* Barcelona: Biblioteca de Bolsillo, Crítica.
- WRIGHT, TONY.(1987). *Roles of teachers and learners.* Oxford, UK: Oxford University Press.
- WRIGHT, CLAYTON. (2003). *Criteria for evaluating the quality of online courses.* Alberta: Grant MacEwan College.
- YULE, GEORGE. (1996). *Pragmatics.* Oxford, UK: Oxford University Press.
- ZABALZA, MIGUEL ÁNGEL. (2003). *Competencias docentes del profesorado universitario.* Madrid: Narcea, S. A. de Ediciones.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

El desarrollo y fortalecimiento de la profesión académica a través de la carrera docente en la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires

Danya V. Tavela[1] y María Florencia Castro[2]

Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Argentina / danyatavela@unnoba.edu.ar; fcastro@unnoba.edu.ar

RESUMEN

El presente trabajo presenta el diseño de un sistema de ingreso, permanencia y promoción de los recursos humanos docentes en la Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Se considera la gestión de los recursos humanos central para el desarrollo de la institución y un déficit actual de las universidades de reciente creación, que compiten por los mismos recursos con las universidades preexistentes, deteriorando el conjunto del sistema. La UNNOBA es una universidad de reciente creación, motivo por el cual se hace indispensable establecer un sistema de acceso y promoción a la docencia universitaria que en cumplimiento de la normativa vigente fortalezca y desarrolle la profesión académica contribuyendo a los objetivos estratégicos de la institución. Se trata entonces de que el crecimiento en la profesión académica dependa de la evaluación que la institución y sus actores haga en términos de calidad en la prestación del servicio, entendiendo ésta como la satisfacción de los objetivos organizacionales.

PALABRAS CLAVE: Educación Superior; Recursos Humanos; Profesión Académica

ABSTRACT

Developing and strengthening the academic profession through the teaching career at the National University of the North West of the Province of Buenos Aires. This paper presents the design of a system for the entry, continuance and promotion of human resources engaged in teaching at the National University of the North West of the Province of Buenos Aires. Managing human resources is considered to be a central issue for institutional development and a current deficit for newly

1 Vicerrectora. Contadora pública por Universidad Nacional de la Plata. Diplomada en Políticas Públicas de Flacso y Magister en Finanzas Publicas de la Universidad Nacional de la Plata. Cursando el Doctorado en Ciencias de la Gestión en la misma Universidad. Docente de grado y posgrado de la Universidad. Dirige proyectos de investigación y ha realizado diversas publicaciones nacionales e internacionales.

2 Secretaria Académica. Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Diplomada en Políticas Públicas de Flacso y especialista en Educación de la Universidad de San Andrés. Cursando la Maestría en Tecnologías Aplicadas a la Educación en la Universidad Nacional de la Plata. Docente de grado de la Universidad. Co-dirige proyectos de investigación y ha realizado diversas publicaciones nacionales e internacionales.

created universities, which compete for resources against existing universities, thus deteriorating the system as a whole. UNNOBA is a newly created university and, therefore, a system to enter and promote university teaching careers becomes essential. Such system needs to be in compliance with regulations currently in place and aim at developing and strengthening the academic profession serving the strategic goals of the organization. Therefore, the growth of the academic profession should depend on the assessment carried out by the institution and its stakeholders in terms of quality of the service provided, understanding such quality as the achievement of organizational targets.

KEY WORDS: Higher education; Human resurces; Academic profession

Artículo Recibido: 10-7-14 Aceptado: 1-9-14

Introducción

La gestión de los recursos es un proceso central para las organizaciones; entendiendo la misma como la acción de la administración y sus procesos para la consecución de los objetivos de la organización. En particular considerando como objeto del estudio las Universidades Nacionales de reciente creación, se debe considerar que la finalidad y objetivos de estas instituciones obligan a establecer políticas de acceso, selección, desarrollo de la profesión académica, incentivos y evaluación de los recursos humanos docentes y científicos como los recursos centrales para la consecución de sus objetivos.

La expansión del Sistema de Educación Superior de los últimos 30 años ocurrió a través de dos vertientes; el crecimiento de la matrícula y la expansión institucional (García de Fanelli, 2006) y revela un déficit: la falta de recursos humanos docentes y científicos de calidad.

La creación de nuevas universidades en las distintas regiones geográficas se ha transformado en los últimos 20 años en parte de la agenda política del gobierno nacional y de los gobiernos locales (municipios).

Ante ello, y en particular ante la demanda por creación de universidades se deben tener en cuenta dos cuestiones fundamentales: la calidad y los recursos humanos existentes.

La falta de planificación en la creación de nuevas instituciones universitarias supone obviar la definición de cuáles serán los recursos humanos docentes e investigadores que atenderán las demandas de estas instituciones; lo que genera la tensión entre calidad y expansión del sistema universitario.

Es por ello, que la planificación y consideración de la problemática vinculada a los recursos humanos existentes y disponibles en el momento de crear universidades debe ser atendida como una cuestión central; de hecho hoy la expansión del sistema, no ha sido acompañada por un crecimiento en los recursos humanos; y las universidades preexistentes y las de reciente creación compiten por los mismos recursos, deteriorando el conjunto del sistema.

Las particularidades del sistema de educación superior argentino tornan fundamental el acuerdo de los distintos actores para que esta política adquiera condición de mediano y largo plazo. La formación de docentes e investigadores es un proceso que demanda años para su conclusión, y no puede depender del voluntarismo de los distintos actores del sistema universitario.

Se debe destacar que la formación de docentes e investigadores es posible realizarla dentro del propio sistema de educación superior, pues se encuentran dadas las condiciones para hacerlo, de hecho algunas instituciones ya lo realizan con la creación de la figura del ayudante alumno, las

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

prácticas profesionales supervisadas, la incorporación de alumnos en los proyectos de investigación, las becas para la realización de posgrados, la gratuidad de los doctorados, etc.; sin embargo no debe tratarse de iniciativas individuales, justamente para no generar disparidades en un sistema educativo que lejos de ser homogéneo, no puede heterogeneizarse en función de la calidad.

Cuando se crean nuevas instituciones educativas se lo hace con el fin de universalizar el acceso a la educación, esto no puede ser en desmedro de la calidad; porque de lo contrario se crean instituciones de primera y segunda categoría; afectando la igualdad de oportunidades.

La Argentina no ha tenido una política sostenida respecto de la formación y retención de sus recursos humanos docentes y científicos; y esta situación es replicada en las instituciones educativas; aun cuando en la última década las mejoras salariales[1] y los distintos programas de radicación de recursos humanos en universidades y organismos científicos, han mejorado la retención en el sistema. Debe considerarse que la formación de los docentes universitarios, tal como señalan Schuster & Finkelstein requiere de cuatro procesos: la especialización creciente en la actividad de enseñanza, el entrenamiento de los académicos a través de la educación de posgrado; el desarrollo de la profesión; y la configuración social del profesor universitario como experto. Estos procesos configuran el término anglosajón de profesión de las profesiones para caracterizar la docencia universitaria, como el origen de las demás profesiones. Este término claramente no es el denominador común de la docencia universitaria en Argentina, que está caracterizada fundamentalmente por el tiempo simple o parcial de nuestros profesores (baja dedicación horaria a la enseñanza); y cuya actividad principal es el ejercicio de su profesión liberal (contadores, abogados, médicos, etc.); (García de Fanelli, 2008).

La planificación y gestión de los recursos humanos docentes e investigadores en las instituciones universitarias requiere del diseño de mecanismos óptimos de acceso, selección, desarrollo, incentivos y evaluación de la carrera académica que permita a las Universidades alcanzar los objetivos propuestos en sus planes de creación.

Se hace necesario plantear un sistema de recursos humanos que establezca las políticas de acceso, selección, desarrollo, incentivos y evaluación de los docentes para atender los requerimientos de recursos humanos académicos en las Universidades Públicas Argentinas de reciente creación, de manera tal que se garantice la consecución de los fines de dichas instituciones.

La calidad de las acciones universitarias y la consecución de los objetivos de las instituciones se vinculan entre sí a partir de la existencia de un adecuado modelo de gestión de los recursos humanos que coordine la regulación legal, la estructura ocupacional y la motivación de los recursos humanos. La capacidad de la organización para ofrecer determinadas condiciones de desarrollo de la actividad docente permitirá la captación, selección y motivación de los recursos humanos.

El acceso y la selección docente está previsto en la Ley de Educación Superior N° 24.521, la cual establece que el ingreso a la actividad docente es por concurso, sin embargo, en el caso de las universidades de reciente creación, se establece un plazo para que esos docentes sean en primer lugar interinos, es decir no concursados. También la propia Ley establece la posibilidad de las instituciones de contratar docentes, lo que implica términos temporales acotados con objetivos específicos: dictados de cursos, posgrados, entre otros.

La modalidad de acceso y selección prevista por la Ley de Educación Superior, implica un marco regulatorio, al que las instituciones deben dar cumplimiento, ya que además, la calidad de ordinario

1 Según datos estadísticos los salarios docentes crecieron en los últimos 5 años un 502 % promedio en valores constantes; este registro no se dio en ningún otro sector económico (elaboración propia con datos de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación).

del docente, le otorga derechos políticos tal como el de elegir y ser elegido para la ocupación de los cargos representativos del claustro docente en los cuerpos colegiados y ejecutivos de gobierno.

La modalidad de acceso a la docencia universitaria en las instituciones de reciente creación, más allá de las regulaciones normativas, debería cumplir tres objetivos centrales, en primer lugar la definición de un perfil docente que permita satisfacer los requerimientos de la institución, y por otro lado la evaluación del docente y por lo tanto la definición por parte de la institución de su continuidad; así como también la reformulación de los programas académicos en relación con la experiencia del docente en la nueva comunidad universitaria. Esta definición de los objetivos a satisfacer mediante la política de acceso y selección es compatible con el cumplimiento legal, en tanto y en cuanto los estatutos universitarios y la normativa interna de la institución consideren la evaluación de los interinos, la flexibilidad en las estructuras ocupacionales, por ejemplo existencia de organización departamental y por áreas disciplinares y no la tradicional estructura de cátedra por asignatura o materia; y las condiciones para el ejercicio de los derechos democráticos.

El desarrollo de la carrera docente aquí se presentan dos cuestiones importantes a considerar, en primer lugar entender el desarrollo de la carrera docente desde dos dimensiones diferentes: desde la perspectiva del docente que contempla su estabilidad, su promoción o ascenso y su continua formación o capacitación, y desde la perspectiva de la institución que debe contemplar la evaluación de la actividad académica desde los objetivos institucionales y desde la calidad de la prestación del servicio. El modelo de gestión de los recursos humanos docentes en las instituciones de reciente creación, debería compatibilizar el acceso y selección de los docentes con la estabilidad y la flexibilidad en los cargos, y la jerarquización y promoción mediante mecanismos de evaluación de productividad desde una óptica cualitativa, se trata entonces de que el crecimiento en la profesión docente dependa de la evaluación que la institución y sus actores haga en términos de calidad en la prestación del servicio, entendiendo esta como la satisfacción de los objetivos organizacionales.

Los incentivos en la profesión académica son asignados a la tarea docente en general se asocian a la remuneración percibida, pero las investigaciones realizadas por García de Fanelli (2008) revelan que los incentivos a la profesión académica universitaria no consideran como única variable la remuneración o la asignación salarial, sino que por el contrario la oferta de capacitación, la estabilidad, el prestigio, las condiciones de infraestructura para el desempeño laboral, y también el status alcanzado en la organización, etc, son incentivos a considerar en el desarrollo de la profesión académica. En el caso de las instituciones de reciente creación la posibilidad de innovación en lo que a metodología de la enseñanza, al contenido de las asignaturas, y a la posibilidad concreta de desarrollo de la carrera docente, pueden a su vez ser considerados como incentivos para la captación y desarrollo de docentes en estas instituciones. El modelo de gestión propuesto debería contemplar la relación entre la remuneración, la productividad del docente e investigador, la calidad en la prestación del servicio, pero también las condiciones físicas laborales, el desarrollo de la profesión docente y la jerarquización de la misma.

La evaluación del docente está prevista en la Ley de Educación Superior como parte de la renovación de sus cargos ordinarios, es decir en el momento del concurso, sin embargo en la actualidad existen en las universidades distintos mecanismos de evaluación, aunque no permanentes, y en gran parte de los casos no institucionalizados. La evaluación de la actividad docente en un modelo de gestión de recursos humanos docentes, debería implicar una autoevaluación anual de la actividad en el ciclo lectivo, una evaluación al momento de renovación del cargo docente, y además considerar la participación de los distintos actores que forman parte del proceso de enseñanza aprendizaje.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Propuesta para el Desarrollo de un Sistema de Ingreso, Permanencia y Promoción de los docentes universitarios en la UNNOBA

La caracterización y diagnóstico de la planta docente de la UNNOBA fue realizada en el marco de la autoevaluación institucional realizada en el año 2012, y que contempla el período 2002-2012. En el mismo se presenta la normativa vigente en la universidad para el acceso, selección y evaluación de los docentes, así como también la composición de la planta, y las principales debilidades detectadas.

Los mecanismos de selección y evaluación de los docentes de la Universidad están explicitados en el Estatuto Universitario, el cual establece que el ingreso a la docencia se realiza por concurso público de antecedentes, méritos y oposición, recibiendo la designación de docentes ordinarios.

La Resolución Rectoral n.° 189/05 aprueba la Ordenanza de Concursos; el Artículo 2, del Capítulo I: "Ámbito de aplicación, forma y requisitos de los llamados a concursos", establece: "El concurso podrá convocarse por cátedras o áreas disciplinarias en ambos casos tanto en forma individual o por equipos".

El concurso por equipos propicia la incorporación de docentes locales —en las categorías de JTP y auxiliares— y consolida, de este modo, la planta docente con recursos humanos del lugar en el que está inserta la UNNOBA.

La Resolución mencionada establece, además, los términos de la inscripción, de la designación de jurados, de la prueba de oposición, las impugnaciones y los mecanismos de difusión, que se realiza a través de la página web de la Universidad y los medios de comunicación locales y nacionales.

Dado que la UNNOBA se normalizó durante el año 2007, hay profesores y auxiliares docentes que han sido designados en forma interina, hasta tanto se sustancien los correspondientes concursos.

La reglamentación establece que no habrá promoción automática; solo se podrá acceder a un cargo de mayor jerarquía por concurso, salvo en el caso de licencias, y en este caso la promoción será de manera interina.

Los cargos docentes ordinarios establecen una dedicación horaria simple. Las mayores dedicaciones son otorgadas cuando las actividades del docente en extensión o investigación así lo requieran.

Las dedicaciones horarias de los docentes son las siguientes:

- Simple: diez (10) horas semanales;
- Semi-exclusiva: veinte (20) horas semanales;
- Completa: treinta (30) horas semanales;
- Exclusiva: cuarenta (40) horas semanales.

El Estatuto de la Universidad establece además la duración en el cargo de cada docente que acceda al mismo en el marco del mecanismo de selección establecido por la normativa.

Los profesores ordinarios durarán siete (7) años en su cargo; el Consejo Superior, con la propuesta fundamentada del director del Departamento correspondiente, podrá prorrogar la designación por otro período de siete (7) años.

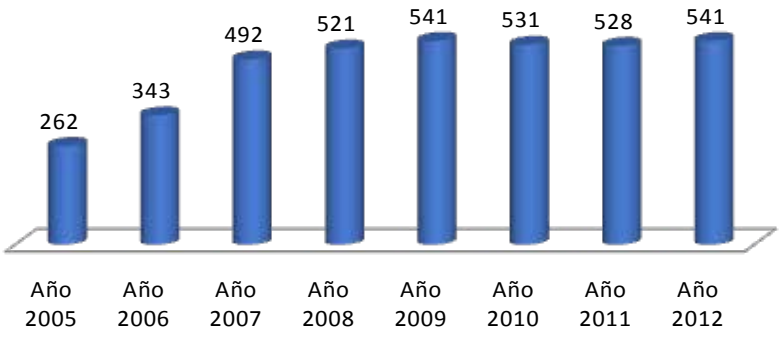
Los cargos ordinarios de auxiliar docente tendrán las siguientes duraciones: jefe de trabajos prácticos: cuatro (4) años; ayudante diplomado: dos (2) años.

De acuerdo con la estructura departamental de la Universidad, los docentes de las Escuelas son provistos por los diferentes Departamentos. Por lo tanto, para asignar la planta docente a las carreras, la institución tiene en cuenta las Plantas Normativas por carrera establecidas en el Modelo

de Pautas para la distribución presupuestaria del Consejo Interuniversitario Nacional a través de los Acuerdos Plenarios n.° 395, 440, 465, 508, 660, como marco de referencia.

En el gráfico siguiente se presenta la evolución de la planta docente para el período 2005-2012

Gráfico I: Cargos docentes. Serie 2005-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del área de Recursos Humanos

Los cargos docentes se duplicaron desde el inicio de las actividades de la Universidad. Se debe tener presente la implementación paulatina de las distintas carreras. La estructura departamental ha permitido la optimización de los recursos docentes para atender a todas las asignaturas con la distribución que se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro I: Cargos Docentes por Departamento. Serie 2008-2012

	Año 2008		Año 2009		Año 2010		Año 2011		Año 2012	
Departamento	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Afines y Complementarias	67	16	53	10	60	11	56	11	58	11
Ciencias Básicas y Experimentales	159	38	175	32	175	33	177	34	174	32
Ciencias Económicas y Jurídicas	177	42	190	35	163	31	177	34	183	34
Tecnología	70	17	86	16	77	15	82	16	91	17
Humanidades	48	11	37	7	66	12	36	7	35	6
Total	421	100	541	100	531	100	528	100	541	100

Fuente: Elaboración propia con datos del área de Recursos Humanos

En los cuadros siguientes se presenta la distribución de los cargos docentes por jerarquía y la relación profesor-auxiliar.

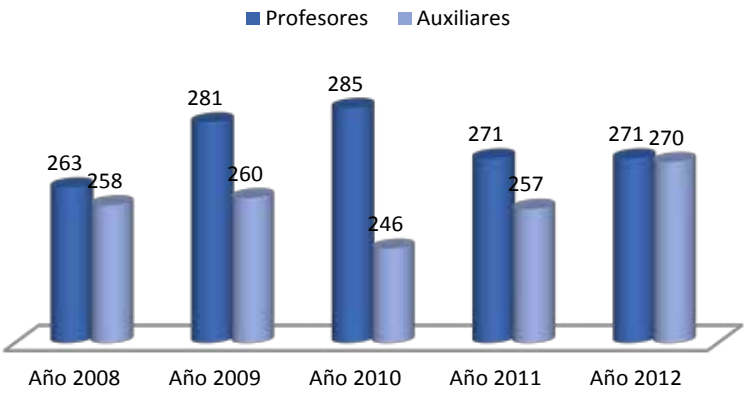
Cuadro II: Cargos docentes por jerarquía. Serie 2008-2012

	Año 2008		Año 2009		Año 2010		Año 2011		Año 2012	
Cargo	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Titular	72	14	73	13	75	14	68	13	69	13
Asociado	25	5	28	5	32	6	33	6	34	6
Adjunto	166	32	180	33	178	34	170	32	168	31
JTP	113	22	112	21	106	20	108	20	107	20
Ayudante	145	28	148	27	140	26	149	28	163	30
Total	521	100	541	100	531	100	528	100	541	100

Fuente: Elaboración propia con datos del área de Recursos Humanos

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Gráfico II: Relación profesores- auxiliares. Serie 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del área de Recursos Humanos

La relación entre profesores y auxiliares ha sido muy dispar. En los primeros años, la Universidad incorporó profesores para la apertura de las asignaturas. En el año 2012, con todos los cursos de las carreras en funcionamiento, se trabajó en la incorporación de docentes auxiliares, que permiten conformar los equipos docentes.

Cuadro III: Cargos docentes por localidad de residencia. Años 2006- 2012

	Profesores 2006	Profesores 2012	Auxiliares 2006	Auxiliares 2012	Total 2006	Total 2012
LOCAL	55%	48%	95%	87%	78%	67%
NO LOCAL	45%	52%	5%	13%	22%	33%

Fuente: Elaboración propia con datos del área de Recursos Humanos

Aunque el porcentaje de docentes locales se ha reducido, debe tenerse en cuenta que, en el año 2006, únicamente se dictaban el primero y segundo año de las carreras y, en los años siguientes, se incorporaron docentes no locales para el dictado de las asignaturas específicas de los últimos años. Se requiere intensificar las políticas de radicación de docentes y formación de recursos humanos que posee la Universidad, como también la consolidación del plantel docente a través de la sustanciación de concursos y el impulso a las actividades de investigación.

Cantidad de docentes por Departamentos, jerarquía, dedicación y área del conocimiento

Cuadro IV: Cargos docentes por Departamento y jerarquía 2012

	AYC	CBE	CEJyS	H	T	Total general
Titular	9	13	28	6	13	69
Asociado	1	22	5	1	5	34
Adjunto	19	48	53	17	31	168
JTP	11	40	33	5	18	107
Ayudante	17	50	64	6	22	159
Superior	1	1	0	0	2	4
Total general	**58**	**174**	**183**	**35**	**91**	**541**

Fuente: Elaboración propia con datos del área de Recursos Humanos

Respecto de las políticas de actualización y perfeccionamiento el análisis de los resultados de las encuestas refleja que, sobre 373 docentes encuestados, se registran 293 respuestas completas y 80 incompletas, lo que representa el 70% de registros sobre el total de docentes. A continuación se detallan los docentes que se encuentran cursando carreras de posgrado, según el título máximo alcanzado.

Cuadro V: Docentes por máximo título alcanzado según cursa o no una carrera de posgrado

	Doctores		Magister		Especialista		Sin posgrado	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
Afines y Complementarias	0	0	1	3	5	5	12	26
Básicas y Experimentales	2	35	8	17	7	11	23	37
Económica, Jurídicas y Sociales	0	6	4	2	6	11	13	23
Humanidades	0	1	2	2	0	4	9	7
Tecnología	3	2	6	6	4	5	21	36
Total	**5**	**44**	**21**	**30**	**22**	**36**	**78**	**129**

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta docente

En función de los resultados de las encuestas realizadas, se considera relevante destacar la particularidad de cada Departamento. En este sentido, se observa un 50% de docentes sin actividad de posgrado en el Departamento de Afines y Complementarias y un 26,4% en el de Ciencias Básicas y Experimentales. Esta diferencia entre los departamentos se explica por las especificidades disciplinares de los docentes.

No obstante, considerando que, del total del cuerpo docente, solo 365 respondieron en este ítem, la muestra indica que el 35,3% de los docentes encuestados no ha accedido a formación alguna en estos niveles. Este dato debiera significar un tópico para considerar al momento de definir políticas de actualización y perfeccionamiento, en tanto que se rastrean las causas por las que no se ha accedido a esta formación, considerando variables como oportunidad, interés, capa-

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

cidad económica, acceso a las herramientas de formación. Este último aspecto implicaría la planificación de actividades concretas de recolección de datos sobre los intereses de formación y las necesidades de la Universidad, a los efectos de establecer propuestas de formación pertinentes y sustentables. El objetivo sería, entonces, planificar acciones que tiendan a disminuir la brecha entre el 35,3% mencionado y el resto de los resultados.

El 21,4% de los docentes está realizando posgrados, lo que conlleva un cambio futuro en los porcentajes recogidos al momento de la consulta. Esto requiere que cada Departamento proponga acciones de acercamiento a los docentes involucrados con el propósito de recoger las necesidades y posibilidades de desarrollar y completar exitosamente los niveles de formación elegidos.

La articulación de los Departamentos, las Escuelas y el Instituto de Posgrado, en torno a las demandas de cada uno sobre la especificidad de formación requeridas en las disciplinas que se imparten en la oferta académica, favorecerá la correcta coordinación de actividades de posgrado que optimicen el crecimiento de los niveles de calidad académica.

Respecto de la relación entre la formación de posgrado y los cargos docentes, los datos obtenidos muestran una clara diferencia de formación entre profesores y auxiliares:

Cuadro VI: Profesores-auxiliares según estudios de posgrado

	Posgrado terminado	Posgrado en curso	Sin posgrado
Profesores	111	40	45
Auxiliares	47	39	83
Total	**158**	**79**	**128**

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta docente

La muestra indica que aproximadamente el 35% de los docentes, entre profesores y auxiliares, no tiene formación de posgrado. En términos de sus funciones, el 56,63% de los profesores designados posee al menos un posgrado completo, en tanto que, respecto de los docentes auxiliares, solo el 27,89% ha accedido a posgrados completos. El registro de un 22,95 % y un 49,11% de profesores y auxiliares sin posgrado respectivamente requiere de propuestas de capacitación en el corto y mediano plazo.

Deben destacarse, en el análisis y como insumo para futuras acciones, los valores arrojados sobre las actividades de capacitación preferidas por los consultados: el 40,75% prefiere capacitación disciplinar, el 43,16% capacitación pedagógico/didáctica, en tanto que el 27,08% prefiere capacitación en recursos informáticos.

A partir de este diagnóstico es que la Secretaría Académica de la Universidad, en conjunto con las Unidades Académicas y los Departamentos, comienzan a delinear una línea de acción, que permita establecer continuar con el desarrollo de la planta docente de la UNNOBA.

Cabe aclarar que por tratarse de una Universidad de reciente creación, se considera importante la formación de equipos docentes donde prevalezca el criterio de formar a los docentes de residencia local, incorporar a la docencia universitaria a los jóvenes graduados de la universidad, ofrecer formación de posgrado pertinente en la propia institución, propiciar la realización de los mismos en otras universidades, entre otros.

A partir de estos objetivos y de los plasmados como objetivos estratégicos de la Universidad, es que las áreas encargadas de delinear las políticas académicas, plantean un sistema de ingreso, promoción y permanencia de los docentes universitarios.

En este sentido el plan estratégico de la Universidad para el período 2013-2019 establece como misión de la universidad asegurar la calidad y pertinencia de las actividades que se desarrollan en la institución así como también fortalecer la vinculación con el medio socioproductivo de la región en la que se encuentra inserta potenciando así el desarrollo social sustentable.

Así se plantean como acciones centrales para el cumplimiento de los objetivos de mejoramiento y fortalecimiento de la enseñanza de grado y posgrado así como para la evaluación permanente de todas las actividades de la institución; el fortalecimiento de los equipos docentes de las distintas áreas disciplinares, a través de la formación pedagógica didáctica y disciplinar, así como establecer mecanismos de autoevaluación y evaluación permanente de la actividad.

Por lo que el desarrollo del sistema de ingreso, promoción y permanencia de los docentes universitarios debe proponerse como central el valor de la calidad y la pertinencia en el proceso de enseñanza aprendizaje, pero también considerar la realización de actividades de investigación, extensión, transferencia y gestión de los docentes universitarios, su capacidad para generar reformas y cambios positivos, insertar a los jóvenes en las actividades, el conocimiento y compromiso con la institución, conformar equipos docentes con presencia de docentes residentes que mejoren el vínculo en el medio, etc.

Al tratarse de una institución joven la formación de sus propias tradiciones, y de la cultura organizacional es importante y los docentes tienen un rol central en la misma.

El sistema previsto debe establecer además la base para la construcción cultural desde la integración de la normativa y los procesos informales que existen en la Universidad, el aprovechamiento de los recursos invertidos por la UNNOBA en la formación de recursos humanos, y la continuidad de los proyectos institucionales.

Este sistema debería comprender:

- Categorías, Funciones y Perfiles de la actividad académica,
- Ingreso, Permanencia, Promoción y Retiro en la Carrera Académica;
- Sistema de Evaluación Periódica para la Permanencia en la Carrera Académica

Las categorías del personal docente contempladas por el Sistema de Ingreso, Permanencia y Promoción son: Profesor Titular, Profesor Asociado, Profesor Adjunto, Jefe de Trabajos Prácticos y Ayudante Diplomado.

El sistema de Ingreso Promoción y Permanencia establece en general las siguientes funciones a realizar por los docentes universitarios en términos generales, cabe aclarar que las funciones asignadas a cada categoría docente en relación al área específica docente se encuentran en el Estatuto de la Universidad.

a. Docencia: comprende el dictado de clases, la planificación, ejecución y evaluación de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, la orientación de alumnos y auxiliares de docencia, la participación en reuniones de área o departamentos, la supervisión de prácticas profesionales y pasantías educativas, la formación de recursos humanos y la producción de materiales didácticos. El desempeño de estas funciones puede llevarse a cabo en pregrado, grado y posgrado tanto en la modalidad presencial como a distancia, como así también en publicaciones y en la formación de recursos humanos. Asimismo comprende la integración de jurados y tribunales académicos.
b. Investigación científica, tecnológica y artística: comprende la planificación y realización de estudios dirigidos a promover un avance en el conocimiento disciplinar o interdisciplinario, la socialización de sus resultados mediante comunicaciones y publicaciones y la formación de recursos humanos para la investigación, incluyendo la dirección de

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

becarios y de tesistas de postgrado. Asimismo comprende la integración de jurados y tribunales académicos.

c. Extensión y transferencia: comprende la realización de actividades que impliquen la proyección de la Universidad en el medio social y cultural: la prestación de servicios de consultoría, asesoramiento y asistencia técnica en beneficio de los sectores público y privado y el desarrollo de innovaciones y aplicaciones tecnológicas; así como tareas de evaluación de estas actividades.
d. Gestión: comprende el ejercicio de funciones de gobierno universitario, sea a través del desempeño de cargos ejecutivos, sea a través de la participación en órganos colegiados, así como la realización de actividades de coordinación académica, tanto a nivel de Áreas, Departamentos o carreras de grado y postgrado. o de gestión especifica en algún área de las unidades académicas o de la Universidad; o representación en organismos del sistema científico tecnológico o educativo de nivel provincial, nacional, regional e internacional.

A partir del establecimiento de las funciones que se le asignan a los docentes se definen los siguientes perfiles tanto para la selección de los docentes, así como también para la organización de los equipos, y la evaluación de los mismos.

a. Perfil de Docencia: Comprende el desempeño de las tareas de docencia para las dedicaciones parciales.
b. Perfil de Docencia e Investigación: Además del desempeño de las tareas de docencia que establece el estatuto para cada categoría, comporta la participación regular en actividades de investigación acreditadas por la Universidad, así como la realización de trabajos de transferencia y desarrollo vinculadas con aquel.
c. Perfil de Docencia y extensión/transferencia: Además del desempeño de las tareas de docencia que establece el estatuto para cada categoría docente, comporta el ejercicio profesional en el campo disciplinar de referencia, así como la realización de trabajos de transferencia y desarrollo vinculados con aquel
d. Perfil de Docencia y Gestión: Además del desempeño de las tareas de docencia que establece el estatuto para cada categoría, comprende el ejercicio de funciones de gobierno universitario desempeñándose en cargos ejecutivos, sea a través de la participación en órganos colegiados, así como la realización de actividades de coordinación académica (Áreas, Departamentos o carreras de grado y posgrado), o de gestión especifica en algún área de las unidades académicas o de la Universidad; o representación en organismos del sistema científico tecnológico o educativo de nivel provincial, nacional, regional e internacional.

Al momento de ingresar al Sistema o promocionar, en el llamado a concurso se definirá el perfil requerido, el que deberá tomarse en cuenta en el proceso de evaluación de desempeño.

Definidas las funciones y el perfil docente, el sistema de ingreso, permanencia, promoción, y retiro de la carrera académica, contemplará las siguientes dimensiones: el ingreso, la promoción y permanencia y el retiro.

El ingreso al Sistema de Ingreso, Permanencia y Promoción se realizará mediante concurso público de antecedentes y oposición, de acuerdo con las necesidades académicas de la Universidad y la normativa vigente.

A partir de su ingreso a la Carrera, la permanencia de cada docente en la misma estará supeditada a los resultados de las evaluaciones periódicas de desempeño.

La evaluación de desempeño es un proceso que tiene por objeto calificar a los docentes con referencia a las tareas llevadas a cabo durante un período determinado, en cumplimiento de sus funciones en la UNNOBA. La ponderación ha de contemplar la formación, la actividad y producción en docencia, investigación, extensión y transferencia y la gestión

La evaluación de desempeño supone el registro y validación de todas las actividades realizadas por los docentes y de los productos resultantes de las mismas en virtud del vínculo de aquellos con la UNNOBA durante el lapso objeto de la evaluación.

Habiéndose implementado las instancias previas del proceso de evaluación, el Consejo Superior dispondrá la aprobación o el rechazo de los informes de evaluación de desempeño de los docentes, sobre la base de los dictámenes respectivos emitidos por la comisión de evaluación.

En ocasión de cada convocatoria la evaluación de desempeño, los docentes que, en virtud de inconvenientes personales de magnitud, debidamente acreditados y fundados, hayan sufrido una merma en sus niveles de rendimiento o se vean imposibilitados de elaborar en tiempo y forma el informe correspondiente, podrán solicitar al Consejo Superior que se les prorrogue, por un lapso no superior al año, la realización de la evaluación, o bien que se tomen en cuenta solamente sus actividades y productos durante un período inferior al estipulado para la evaluación.

El docente a quien se le rechace el informe perderá el derecho a su permanencia en el cargo docente motivo de la evaluación. El cargo que quede vacante deberá cubrirse mediante nuevo concurso público.

Las evaluaciones serán realizadas por las Comisiones Evaluadoras designadas a tal fin por el Consejo Superior a propuesta de los Directores de Departamento.

Las Comisiones Evaluadoras estarán integradas por 3 ó 5 Profesores de igual o mayor categoría que el cargo motivo de la evaluación y un alumno. Será obligatoria la publicación de la nómina de integrantes, para dar lugar a posibles impugnaciones.

Cada Comisión evaluadora recibirá la documentación mediante la cual será evaluado el docente, que constará de:

- Curriculum vitae
- Plan de trabajo (propuesta docente, investigación y/o extensión y transferencia)
- Información adicional que el docente considere pertinente
- Informes del Director de Departamento y Secretarios
- Encuestas a estudiantes que agreguen elementos para la evaluación del desempeño docente

La permanencia en el cargo quedará sujeta a las evaluaciones periódicas, las que pueden arrojar dos resultados posibles: Satisfactorio y No Satisfactorio

Opciones:

A. Si la evaluación del rendimiento académico fue satisfactoria, y la Comisión Evaluadora sugiere la promoción: El docente puede solicitar la promoción del cargo por concurso público de antecedentes y oposición,
B. Si el resultado de la evaluación del rendimiento académico fue satisfactoria, y la Comisión Evaluadora no sugiere la promoción se pone a consideración del Consejo Superior para la renovación directa del cargo
C. Si el resultado de la evaluación del rendimiento académico fue no satisfactorio, el Consejo Superior dispondrá el retiro del docente del Sistema y de acuerdo a lo previsto en este reglamento se llamará a concurso abierto y público

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

El sistema de evaluación será reglamentado por el Consejo Superior y deberá garantizar los siguientes aspectos: la conformación de la Junta de Evaluación, las características de los informes de evaluación de acuerdo al perfil, categoría y dedicación del postulante, las encuestas a los alumnos, los mecanismos de recusación e impugnación, etc.

La periodicidad del sistema de evaluación será: en el caso de Profesores cada 4 años y para Auxiliares de docencia cada dos años.

La evaluación del docente, teniendo en cuenta su cargo y dedicación comprenderá:

1. Informes anuales incluirán informes del docente, de la institución y de los estudiantes sobre el desempeño docente.
2. Evaluaciones periódicas que incluirán –haciendo una discriminación por categoría y dedicación- docencia, investigación, extensión y/o transferencia, y gestión, además del informe anual

La promoción de categoría docente se realizará mediante concurso público de antecedentes y oposición, es un proceso basado en la postulación voluntaria de los docentes y se autorizará de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias, al plan de desarrollo académico de la Universidad (o planificación estratégica o planta prospectiva) y a los resultados de la evaluación periódica. El concurso se llamará con posterioridad a cada evaluación de desempeño y se ajustará a los términos establecidos por éste Reglamento.

La convocatoria para la presentación de solicitudes de promoción de categoría, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo anterior, se abrirá dentro del plazo máximo de un año a partir de la notificación a los docentes de los resultados de la evaluación de desempeño. En cada convocatoria, el Consejo Superior –a propuesta de las Escuelas / Departamentos– definirá el número y las características de los cargos de la planta docente que han de contar con asignación presupuestaria desde el momento en que se formalice la promoción.

Son condiciones para solicitar el ascenso de categoría haber obtenido Satisfactorio en las dos evaluaciones de desempeño previas a la presentación de la solicitud de promoción y acreditar un mínimo de siete años como Profesor Ordinario, en la categoría inmediatamente inferior, o en el caso del Auxiliar Ordinario, acreditar tres años en la categoría inmediata inferior.

Al presentar su solicitud de promoción de categoría, el docente deberá manifestar expresamente su intención de ser evaluado en el perfil en el que demuestre haber consolidado su trayectoria académica.

La permanencia en el Sistema, quedará sujeta al límite de la edad jubilatoria establecida legalmente, renuncia, fallecimiento o sanción declinada en sumario administrativo o juicio académico

El Consejo Superior dispondrá el retiro del Sistema a aquellos docentes que, sin justificación previa, no presenten los informes requeridos en el marco de las evaluaciones periódicas de desempeño o que hayan sido evaluados de forma no satisfactoria.

A partir de la aplicación de un sistema de ingreso permanencia y promoción que contemple las dimensiones antes planteadas, y que establezca la evaluación periódica de la actividad del docente universitario se espera contar con recursos humanos docentes propios, formados, que garanticen un proceso de enseñanza aprendizaje de calidad, así como también la excelencia y pertinencia de las demás actividades universitarias mejorando los indicadores de desempeño de la institución así como también satisfacer los requerimientos individuales de capacitación personal y de crecimiento en la profesión académica.

Esta propuesta debe ir acompañada por instrumentos que permitan lograr la capacitación del docente, generando incentivos para su desarrollo. En este sentido se considera prioritario la formación gratuita del posgrado, becas para el desarrollo de carreras de posgrado en otras instituciones universitaria, la existencia de condiciones para el desarrollo de la investigación y la extensión, entre otras.

Programación temporal de las acciones

Una vez definidos los puntos centrales del sistema de ingreso, permanencia y promoción de los docentes de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, se requiere la implementación del mismo para ello, y en continuidad a los procesos de autoevaluación y planificación estratégica de la universidad, se plantea el siguiente cronograma de actividades, a desarrollarse durante 12 meses.

Tabla I

	Meses											
Actividad	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Presentación de los puntos centrales del Sistema ante los actores universitarios: directores y secretarios, coordinadores; consejo superior, gremio docente, docentes de los distintos departamentos.	*											
Elaboración de la Propuesta definitiva con la incorporación de las cuestiones aportadas en las reuniones anteriores.		*										
Elevación de la propuesta al Consejo Superior para su tratamiento y aprobación.			*									
Implementación del sistema y difusión				*	*							
Elaboración de los instrumentos de evaluación, y capacitación a los docentes para la presentación del informe anual de actividades.					*							
Puesta en marcha de la primer evaluación	Un año después de su aprobación											
Autoevaluación del Sistema	A realizarse dos años después de su primer implementación.											

Conclusiones finales

La gestión de los recursos es un proceso central para las organizaciones; entendiendo la misma como la acción de la administración y sus procesos para la consecución de los objetivos de la organización.

Es determinante para el crecimiento cualitativo de la institución el desarrollo de la profesión académica mediante incentivos que permitan el desarrollo personal de los docentes en consonancia con los objetivos institucionales definidos.

El desarrollo de la carrera docente en la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires requiere compatibilizar el acceso y selección de los docentes con la estabilidad y la flexibilidad en los cargos, y la jerarquización y promoción mediante mecanismos de evaluación de productividad desde una óptica cualitativa, se trata entonces de que el crecimiento en la profesión académica dependa de la evaluación que la institución y sus actores haga en términos

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

de calidad en la prestación del servicio, entendiendo ésta como la satisfacción de los objetivos organizacionales.

El momento actual de la institución permite plantear un desarrollo integral de la función docente, se cuenta con un relevamiento cuantitativo y cualitativo de la planta y un plan estratégico acordado por toda la comunidad académica que plantea como acciones centrales el mejoramiento y fortalecimiento de la enseñanza de grado y posgrado así como para la evaluación permanente de todas las actividades de la institución; el fortalecimiento de los equipos docentes de las distintas áreas disciplinares, a través de la formación pedagógica didáctica y disciplinar, así como establecer mecanismos de autoevaluación y evaluación permanente de la actividad.

Estas condiciones de la institución permiten avanzar en la gestión de los recursos humanos académicos mediante el desarrollo del sistema de ingreso, promoción y permanencia de los docentes universitarios cuyo eje central es la mejora de la calidad y la pertinencia en el proceso de enseñanza aprendizaje. También permitir el desarrollo individual del docente a través del reconocimiento y la promoción de actividades de formación, capacitación, investigación, extensión, transferencia y gestión de los docentes universitarios.

Bibliografía

- Altbach, Philip (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Francia, UNESCO.
- Altbach, Philip (2009). "The intricacies of Academic Remuneration International". *International Higher Education*, 54 Winter. Disponible en https://htmldbprod.bc.edu/prd/f?p=2290:4:0::NO:RP,4:P0_CONTENT_ID:101380 (acceso 24/7/2014)
- Balbachevsky, Elizabeth, (2009) *Los cambiantes patrones de la profesión académica en la era de la globalización. La profesión académica en la globalización*. México, ANUIES
- Bernasconi, Andrés (2010) "La apoteosis del investigador y la institucionalidad de la profesión académica en Chile". *Estudios sobre Educación*. Universidad de Navarra, Vol. 19.
- Chiavenato, Idalberto (2005). *Administración de Recursos Humanos*. Quinta edición, Editorial McGraw Hill.
- CIIE-SPU. (2008) *Anuario de estadísticas universitarias*. Buenos Aires. Argentina, Ministerio de la Nación.
- Escotet, Miguel; Aiello, Martín y Sheepshanks, Victoria. (2011) *La Actividad Científica en la Universidad*. Buenos Aires, Universidad de Palermo.
- Fernández Lamarra, Norberto (2007). *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los Procesos de evaluación y acreditación*. Tres de Febrero, EDUNTREF.
- Finkelstein, Martin (2011) "The power of institutional and disciplinary markets: academic salaries in the United States". En Altbach, Philip (en prensa). *Paying the professoriate: A global comparison of compensation and contracts*.
- García de Fanelli, Ana María (2005). *Universidad, organización e incentivos*. Buenos Aires, Miño y Davila srl.
- García de Fanelli, Ana María (2008). *Profesión académica en la Argentina: Carrera e incentivos a los docentes en las Universidades Nacionales*. Buenos Aires, CEDES.
- García Fanelli, Ana María y Moguillansky, M, (2010) "La docencia universitaria en la Argentina. Obstáculos en la carrera académica" *Revista de Política Educativa*, Año 2, Número 2.
- Krotsch, Pedro, & Atario, Daniela (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires, IIPE.
- Krotsch, Pedro; Camou, Antonio; Prati Marcelo (2007) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Prometeo.
- Krotsch, Pedro; Prati Marcelo (2002) *La Universidad Cautiva: legados, marcas y horizontes*. Buenos Aires, Editorial UNLP.

- Lamarra Fernandez, Norberto; Marquina, Mónica. (2012) *El futuro de la profesión académica: desafíos para los países emergentes*. Saenz Peña, EDUNTREF.
- Martiniere, Guy (2007). "Crear una universidad nueva en una ciudad media. El caso de la Université de la Rochelle." *Revista de Universidad y Sociedad del conocimiento*, 49-60. España, UOC.
- Musselin, C. (2010). *The transformation of Academic Work: Facts and Analysis Center for Study in Higher Education*. Disponible en http://www.immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/UCB_US/C070200M.pdf (Acceso 24/7/2014)
- Pérez Rasetti, Carlos (2009). "La expansión geográfica de las Universidades y la regulación de las sedes distantes". En Marquina, Mónica; Mazzola, Carlos, & Soprano, Germán. *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina* (Primera ed.). Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Pugliese, Juan Carlos (2005). *Educación Superior: ¿bien público o bien de mercado?* Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Schuster, Jack & Finkelstein, Martin (2006). *The restructuring of academic work and careers. The American Faculty. Marylan*, The Johns Hopkins University Press.
- Schwartzman, Simon (2011) "Brazil: the Widening Gap". En Altbach, P.G (en prensa) *Paying the professoriate: A global comparison of compensation and contracts*.
- UNESCO. (2009). *La nueva dinámica de la Educación Superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Conferencia Mundial sobre Educación Superior. París

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

DOCUMENTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

"La regulación de la Educación Superior Privada en Uruguay: análisis y discusión del Decreto 104/14"

Presentación

Mabel Dávila[1]

El presente espacio tiene como objetivo discutir, desde diferentes posiciones, el recientemente aprobado Decreto 104/14 que regula la Educación Superior Privada en Uruguay. Éste modifica, a su vez, el Decreto 308/95 vigente desde hace 19 años que reglamentaba la ley 15.661. Para este debate fueron invitados a participar representantes de las distintas partes involucradas: el Estado a través del Ministerio de Educación, las Universidades Privadas y la estatal Universidad de la República, también involucrada en la presente regulación.

Cabe aclarar que la actual reforma se inscribe en un escenario dual. No existe una ley que reglamente el conjunto de la educación superior uruguaya, sino que rige una reglamentación – el Decreto 104 - que establece la regulación de la educación superior privada, mientras las universidades estatales -la Universidad de la República y la recientemente creada Universidad Tecnológica- se autogobiernan de acuerdo al principio de autonomía que les garantizan sus respectivas leyes orgánicas.

Esta dualidad, por otra parte, también se expresa en materia de evaluación de la calidad, tema que aborda y trata de resolver parcialmente el Decreto 104/14 para las instituciones superiores privadas, en la medida que desde hace algunos años existe un proyecto de ley para la creación de una agencia de evaluación y acreditación de la calidad, pero que no ha logrado aún los acuerdos necesarios para su aprobación parlamentaria.

A continuación, se presentan las opiniones de distintos actores que desde diversos puntos de vista discuten, en el marco del actual Decreto, sobre dos ejes: la regulación del sistema y la evaluación de su calidad.

---

1 Magister en Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ingeniera Agrónoma. Estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín. Miembro del Centro de Altos Estudios en Educación de la Universidad Abierta Interamericana. Profesora de grado y posgrado en universidades nacionales y extranjeras. Investigadora Asociada del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay). Consultora de distintos organismos nacionales e internacionales. Autora y coautora de varias publicaciones sobre la educación superior

Hacia una cultura de la evaluación

Álvaro Díaz Maynard[1]

I- Algunas precisiones previas

Quien escribe estas líneas es un ferviente defensor de la enseñanza pública, laica, gratuita, autónoma, cogobernada y de alta calidad, pero contrario al monopolio de la enseñanza por el Estado.

Desde hace seis años, integra la llamada Comisión Ad-hoc, que cumple en Uruguay la función de Acreditación de la enseñanza universitaria y desde hace más de dos años preside el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP).

A partir de este trabajo conjunto con académicos propuestos por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), las Universidades Privadas y la Universidad de la República, que en el caso del CCETP agrega un integrante propuesto por la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), se han obtenido muy valiosas experiencias.

Desde de mayo de 2012, en este nuevo período de actividad del CCETP, la presidencia del Consejo, el conjunto de sus integrantes y el Área de Educación Superior (AES), procuraron imprimirle a la modalidad del trabajo del CCETP algunas características, acordes con los fines del organismo y con la expresa solicitud del Sr. Ministro Ricardo Ehrlich.

En primer lugar, generar un clima de recíproca confianza en el trabajo del Consejo, mediante la participación abierta de todos sus integrantes, el análisis sereno y fundamentado de las propuestas y un cuidadoso respeto por el inevitable disenso en la discusión de resoluciones y dictámenes.

En segundo lugar, acelerar el trámite de las nuevas propuestas, y resolver algunas que provenían de larga data, de modo de acotar, siempre que posible, los plazos de resolución, eliminando trámites burocráticos.

En tercer lugar, elaborar documentos que complementaran las normas establecidas en el Decreto 308/995, de forma de facilitar la tarea de las instituciones, de los evaluadores y del propio Consejo, a la vez de actualizar dichas normas, lo cual culminó con el análisis, discusión y elaboración del nuevo Decreto 104/014, hoy aprobado oficialmente por el Poder Ejecutivo.

---

1 Ingeniero Agrónomo. Presidente del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada. Integrante de la Comisión Ad-hoc de Acreditación de Uruguay. Fue Presidente de la Asamblea General del Claustro de la Universidad de la República; Presidente de la Comisión Sectorial de Acreditación de la Universidad de la República; Director del Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES), Rocha, Uruguay; Decano de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República; Uruguay; Jefe de Proyecto Food Agricultural Organization (FAO) 81/014. Especialista en Investigación Agrícola de la Secretaría de Recursos Naturales de Honduras FAO/Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA); Profesor de Genética y Mejoramiento Vegetal de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de La Pampa; República Argentina; Técnico de la Sección Forrajes de la Estación Experimental de Paraná, INTA, República Argentina; Profesor Titular de Fitotecnia de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República; Montevideo, Uruguay; Director de la Estación Experimental "Dr. Mario A. Cassinoni" de la Facultad de Agronomía, Paysandú; Uruguay. Ha publicado diversos trabajos en temas de educación y de conservación ambiental y ha realizado varias consultorías y actividades de acreditación universitaria

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

En cuarto lugar, propiciar el diálogo directo entre el Consejo en pleno o sus comisiones, con los responsables académicos de las instituciones, sustituyendo así, cuando se consideró necesario, la comunicación mediante expedientes por un intercambio de opiniones cara a cara.

A mi juicio, la discusión, elaboración y aprobación del nuevo Decreto, sólo fue posible una vez que se consiguió establecer la modalidad de trabajo antes mencionada es decir, una atmósfera transparente, abierta, participativa y respetuosa, de recíproca confianza.

Cabe agregar, que el mundo académico del país ha ido procesando, madurando y estableciendo una cultura de la evaluación, que abarca tanto al sector de la enseñanza pública como de la privada; para lograrlo ha sido fundamental la tarea de la Comisión Ad-hoc, de Acreditación.

Corresponde señalar, que esa Comisión, integrada por dos universitarios propuestos por el MEC, dos por la Universidad de la República y uno por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas, en seis años de trabajo, no registró ni una sola resolución producto de la votación, todas fueron aprobadas por el acuerdo unánime de sus integrantes.

Predominó pues la preocupación por mejorar la calidad de la enseñanza superior del país y se fue formando, durante el trabajo conjunto, una concepción nacional de la evaluación.

Esa experiencia, ha influido muy positivamente en el funcionamiento del CCETP.

II- El proceso de elaboración del nuevo Decreto

En mayo de 2012, una vez iniciada la labor de este nuevo período de trabajo del CCETP, se evidenciaron algunas carencias del Decreto vigente 308/995, que sin duda cumplió un rol muy importante desde 1995, pero debía ser objeto de modificaciones y, sobre todo, era necesario actualizarlo.

En noviembre de 2012, se planteó el tema en el seno del CCETP, por medio de un primer borrador de informe que marcaba artículos y puntos que se consideraba se debían revisar o agregar en el Decreto vigente. Luego de algunas dudas sobre el procedimiento, en febrero de 2013 se resolvió formar una Comisión integrada por consejeros de distinto origen institucional y por el AES.

Esta comisión trabajó arduamente y presentó sucesivas propuestas de agregados y modificaciones que, en cada caso, fueron analizadas y discutidas en el plenario del Consejo, artículo por artículo. En total, el tema fue estudiado en el transcurso de 16 sesiones, tres en 2012 y trece en 2013. Finalmente el 18 de junio de 2013 se dio por culminada la labor del Consejo y se redactó el Dictamen, por el cual se elevaba la propuesta al Sr. Ministro para su consideración.

Sobre esa primera propuesta de un nuevo Decreto, los dos consejeros pertenecientes al sector de la enseñanza privada plantearon su desacuerdo con los Artículos 6 y 28, ambos referentes a los plazos de presentación de las nuevas propuestas y de la administración para resolverlas. Uno de ellos, a partir de esa discrepancia, tampoco votó el resto de las modificaciones, a pesar de reconocer en su fundamentación de voto estar de acuerdo con casi todas ellas, mientras que, el otro consejero del mismo sector, sólo no acompañó los dos artículos mencionados. Por tal razón, de los trece artículos nuevos o modificados, en el total de ocho consejeros, once contaron con siete votos afirmativos y los artículos 6 y 28, solo obtuvieron seis votos.

Posteriormente a esta primera etapa, junto al Director de Enseñanza y al Responsable del AES del MEC, mantuvimos reuniones con el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y con el Rector de la Universidad de la República.

Fueron de particular relevancia las tres reuniones con el Consejo de Rectores de la enseñanza privada, en razón de las objeciones ya planteadas en el CCETP y de algunas otras inquietudes

expresadas por los Rectores. Dentro de un clima muy positivo, se revisaron los artículos 6 y 28, y se llegó a un consenso sobre un nuevo texto para esas propuestas, así como para algunos agregados menos gravitantes.

III- Los agregados y modificaciones más importantes

No presentaré la lista completa de los cambios aprobados, pues sé que el Director de Educación, Luis Garibaldi, lo establece con toda claridad en su contribución para esta Revista.

Creo que vale la pena resaltar algunos de ellos, en la medida que introducen nuevos conceptos o que resuelven problemas planteados con mucho énfasis por las instituciones privadas.

1- Artículo 6, Plazos

Se modifica el plazo de presentación de las nuevas carreras, que será ahora de 6 meses antes de su inicio y no dentro del plazo de 6 meses luego del inicio. Pero a su vez, el mismo artículo establece que si la autoridad no se expide luego de transcurrido un año o más desde el inicio de la carrera, los estudiantes que comenzaron la misma podrán completarla y obtener sus títulos. Esta fórmula favorece al CCETP, al MEC, a las instituciones proponentes y, sobre todo, a los estudiantes. Evita conflictos frecuentes y situaciones enojosas de grupos de estudiantes que habiendo iniciado una carrera podían quedar en una situación incierta de difícil solución. Por otra parte, en la medida que el CCETP ha acortado mucho el tiempo de resolución de las nuevas propuestas, podrán cumplirse los plazos establecidos para que se expida la administración.

2- Artículos 15 y 21, Posgrados

Se establecen requisitos exigidos para el personal docente y tutores de tesis, de acuerdo al grado y a los distintos niveles de posgrado (Art.15).

Se complementan las características de los diferentes niveles de posgrado y se introducen los conceptos de Maestrías Académicas y Maestrías Profesionales, con sus correspondientes definiciones. (Art.21).

La revisión y actualización de definiciones y requisitos en los posgrados, constituía una necesidad impostergable, pues la mayoría de las propuestas que hoy llegan al CCETP, corresponden a posgrados.

3- Art. 14, Modalidades no presenciales

Se introduce un nuevo artículo sobre esta modalidad educativa a distancia, semi - presencial o equivalente, que no era mencionada en el anterior Decreto.

Es evidente que con frecuencia creciente las universidades ofrecen carreras o parte de las mismas en modalidad virtual. Incluso no cabe duda que, en un plazo breve, deberemos complementar los alcances de este artículo 14.

4- Art. 22. Niveles y Títulos terciarios no universitarios

Se introduce el concepto de Nivel para estos títulos terciarios, otorgando de acuerdo al carácter de su formación y a la duración de la carrera, el nivel I, II o III.

En el anverso o reverso de los títulos constará a que nivel corresponde el título expedido.

Existe hoy una cierta confusión sobre las denominaciones de los títulos terciarios, con este artículo se intenta introducir orientaciones y orden en el mercado laboral respecto a los mismos.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

5- Art. 17. Actualización de información

Se facilita la actualización de información de las instituciones, incrementando los plazos requeridos para dicha actualización. Incluye, en el caso de las instituciones reconocidas como universidades o institutos universitarios con más de 20 años de antigüedad, llevar el plazo de información de tres a cinco años.

IV- Los pasos siguientes

El nuevo Decreto, 104/014, ha significado un paso muy importante para mejorar el sistema de reconocimiento de la enseñanza terciaria privada, universitaria o no; por los avances en mejorar, actualizar y agregar nuevas disposiciones, pero también porque se ha conseguido un alto grado de consenso de las instituciones públicas y privadas entre sí y con la administración central que rige el sistema.

Si vemos este nuevo Decreto como una etapa cumplida de un proceso normativo en marcha, se ha abierto un camino por el cual debemos transitar para mejorar aun más estas disposiciones y culminar en una nueva ley, que recoja y amplíe las experiencias positivas hasta ahora recorridas.

En paralelo, tendremos también que acordar entre todos, una ley que establezca una institución de Acreditación de la enseñanza universitaria, que nos permita salir del poco decoroso sitial de ser el único país de Sudamérica que carece de esa normativa legal.

Montevideo, setiembre 2014

Comentarios sobre el decreto 104/2014

Julio Fernández[1]

1. Antecedentes y entorno

La República Oriental del Uruguay es un caso especial en la región, pues carece de un marco legal para el conjunto de su Educación Superior que defina elementos como tipologías institucionales, niveles, características de los títulos, o mecanismos de aseguramiento de calidad a nivel de todo el sistema.

La actual Ley de Educación (18.437) tiene solamente definiciones generales en cuanto a la educación terciaria, y se concentra en la coordinación del sistema de instituciones públicas. En cuanto a la educación terciaria privada, dicha ley se limita a una referencia a la ley 15.661 y sus decretos reglamentarios. A su vez, dicha ley 15.661 (del 29/10/1984) simplemente establece un registro de títulos para las universidades privadas, y señala que sus títulos tendrán igual efecto legal que los de la Universidad de la República, una vez registrados.

La escueta ley 15.661 fue reglamentada recién en 1995, mediante el decreto 308/995, producido luego de un intenso diálogo entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Universidad de la República, la Universidad Católica y ORT. Este decreto estableció una serie de definiciones y procesos que permitieron la presentación, evaluación y reconocimiento de instituciones universitarias privadas y de sus carreras.

El decreto 308/995 fue recusado por la Universidad de la República (UdelaR), que reclamaba la potestad de control sobre las instituciones privadas. Esta recusación fue rechazada por sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en 1998.

El subsistema público está integrado por dos universidades, la Universidad de la República (fundada en 1849, actual ley orgánica 12.549) y la Universidad Tecnológica (creada en diciembre 2012 por ley 19.043), a las que se debe agregar el sistema de formación docente y de formación terciaria tecnológica (dependiente de la Administración Nacional de Educación Pública, ANEP), los institutos de formación especializada de las Fuerzas Armadas y la Policía, entre otras instituciones. Actualmente se está tratando un proyecto de creación de la Universidad de la Educación, que absorbería la formación docente que hoy se realiza en un área de ANEP.

El subsistema privado está integrado por cuatro universidades, que listamos por antigüedad de reconocimiento: Universidad Católica (1984), Universidad ORT Uruguay (1996), Universidad de Montevideo y Universidad de la Empresa (1998), junto con 12 institutos universitarios que se dedican a campos de conocimiento más restringidos. La Universidad Católica fue autorizada por el decreto 343/984, mientras que las otras instituciones fueron reconocidas en el marco establecido por el decreto 308/995. Las universidades privadas integran el Consejo de Rectores, organización que tiene una presidencia rotativa y se relaciona con el MEC.

En 2006, el MEC creó un grupo de trabajo, integrado por representantes de Universidad de la República y las universidades privadas, con el objetivo de definir un proyecto de ley para la creación

1 Decano de Desarrollo Académico en Universidad ORT Uruguay desde 1995. Integra actualmente la Comisión Ad Hoc uruguaya, a cargo de la acreditación universitaria según el sistema ARCU-SUR (Mercosur). Ha actuado como evaluador de carreras o instituciones universitarias en Chile, Argentina y Brasil. Posee los títulos de Ingeniero Químico (Universidad de la República) y Master of Science (M.I.T.). Es miembro titular de la Academia Nacional de Ingeniería del Uruguay, e integró el CONICYT durante dos períodos.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

de una Agencia de Acreditación. El grupo de trabajo llegó a acuerdos en numerosos aspectos, y dejó constancia de las diferentes posiciones en otros. El proyecto de ley que finalmente produjo el MEC en 2009 recogió los consensos y tomó posición sobre las discrepancias (en general, en contra de las posiciones sugeridas por el sector privado). Este proyecto incluía las definiciones y los procesos de reconocimiento regidos por el decreto 308/995, y agregaba otros nuevos para la acreditación.

Las definiciones tomadas por el MEC en el proyecto no recogieron los consensos imprescindibles; el proyecto resultó políticamente inviable, y no llegó a ser considerado por el Poder Legislativo.

Sin embargo, muchos de los acuerdos alcanzados en el grupo de trabajo se recogieron en el nuevo decreto 104/014, que representa una revisión y ajuste de los mecanismos establecidos en el 308/995. Debe destacarse que este nuevo decreto fue producido luego de una profunda discusión e intercambio de ideas entre el MEC y las universidades privadas.

Simultáneamente con el decreto 104/014, el MEC presentó un nuevo proyecto de ley para la creación de una Agencia Nacional de Acreditación, basado en el proyecto de 2009, al que se recortaron los elementos regulatorios de reconocimiento, incluidos ahora en el nuevo decreto.

Otro elemento de entorno que debe ser considerado en el análisis es el funcionamiento desde 1999 de sucesivas Comisiones para la acreditación regional Mercosur (MEXA y ARCU-SUR), cuyo trabajo contribuyó a la difusión de los conceptos de evaluación y acreditación, así como a la creación de contactos fluidos a nivel institucional, técnico y político entre los diversos actores del sistema de educación superior.

2. Modificaciones y permanencias en el nuevo decreto

El decreto 308/995 creó un órgano asesor del MEC, el Consejo Consultivo para la Educación Terciaria Privada (CCETP), en el ámbito de la Dirección de Educación de dicho Ministerio. El CCETP está integrado por dos representantes del MEC, tres de UdelaR, uno de ANEP y dos de las instituciones privadas. Dictamina sobre el reconocimiento de instituciones y carreras, pero la resolución final con efecto legal es producida por el Ministerio de Educación. El CCETP, así como su integración y modalidad de funcionamiento, se mantienen en el nuevo decreto. También se mantiene el alcance de los procesos regulados, que incluye la autorización institucional y el reconocimiento de nivel de carreras, junto a un mecanismo de seguimiento basado en la información periódica (que tiene leves modificaciones).

Los principales cambios introducidos se refieren a cuatro aspectos: plazos para la presentación, requisitos para las carreras, control de sedes, y previsiones sobre la educación a distancia.

En primer lugar, se destaca la modificación de los plazos (art. 6). Los proyectos de nuevas carreras se deben presentar ahora seis meses antes del inicio de su dictado. Anteriormente, se permitía el inicio de nuevas carreras de instituciones reconocidas, siempre que se presentara la propuesta seis meses después de iniciar cursos. Además, se establece una revisión formal de la propuesta por parte de la Dirección de Educación, previo al análisis del CCETP, recogiendo la práctica ya establecida por el MEC.

En segundo lugar, los requisitos para las carreras (art. 21) han sufrido también modificaciones: se eleva la carga horaria mínima para las licenciaturas (a 2200 horas), se definen dos tipos de Maestría (académica y profesional) con requisitos diferenciados, se establecen cargas horarias mínimas para el nivel de Especialización (300 horas) y Maestría (500 horas). También se elevan considerablemente las exigencias sobre los planteles docentes (art. 15), en especial para postgrado.

En tercer lugar, aparece en este decreto un control sobre las sedes (art. 7), elemento anteriormente no previsto. Las carreras se reconocen ahora para un conjunto específico de sedes, y la creación de nuevas sedes está sujeta a un proceso de reconocimiento previo.

Como cuarto aspecto destacable, el decreto introduce previsiones para la educación a distancia (art. 14), estableciendo su equivalencia en principio con la modalidad presencial, e indicando los elementos a considerar para su reconocimiento.

El decreto introduce también algunos elementos de flexibilización para la admisión a la educación superior y la reválida de créditos. Finalmente, explicita (por primera vez en el sistema uruguayo) elementos de autonomía para las instituciones reconocidas, en su art. 11.

3. Conclusiones

El decreto 104/014 es una puesta al día del marco regulatorio, que eleva los niveles de exigencia para las instituciones privadas. En este sentido, se trata en principio de una contribución a la mejora de calidad del sistema.

Desde el punto de vista de las instituciones privadas, se destacan algunos elementos negativos del nuevo decreto: mayor rigidez para los plazos de presentación de carreras, integración del CCETP con un peso excesivo del subsistema público, y la oportunidad perdida de conceder gradualmente una mayor autonomía operativa a las instituciones con mayor grado de consolidación, en aspectos tales como las modificaciones a los planes de estudio.

Sin embargo, el diálogo abierto y franco entre el MEC, UdelaR y el Consejo de Rectores que precedió al decreto se debe considerar un elemento muy positivo. Los mismos actores tienen por delante nuevos e importantes desafíos para consolidar el aseguramiento de la calidad, abarcando tanto al subsistema público como al privado. Entre estos desafíos, se destaca la necesidad de buscar nuevamente acuerdos técnicos y políticos para crear un organismo nacional a cargo de la acreditación.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Consensos que habilitan y desafían

Luis Garibaldi[2]

El Decreto del Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay Nº 104/14 de 28 de abril de 2014 es el resultado de un largo proceso iniciado en 2006 y recoge la experiencia de diecinueve años de aplicación del decreto que reglamentó el Decreto- Ley 15.661 de 29 de octubre de 1984 que habilitara la instalación de instituciones universitarias privadas en el país.

1. El proceso

El proceso iniciado en 2006 tuvo como objetivo promover un sistema de aseguramiento y promoción de la calidad de la educación terciaria en el país, inexistente. En la dimensión del aseguramiento se ubicaba la autorización de las instituciones privadas y el reconocimiento de sus carreras y el reconocimiento de las carreras terciarias ofrecidas por instituciones públicas no dependientes de los entes estatales autónomos responsables de las políticas educativas. En la dimensión de la promoción se ubica el desarrollo de la acreditación de carreras e instituciones universitarias públicas y privadas.

En este proceso se constituyó un grupo de trabajo plural con técnicos de todas las instituciones, se recibió apoyo de la Red Iberoamericana de Acreditación de la Educación Superior (RIACES) gracias a la cual se recibieron especialistas extranjeros y una consultoría. Todo lo cual permitió avanzar en la elaboración de un proyecto de ley para la creación de una Agencia que cumpliera los roles señalados más arriba: regulación del sector privado y acreditación universitaria.

Si bien el proyecto de ley recogió importantes acuerdos, no pudo ser consensuado en todos sus aspectos, especialmente en lo referido a la conducción de la Agencia, al carácter jurídico y a las consecuencias de la acreditación. El Proyecto de Ley fue presentado por el Poder Ejecutivo en 2009, al finalizar el anterior período legislativo y al comienzo del siguiente, en el año 2010.

Ese proyecto no pudo recoger suficientes apoyos para su aprobación. La insuficiencia fue más desde la órbita de las instituciones que desde la órbita legislativa, pero dadas estas circunstancias el propio Ministerio de Educación y Cultura (MEC) evitó que la norma se aprobara en el marco de una confrontación que hubiera hecho nacer la futura agencia con cuestionamientos que la deslegitimizarían.

Sin embargo, existía pleno acuerdo en la necesidad de avanzar en la adecuación de la normativa tanto en los aspectos de regulación del sector privado como de instalar la acreditación universitaria en el ámbito nacional, profundizando la muy buena participación de las instituciones universitarias uruguayas en el proceso regional a través del Mecanismo Experimental (MEXA) primero y en el Sistema ARCUSUR después.

Fue el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) el organismo que tomó la iniciativa de revisar el Decreto que regía su funcionamiento y la autorización de instituciones privadas y el reconocimiento de sus carreras. En este Consejo participan personas de destacada trayectoria universitaria propuestas por la Universidad de la República (UdelaR), las instituciones universitarias privadas, la Administración Nacional de Educación Pública y el MEC. El trabajo realizado allí fue un avance formidable para llegar a acuerdos y al mismo tiempo delimitar diferencias entre las partes.

---

2 Director de Educación – Ministerio de Educación y Cultura

La etapa final fue conducida por el MEC. En ella se trató de buscar fórmulas de acercamiento a las diferencias delimitadas en el trabajo del CCETP. Este trabajo permitió llegar a acuerdos, recibir aportes y finalmente a un texto definitivo, avalado tanto por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas como de la UdelaR.

2. Los avances

El proceso brevemente reseñado demuestra que el principal aporte de este nuevo decreto ha sido el consenso. En un ámbito educativo signado por debates y tensiones entre lo público y lo privado con desconfianzas mutuas, haber llegado a un texto que recoge acuerdos es un aporte de mucha importancia. Esto genera confianza en el sistema, certezas y compromiso con los criterios establecidos en el texto acordado. También habilita a la obtención de nuevos acuerdos, como los que se requieren para legislar sobre la acreditación.

El Decreto establece avances importantes de los cuales destacaremos:

a. Reconoce el crecimiento de los postgrados y establece requisitos para su instalación.

   El anterior decreto no establecía criterios para la instalación de postgrados de manera diferenciada de las carreras de grado. Esto originó un sinfín de inconvenientes en la medida en que el sector privado ha tenido una creciente participación en este tipo de propuestas. De manera ilustrativa basta señalar que a comienzos de 2014 el sector privado ofrecía 98 carreras de grado y 113 de postgrado, lo que demuestra la relevancia que estas últimas están teniendo en la órbita privada.
   El nuevo decreto incluye una diferenciación entre maestrías académicas y profesionales, criterios específicos para el personal docente de los postgrados y condiciones para los tutores de las tesis tanto de maestría como de doctorado.
   La introducción de estos criterios permite asegurar la de calidad de las propuestas recogiendo la experiencia en la materia.

b. Establece nuevos tiempos para la aprobación de las solicitudes de las instituciones privadas.

   El nuevo decreto incorpora un nuevo ordenamiento para la iniciación de las carreras. Según el decreto anterior, las instituciones podían iniciar sus carreras y luego solicitar su autorización. Ahora, las instituciones deberán realizar la solicitud seis meses antes de iniciar la carrera. Al mismo tiempo la administración tiene un año desde el comienzo de la carrera para expedirse y de no hacerlo quienes hubieran iniciado los estudios podrán culminarlos y sus títulos serán registrados.
   Este es un aspecto sustancial que evita situaciones complejas como las que se han vivido en el pasado con carreras que son aprobadas luego de años de dictadas y cuando no eran reconocidas se produjeron importantes inconvenientes para los estudiantes.
   Este fue uno de los temas de mayor intercambio y de debate. La solución es aceptable en la medida en que el MEC ha realizado notables avances en el Área de Educación Superior de la Dirección de Educación, lo que permite comprometerse a cumplir los plazos. Pero asimismo es una exigencia importante para las instituciones, del momento en que deberán planificar con tiempo la apertura de nuevas carreras y cumplir con los requisitos en el tiempo establecido y obtener resolución dentro de esos plazos ya que una parte de los atrasos en las resoluciones era atribuible a demoras de las instituciones en brindar toda la información.
   Este aspecto es uno de los cambios sustanciales que ofrece garantías al MEC, a las instituciones, a la sociedad y muy especialmente a los estudiantes.

c. Reconoce las modalidades de educación a distancia y semipresencial.

   El nuevo Decreto incorpora la modalidad de educación a distancia de una carrera (total o parcial) que cada vez más se incorpora en las ofertas educativas de las instituciones

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

por lo que constituye una actualización imprescindible, estableciendo condiciones para la presentación de solicitudes que deberán incorporar información acerca de los tutores, las plataformas y los entornos virtuales.

d. Se ajustan las condiciones para los títulos universitarios y no universitarios.

El nuevo decreto ajusta las cargas horarias y los años de los títulos universitarios, ajustándolo a las normas del MERCOSUR e incorpora una clasificación de los títulos terciarios no universitarios. Las cargas horarias no se limitan a las horas de clases, sino que incorporan el criterio de actividades educativas supervisadas.

De esta forma se adapta la normativa a criterios regionales y se ofrecen nuevas posibilidades para el desarrollo de carreras terciarias no universitarias, que si bien no es obligatorio su reconocimiento por parte del MEC, es conveniente para su desarrollo futuro y para facilitar la navegabilidad dentro del sistema.

e. Se incorporan nuevos criterios para el ingreso a la educación terciaria y a las reválidas de otros estudios.

El Decreto incorpora para el ámbito privado criterios ya establecidos en la Ley General de Educación (Art. 39) y en la órbita de la UdelaR, en el sentido de reconocer trayectorias educativas equivalentes. El propósito es fomentar el ingreso a la educación terciaria, reconociendo que las personas aprenden en diversos ámbitos facilitando así la continuidad educativa en carreras terciarias y universitarias.

Este aspecto constituye un cambio muy importante que acompaña los que las normas ya establecieron para el ámbito público.

f. Se establecen criterios para la instalación de nuevas sedes.

La instalación de nuevas sedes constituyó un aspecto conflictivo en años anteriores ya que el Decreto 309/2002 no lo establecía en forma clara, lo que permitió que algunas instituciones instalaran sedes sin la necesaria autorización del MEC. Este cambio normativo permite asegurar la calidad de la educación en cualquier parte del territorio nacional.

g. Se ajustan los tiempos para la presentación de información.

El Decreto racionaliza los tiempos para que las instituciones presenten información, evitando la sobrecarga de trabajo administrativo tanto para las instituciones como para el Ministerio.

En este sentido, la innovación más importante es que incluye una nueva temporalidad para las instituciones que ya cuentan con veinte años de existencia, exigiéndoles que informen cada cinco años y no cada tres como las instituciones autorizadas con menos de ese tiempo.

Esto constituye un reconocimiento al desarrollo de la educación terciaria privada que tiene una historia relativamente corta en Uruguay.

3. Los desafíos

La aprobación del nuevo Decreto con los niveles de consenso obtenidos da inicio a otra etapa en el proceso de aseguramiento de la calidad de la educación terciaria y universitaria en Uruguay. Pero deja abiertos importantes desafíos al no haberse aprobado la Ley de creación de una agencia de aseguramiento y promoción de la calidad de la educación terciaria.

El principal desafío es crear una institución que pueda promover la mejora de la calidad de la educación terciaria a partir de los procesos de acreditación, evitando la supeditación a los procesos regionales como sucede actualmente en Uruguay.

El Decreto 104/2014 asegura una calidad inicial, suficiente para el funcionamiento de las instituciones y para el otorgamiento de los títulos. Esta es una condición necesaria para desarrollar

una educación de calidad, pero no es suficiente. Los procesos que establece el Decreto no permiten asegurar un desarrollo continuo de las mejoras, ni promueve criterios comunes dentro del sistema de educación terciaria.

Esto será posible cuando se cree una institución que aborde la acreditación como un proceso continuo y cíclico y que integre nuevas áreas a las que ya aborda la acreditación regional. Al mismo tiempo podrá constituir un aporte sustantivo en la creación de nuevas instituciones públicas y privadas ya que se instala un proceso de aseguramiento y promoción de la calidad con funciones y mecanismos previamente definidos.

Al Ministerio de Educación y Cultura el nuevo decreto le presenta el desafío de contar con un personal estable, suficiente y altamente calificado para la función de seguimiento de las instituciones para poder cumplir con los plazos comprometidos. En estos años se ha avanzado mucho, pero la formación del personal, la remuneración y el establecimiento de una carrera funcional deben ser estímulos para mantener al calificado personal que existe actualmente y para convocar a nuevos especialistas en la materia.

Por último, es necesario señalar que el MEC mantiene su intención de transformar los contenidos de este Decreto en una norma legal ya que la misma generaría una mayor estabilidad y establecería una política de Estado en la materia, en la medida en que recibiera amplios apoyos parlamentarios. En síntesis, los principales desafíos son la creación de una institución de acreditación universitaria, el fortalecimiento del área de Educación Superior, especialmente sus recursos humanos y la aprobación de una norma legal con los contenidos del nuevo decreto.

El propósito es que los procesos de aseguramiento y promoción de la calidad acompañen la expansión y diversificación de la educación terciaria con el fin de que en un horizonte de veinte años todos los jóvenes de Uruguay tengan la posibilidad de realizar estudios terciarios, sin depender de su origen social ni de su ubicación geográfica. Hemos avanzado en este sentido, pero mucho nos falta aún.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

La regulación de la educación terciaria privada en el país, buscando dar garantías, entre todos

Roberto Kremer[1]

Mucha agua ha pasado bajo el puente en estos últimos 30 años desde la promulgación del decreto/ley 15.661 del 29 de octubre de 1984 en que "se confiere a los títulos profesionales que otorguen las Universidades Privadas cuyo funcionamiento haya sido autorizado por el Poder Ejecutivo, una vez registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura, idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República". La dictadura nos dejó ese decreto ley, lo que sin duda fue resistido por la Universidad a partir del retorno a la democracia. Su reglamentación que se vinculaba al funcionamiento y autorización de las Universidades Privadas, se realizó en los decretos 308/995 y 309/002, ahora sustituidos por el recientemente promulgado Decreto 104/014, motivo de estas reflexiones.

Me es inevitable ubicarme en el año 1971, cuando me inscribí como estudiante en la Facultad de Veterinaria de la Universidad de la República, en ese entonces la única opción de educación terciaria era la UDELAR, lo único que entonces podía elegir era la carrera a seguir y prácticamente era Montevideo el único destino posible, otra muy diferente es, afortunadamente, la situación actual.

No es mi intención discutir la conveniencia o no de estudios terciarios públicos vs. privados, de lo que sí estoy seguro es que para el estudiante que hoy finaliza la secundaria y se enfrenta a su opción educativa más importante, que va a constituirse en su modo de vida laboral, se encuentra ante una gran diversidad de opciones terciarias, universitarias y no universitarias, públicas y privadas, en Montevideo y en el Interior. Además de las dificultades que puede entrañar una decisión referida a la especialidad, área de trabajo, etc, también dependiendo de sus posibilidades económicas, está la opción público y privado. En este último caso es imprescindible que se garantice la validez por lo menos nacional del título, especialmente de aquellas carreras tradicionales donde está reglamentado el ejercicio profesional (medicina, odontología, arquitectura, ingeniería, derecho, veterinaria, etc) y con el nivel educativo adecuado que respalde la posibilidad laboral del título y solvencia ante sus futuros clientes.

Esta debe ser una preocupación relevante, ya que a nivel latinoamericano (aunque no exclusivamente) se han instalado instituciones que con buen marketing y haciendo predominar su resultado económico, tienen ofertas que no son de calidad. Después de casi 30 años de educación universitaria privada, el tema de la calidad es también un objetivo de las propias instituciones privadas.

No hay otro que el Estado que pueda garantizar la calidad y seriedad educativa terciaria, a los efectos lo ha hecho a través del decreto 308/995 y 309/002. Estos decretos buscaron el "Ordenamiento del Sistema de Enseñanza terciaria Privada", establecieron organizaciones, definiciones, requisitos mínimos, procedimientos entre los que se encuentra la opinión preceptiva

---

1 Profesor Titular, Facultad Veterinaria-UDELAR. Ex decano, Facultad de Veterinaria – 2004-2008. Evaluador instituciones terciarias. Presidente Comisión de Evaluación Interna y Acreditación - UDELAR

de la UDELAR en las solicitudes. Este aspecto, sabemos que ha sido cuestionado por las privadas aunque no es un obstáculo real para la aprobación de las solicitudes ya que la UDELAR sólo emite una opinión no vinculante, una opinión calificada que se asienta en los más de 100 años en la formación de los recursos humanos a nivel terciario en el país.

El decreto objeto de estas reflexiones ha introducido mejoras que se refieren a definiciones más claras de las instituciones y niveles terciarios, la inclusión de posgrados, cargas horarias mínimas para cada una de ellas, condiciones básicas para las nuevas sedes de instituciones ya aprobadas, el reconocimiento de nuevas carreras previamente a su funcionamiento, modalidades educativas no presenciales, entre otras. Se especificaron requisitos más altos para el conjunto del cuerpo docente, recordemos que por ejemplo el decreto anterior exigía solamente que el 10 % de los docentes tengan experiencia docente de 5 años, ahora el requisito es del 25 %. Estos requisitos son mínimos y están lejos de los exigidos para la Acreditación Mercosur.

Se ha mantenido en término general los cometidos e integración del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, con 3 miembros propuestos por la UDELAR y 2 de las privadas, 2 del Ministerio y 1 de ANEP, lo que muestra que esto es asunto de todos.

Todo esto es un gran avance con respecto a los decretos anteriores, aunque de alguna manera fue resultado de un fracaso ya que todo lo contenido en este decreto se encuentra en un proyecto de ley (APACET) que naufragó en el parlamento después de su presentación en el 2010. Nos hubiera gustado que después de tantos años de regirnos por un decreto, todo el sistema regulatorio del Sistema de Educación Terciaria Privada, que cada vez es más amplio, se hubiera plasmado en una ley. El proyecto de ley incluía la creación de la Agencia de Acreditación, que busca dar garantías públicas de la calidad, un nivel superior a la autorización para funcionar. Si bien este es otro tema, está estrechamente vinculado a la calidad de la educación terciaria. Esperamos que en el corto plazo podamos tener una Agencia de Acreditación en el país, actualmente existe una Comisión que opera como tal solamente en su vinculación con el Mercosur (Sistema ARCUSUR).

El sistema educativo terciario al amparo de la legislación vigente se fue enriqueciendo en este período, no solo se incrementó notablemente la oferta privada con varias Universidades, Institutos Universitarios e Instituciones Terciarias no universitarias sino que además se creó una segunda universidad pública, la Universidad Tecnológica. El estado de ánimo de lo público vs lo privado, ha evolucionado positivamente en el país, desde un rechazo inicial muy importante desde nuestras filas, la UDELAR, a un situación actual en general de aceptación, respeto, convivencia y esperamos que en el futuro de colaboración. La mejora permanente y la garantía pública de la calidad es tarea de todos y se la debemos al país.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Notas sobre la regulación de la educación terciaria privada en Uruguay

Jorge Landinelli[1]

En el reducido marco geográfico y poblacional que caracteriza al Uruguay, el andamiaje organizacional de la educación superior universitaria ha sido menos complejo que el erigido en otros países de la región. Históricamente su eje fundamental se ha ubicado en la Universidad de la República, "persona jurídica pública" definida constitucionalmente como ente autónomo, la cual recibe sus recursos financieros del erario nacional y es cogobernada con la participación de estudiantes, docentes y graduados, sin nexos de dependencia respecto al Ministerio de Educación y Cultura u otras instancias de poder gubernamental. Esa institución, sustentada en una trayectoria iniciada en 1849, se ubica en la categoría de las llamadas macrouniversidades, es decir constituye un organismo complejo y de gran escala que representa en el ámbito local la principal concentración de estudios avanzados en las distintas áreas del conocimiento: forma a unos noventa mil jóvenes en la más amplia oferta de carreras de grado y posgrado, alberga a la inmensa mayoría de los equipos nacionales de investigación científica, tecnológica y cultural, desenvuelve una amplia gama de programas de extensión y vinculación con el medio, aporta con su Hospital de Clínicas un componente clave del sistema de salud y, por último, muestra una presencia reconocida y relevante en la comunidad académica internacional.

Recién en 1984 se produjo por decreto del Poder Ejecutivo el reconocimiento oficial de la primera universidad privada del país, la Universidad Católica del Uruguay, sin que existiera entonces un cuerpo de disposiciones jurídicas que definieran pautas generales para la estructuración y funcionamiento de esa clase de instituciones y permitieran hacer operativo en la esfera de la educación superior el consuetudinario precepto constitucional de libertad de enseñanza. Ese vacío legal se procuró subsanar una década después con el Decreto 308/95 de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada, el que estableció requisitos formales, exigencias y reglas para la aceptación, habilitación y contralor por parte del Poder Ejecutivo de los establecimientos universitarios no estatales.

En ese contexto, para la aplicación de lo prescripto, se constituyó el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada, organismo asesor del Ministerio de Educación y Cultura dotado de autonomía técnica y compuesto por personas propuestas por distintos organismos: el propio Ministerio, la Universidad de la República, el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y la Administración Nacional de Educación Pública. Como agregado, en enero de 1996 se dispuso por ley que el uso de las denominaciones "universidad y derivados, superior, licenciatura, maestría, doctorado o derivados" solamente correspondía a aquellas instituciones que se ajustaran a la nueva norma y contaran con el reconocimiento oficial.

---

1 Profesor Investigador Titular y ex Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Responsable del programa académico "Políticas públicas de diversificación institucional de la educación superior en América Latina y Uruguay". Es autor de libros, capítulos en libros de coautoría y artículos en revistas científicas. Ex- profesor en FLACSO – Sede México y profesor visitante en universidades de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y España. Consultor de distintos organismos internacionales en temas de su especialidad. (UNESCO, UNU, IESALC, OUI). Especialista en políticas de evaluación y acreditación universitaria.

Más allá de una dilatada querella de competencia con la Universidad de la República, quien reivindicó infructuosamente su potestad de supervisión sobre los establecimientos privados, y de situaciones controversiales o abiertamente conflictivas generadas en insuficiencias de la norma que permitían una diversidad de interpretaciones sobre sus alcances en distintos asuntos, en el transcurso del segundo lustro de los años noventa se abrió un cauce procesal destinado a asegurar la validez y solvencia del montaje de un subsistema privado de educación superior. Ese sector quedó compuesto por cuatro universidades (Católica, de la Empresa, de Montevideo, ORT-Uruguay) que, con capacidades institucionales dispares, han realizado sus funciones académicas de enseñanza, investigación y extensión en un mínimo de tres áreas del conocimiento no afines, y once institutos universitarios que han focalizado puntualmente su labor en terrenos disciplinarios más acotados.

En el transcurso de casi dos décadas de existencia el crecimiento de estos centros educacionales ha sido importante. En su conjunto, han llegado a implementar un centenar de carreras de grado y otros tantos programas de posgrado de especialización y maestría, con una matrícula total que se ubica en el entorno de los veinticinco mil alumnos. Parece indudable que el efecto esencial del Decreto 308/95 y de sus posteriores modificaciones ha sido el de instalar un amparo jurídico suficiente para organizar de modo coherente el proceso de estructuración de la provisión privada de educación superior e impedir el emplazamiento de las que en diversas partes del continente han sido calificadas como “universidades de garaje” o “enseñaderos”.

Las novedades incorporadas por el Decreto 104/014 refieren a la mejora de cuestiones de procedimiento contenidas en la norma precedente, corrigiendo una multiplicidad de omisiones, imprecisiones y carencias que dificultaron durante largo tiempo la eficiencia en los procesos de toma de decisiones del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada. Entre esos temas se ha prestado atención a cuestiones tales como las condiciones que deben cumplir los proyectos de posgrado para alcanzar su reconocimiento oficial, la diferenciación entre maestrías profesionales y académicas, la definición de medidas administrativas que faciliten la agilización de los plazos para la aceptación de nuevas carreras, las exigencias académicas que deben satisfacer las propuestas de educación semipresencial o a distancia, la flexibilización del diligenciamiento de las solicitudes de reválida de cursos entre instituciones, los requisitos que deben cumplir para su autorización las nuevas sedes desconcentradas auspiciadas por las diferentes instituciones.

No obstante, aún reconociendo la conveniencia de los consensos entre actores públicos y privados que se han plasmado en la modificación de la norma, es inevitable observar que ella obedece a una lógica fiscalizadora que debería ser superada. En el transcurso de las últimas décadas en toda la región la acelerada diversificación institucional ha constituido un potente factor de cambio de la educación superior. En conexión con ese complejo proceso, que ha implicado la multiplicación del número de establecimientos tanto estatales como particulares, la casi totalidad de los países se han visto obligados a establecer, de acuerdo con sus peculiaridades y preferencias políticas, una variedad de mecanismos regulatorios de carácter público orientados a resguardar y fortalecer las condiciones de desarrollo y la calidad de las prácticas educacionales implementadas por las entidades educativas terciarias, especialmente en aquellas que se definen como universidades.

En términos generales, con una amplia gama de especificidades, las mismas se han asentado en procesos de acreditación basados en la evaluación interna y externa que no tienen correlación en el caso uruguayo. El Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada ha asumido los cometidos administrativos básicos de solicitud de diligencias probatorias, seguimiento y despacho de los expedientes de las entidades que componen el subsistema privado, pero su trayectoria ha mostrado agudas insuficiencias al momento de trascender su rol burocrático y enfrentarse al problema de reconocer y certificar el nivel de calidad académica de las instituciones y carreras. No parece

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

exagerado afirmar que lo predominante ha sido una rutinaria racionalidad de contralor funcional, fundada en procedimientos de vigilancia e inspección.

Este déficit ha sido en alguna medida mitigado por el significativo impacto positivo que sobre la Universidad de la República y las universidades privadas del país ha tenido el sistema de acreditación de carreras de grado universitario implementado por el Mercosur Educativo (Sistema ARCUSUR). Sin embargo, esa fructífera experiencia no es suficiente para dar cumplimiento al mandato de la Ley General de Educación aprobada en diciembre de 2008 en la que se estableció que el Estado "garantizará y promoverá una educación de calidad para todos".

En ese sentido, el Ministerio de Educación y Cultura fijó desde 2006 entre sus objetivos el de "formular e implementar un sistema de evaluación y acreditación para asegurar la calidad de la educación terciaria y superior", promoviendo "la instalación en el país de una agencia autónoma para la acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior en Uruguay". En conexión con esa finalidad, en setiembre de 2009 se remitió al Poder Legislativo un proyecto de ley para la creación de la Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET), dirigida a "superar las insuficiencias y la debilidad institucional existente".

El texto propuesto contaba con el respaldo de un amplio grupo de especialistas que contribuyeron a su confección, provenientes de todos los sectores académicos ligados a la educación superior, pero en el transcurso de seis años, atrapado en conflictos de intereses políticos e institucionales particularistas, no ha logrado aún obtener el tratamiento y la aprobación parlamentaria. De todos modos, para superar los retrasados métodos actuales no parece ser otra la vía que pueda facilitar alcanzar una estructura de prácticas regulatorias participativas y confiables que sustenten el mejoramiento de la calidad de la educación superior del país.

El prolongado parto de la Educación Superior Privada en Uruguay

Pablo Landoni Couture[1]

La tardía aparición de un subsector privado es un rasgo característico del sistema uruguayo de educación superior en el concierto Latinoamericano. La autorización y posterior desarrollo de la oferta no estatal ha sido objeto de debates y cuestionamientos que parecen estar llegando a su fin con la reciente aprobación del Decreto 104/14, en un prolongado parto de treinta años.

La regulación anterior, aprobada en el año 1995, fue discutida en su momento por la Universidad de la República, de forma pública y ante los estrados judiciales. Si bien la Justicia confirmó el decreto 308/95, algunos sectores de la universidad estatal siguieron insistiendo en la necesidad de controles más estrictos de la educación superior privada. El fuerte predominio de la Universidad de la República en el campo de la educación superior uruguaya ha influido en el desarrollo del sector privado, donde existen amplias evidencias de prácticas de isomorfismo coercitivo y mimético.[2]

El tema de la regulación de las universidades privadas estuvo en la agenda pública durante el proceso de debate educativo que precedió la aprobación de la Ley General de Educación Nº 18.437 del año 2008. Dicha norma, si bien no cambió el régimen vigente, estableció en una disposición transitoria, la obligación del Poder Ejecutivo de enviar un proyecto de ley que *"...establezca procedimientos adecuados, técnicamente diseñados y que ofrezca garantías a las instituciones y a la sociedad, para la autorización, el reconocimiento y el seguimiento de las instituciones privadas de educación terciara."* Años después, y no por ley, se ha dado respuesta a este requerimiento normativo.

La participación de Uruguay en los procesos de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR, y la necesidad de establecer una entidad que cumpliera dichos cometidos, reabrió el debate de la regulación del sector privado, pero con una perspectiva más amplia asociada a los procesos de aseguramiento de la calidad. Por varios años, el Ministerio de Educación, la Universidad de la República y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas trabajaron en la redacción de un proyecto de creación de una Agencia de Acreditación, el que finalmente fue enviado al Parlamento en el año 2009 y reiterado en el año 2010 al inicio del actual período de gobierno. Uno de los temas centrales de la discusión de dicho proyecto, en su redacción y en su debate posterior, ha sido si debía o no, incluir los procesos de reconocimiento universitario de instituciones y carreras privadas, como parte de un conjunto más amplio de procesos de aseguramiento de la calidad universitaria en el país.

Si bien luego de más de cinco años de haber sido presentado, el proyecto de ley no ha sido aprobado, el proceso de elaboración y discusión dejó varios aprendizajes. El principal es que fue la primera ocasión de un trabajo colaborativo entre los diversos actores de la educación superior,

---

1 Master en Administración y Políticas Públicas (Cornell University). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UDELAR). Integrante de la Comisión de Acreditación de carreras del MERCOSUR educativo, y evaluador de universidades y carreras universitarias en Colombia, Chile y Paraguay. Profesor de Políticas Sociales y Educativas e investigador en Políticas de Educación Superior (Universidad Católica y redes de investigación en EEUU, Europa y América Latina). Director Académico del Sistema de Bibliotecas y coordinador del Consejo de Editores de Revistas científicas (Universidad Católica del Uruguay).

2 Landoni, Pablo (2008) Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la educación superior uruguaya. En Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 17 Nº 1. Montevideo, ICP.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

donde se explicitaron los intereses y las perspectivas diferentes de los involucrados, y se superaron algunas desconfianzas[3].

Ante la falta de avances en la aprobación parlamentaria del proyecto de creación de la Agencia de Acreditación, el Ministerio de Educación aprovechó un cambio en la integración del órgano asesor del Ministerio para la aprobación de instituciones y carreras privadas, el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) en el año 2013, para promover una modificación del marco regulatorio existente. La reforma se procesó, inicialmente, en dicho ámbito. Con posterioridad, se concretó un espacio de diálogo y negociación entre el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y el Ministerio de Educación y Cultura, que llegó a un conjunto de acuerdos que se consagraron en el nuevo marco regulatorio.

A diferencia de su antecesor y del fracasado proyecto para crear una Agencia de Acreditación de la Calidad, el nuevo decreto se promulga en un escenario de relativa conformidad de los actores involucrados. El principal aporte de la nueva norma es el de dar un marco de legitimidad que permite sostener que se ha culminado del largo proceso de la apertura del sector privado universitario en el Uruguay.

De todos modos, la nueva norma no altera las herencias institucionales que ya conforman la topografía de la educación universitaria en el país, como un fuerte dualismo estatal / privado, el papel de la Universidad de la República como institución dominante de la educación superior, y la completa falta de autonomía de las instituciones universitarias para poder desarrollar nuevas ofertas académicas de grado y posgrado, así como sedes, sin previa autorización estatal[4].

En este sentido, el Ministerio de Educación ha logrado conformar a los sectores que propugnan por una regulación rigurosa del sector privado con la consagración de normas que hacen más estricta la aprobación de nuevas instituciones y cierto tipo de ofertas académicas. Y al mismo tiempo, ha dado respuesta a una de las principales demandas del sector privado, otorgando certezas en los plazos de aprobación de nuevas carreras (principal espacio de diversificación y crecimiento del sector) así como en la flexibilización de trámites y exigencias burocráticas.

El nuevo decreto se agrega como un nuevo componente, al escenario de cambios de la educación superior uruguaya, que incluyen la creación y puesta en funcionamiento de la Universidad Tecnológica, el fuerte impulso de la UDELAR en el interior de la República, así como los proyectos de creación de la Universidad de Educación (UNED) y de la Agencia de Acreditación de la calidad universitaria (APACET) que a pesar de no contar con mayorías parlamentarias suficientes, siguen presentes en la agenda pública.

El decreto 104/14 difícilmente altere las dinámicas público / privadas en el sistema de educación superior uruguayo, pero al cerrar el debate sobre la apertura del sector privado (y consiguiente fin del monopolio de la provisión estatal de la educación superior), facilita un debate más amplio para que el próximo gobierno a instalarse en el año 2015, pueda encarar con una perspectiva más amplia la imprescindible reforma de la educación superior en el país.

3 Landoni, Pablo (2010) El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en el Uruguay: influencias externas y tensiones internas. En Revista Argentina de Educación Superior Nº 2. Buenos Aires Untref

4 Landoni, Pablo (2013) Veinticinco años de educación superior privada en el Uruguay: una reforma en voz baja. En Silas, Juan Carlos (coord..) Estado de la Educación Superior en América Latina: el balance público – privado México DF, ANUIES

Políticas de Educación Superior: la regulación de la enseñanza terciaria privada como mecanismo compensatorio

Enrique Martínez Larrechea[1]

Introducción

El Uruguay carece de políticas explícitas de educación superior y de un órgano capaz de formularlas. Como resultado, no existe un plan estratégico, tampoco un libro blanco, un "blueprint", una hoja de ruta para el sistema en su conjunto.

Ni la sociedad política ni la comunidad académica, ni las instituciones más importantes, se lo hayan planteado o no, han logrado diseñar con claridad la imagen de un futuro más o menos deseable, que aspire a gozar de un mínimo consenso o convergencia.

Por ello, sea cual fuera nuestra posición en el sistema, una actitud de elemental honestidad intelectual y de sinceramiento debería llevarnos a reconocer esta realidad.

Otra cosa es la indagación de los porqué de este estado de cosas; el significado que podemos atribuir a esta realidad y cómo modificar la misma -o no. En diversos artículos, quien esto escribe -entre otros- ha pretendido aportar elementos para la comprensión de esta notable incapacidad -o ausencia de voluntad- colectiva de formular una política pública coherente.

Algunas de las razones apuntadas, a título de síntesis serían las siguientes: el "sistema de educación superior" no existió en el Uruguay -y aun hoy carece de muchos rasgos sistémicos. Una sola institución -la Universidad de la República- incluyó en su seno al posible "sistema", desde 1833 a 1985. Por eso la política pública universitaria prácticamente se confundió , desde siempre, con la política universitaria en el seno de UdelaR; es decir, estuvo por definición confinada a una sola institución.

Un segundo hecho fundamental es lo que hemos denominado la "prórroga estructural de las reformas" insinuadas en la década de los años sesenta, y congeladas al llegar la dictadura militar (Martínez y Chiancone, 2011). Ello impidió democratizar proactivamente el acceso a la educación media, sino solo hacerlo gradualmente, y como resultado de la presión demográfica, que también llegó a la universidad. Tampoco se realizaron las transformaciones estructurales que reclamaban el plan Maggiolo o el Seminario de Darcy Ribeiro. Solo a partir de 1988 la universidad, nuevamente autónoma, pudo volver a reflexionar sobre su rol y su estructura. Para entonces, el escenario había mutado y se encontraba en fuerte transición.

Las necesarias reformas comenzaron a tener lugar de todos modos, en forma "aluvional", primero al interior de la Universidad de la República y luego, desbordando sus límites, pero al margen, como explicamos, de un proyecto orgánico. Pese a ello, el documento reformista "de los cuatro decanos", generó una ambiciosa imagen de un futuro posible (1991).

A partir de 1995, con el decreto Nº 308/95, el escenario institucional se diversificó y se diferenció,

1 Ex Director Nacional de Educación del MEC (1994-1995; 2000-2002); Doctor en Relaciones Internacionales y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (ANII/SNI); Ex Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de la Empresa -UDE. martinez.larrechea@gmail.com

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

con la aparición de tres nuevas universidades privadas, que se sumaron a la Universidad Católica -ya existente desde 1985-, y una docena de nuevos institutos universitarios.

Es necesario aclarar que dicha norma se presentaba como reglamentaria del decreto-ley que estableció la posibilidad de universidades privadas (N° 15.661). No eran -ni una ni otra- normas que tenga por finalidad la evaluación, la acreditación, ni el aseguramiento de la calidad, materia que les es ajena, por completo; establece sí -el decreto reglamentario- mínimos de carácter administrativo-técnico, que funcionan como habilitadores del acceso a la autorización para funcionar y al reconocimiento de los programas, o carreras. En presencia de esos mínimos, salvo situaciones especiales, el Consejo debería asesorar al ministerio en el sentido de habilitar la autorización y el reconocimiento.

La Universidad de la República fue reconocida por el decreto, con la atribución de tres miembros en ocho en el nuevo Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada -CCETP-, entidad asesora y consultiva del Ministro, encargada de verificar las condiciones iniciales de autorización de instituciones y de reconocimiento de programas ("carreras" en el típico lenguaje profesionalista universitario uruguayo).

Sin embargo, la reacción (formal o institucional) de la Universidad oficial, más allá de sus corrientes internas de pensamiento, no necesariamente homogéneas, fue intentar desplegar una suerte de "isomorfismo" coercitivo (Landoni, 2008): disciplinar al sistema por medio de la exclusión de la novedad. Así, recurrió jurídicamente el decreto en dos oportunidades, pero su posición fue desestimada por la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El decreto se mantuvo.

Luego, recurrió a la política de la "silla vacía", alejando a su delegación del Consejo, al que luego regresó.

Finalmente, ya presidiendo el Consejo por medio de uno de sus delegados, promovió una suerte de doctrina de pretendida "integración" del derecho: el decreto Nº 308/95 sería un mínimo -muy defectuoso- que lúcidos pareceres del Consejo, debidos a la pluma de su presidente, habrían de complementar, estableciendo otros criterios, más exigentes y virtuosos.

Como puede verse, la doctrina era esencialmente contraria a la interpretación normal de los textos jurídicos y se emparenta a otro rasgo de la práctica ministerial en años recientes. La de expandir, más allá de las competencias necesariamente y por definición limitadas que le atribuye el decreto, sus roles de regulación.

Un aspecto de esta expansión no fundada -potencialmente ilegal- de las competencias administrativas del MEC- es la de asumir que puede establecer "sanciones" -o restricciones- innovadoras, no previstas en el decreto -el cual, de considerarlas necesarias, debió haberlas establecido a texto expreso. Un ejemplo de ello serían los eventuales "cierres de inscripciones", decisiones completamente ad hoc no previstas en la normativa; o la exigencia de que toda la oferta del sector privado debe reportarse al MEC con fines de autorización -y no solo la oferta que se busca registrar oficialmente, en clara contraposición al principio -de rango constitucional- de libertad de enseñanza; o, en general, la visión "tipo acreditación", en ausencia de un sistema legal que consagre la acreditación, olvidando que la materia del decreto es solo la verificación de condiciones iniciales -lo que en Chile podría llamarse "licenciamiento"- las que deben evaluarse además a la luz de la ya citada libertad de enseñanza, y no a la luz del juicio coyuntural, discrecional, de oportunidad o de conveniencia de los administradores de turno.

Las estrategias reguladoras del MEC

El Ministerio de Educación y Cultura lidió con el problema de la emergente demanda privada por medio de tres estrategias sucesivas: entre 1990 y 1995 procuró legislar y en tal sentido envió un

proyecto de ley al Parlamento, firmado por el ministro García Costa y el presidente Lacalle. (También corresponde al período del presidente Lacalle el principal dispositivo de financiamiento universitario solidario, el Fondo de Solidaridad, aplicado a egresados de la ex Universidad del Trabajo y de la Universidad de la República).

En el segundo gobierno del presidente Sanguinetti, el decreto Nº 308/95 generó un alternativa relativamente exitosa (si bien ubicada en el nivel administrativo, dado el rango del decreto, inferior a una ley pero en todo caso, algo más permanente que las simples resoluciones ministeriales). Como resultado, y como hemos visto, generó las condiciones de viabilidad para la existencia de un sub-sistema privado, sometido a las presiones isomórficas de la sociedad, de la universidad pública y del estado.

Finalmente, en los gobiernos del Frente Amplio, la estrategia fue dual: una ley general reguló la educación básica, conteniendo normas de carácter programático relativas al sector superior privado, mientras en los hechos, el marco normativo y de políticas siguió siendo dual: el de la Universidad de la República, regulada por su ley orgánica, y el del sector superior privado, regulada por el decreto.

APACET

La iniciativa de crear una Agencia de promoción de la calidad (APACET), muy asimétrica en su estructura, en la que la universidad pública resultaba juez y parte (en cumplimiento de un presunto carácter "arquetípico" que el borrador le atribuía, en lenguaje cuasi *junguiano*) se bloqueó en el parlamento durante el período legislativo 2010 - 2015. Su materia principal era la regulación y la supervisión de la enseñanza terciaria privada, su reconocimiento e inspección administrativa y su acreditación (aparentemente voluntaria, en realidad prácticamente obligatoria para el sector privado).

El proyecto contenía dos focos principales: control administrativo y acreditación voluntaria, concebida como evaluación sumativa final basada en un estándar -no definido previamente. Es decir, el proyecto de APACET, en su "ADN" conceptual excluía la auto evaluación, y la autorregulación, que son las únicas herramientas que podrían promover la cultura de la calidad y las sustituía por la inspección, la regulación y el control (Kells, 1993 Díaz Sobrinho, 2006; CINDA, 2012) construyendo un sistema burocrático.

El bloqueo -afortunadamente- de esa legislación proyectada, restrictiva, y que no hacía justicia a la relevancia del asunto, generó la necesidad en algunos actores, de modificar el marco vigente, dictándose así una nueva revisión del decreto Nº 308/95.

El Decreto Nº 104/2014

La reciente modificación de la norma no es la primera que se introduce, pues ya el decreto Nº 309/002 había sumado novedades en materia de cambios no esenciales -ajuste o fusión de disciplinas- y de sedes.

El decreto Nº 104/2014 intenta actualizar el texto para dar cuenta de algunos temas emergentes. Pero de ningún modo se propuso generar una "metanoia", un cambio de perspectiva, un codo en la orientación de las políticas. Se trata sí de una modernización -en muchos aspectos bienvenida, del texto, que se despliega sobre el telón de fondo de una política en suspenso.

Sus puntos innovativos, tendencialmente positivos son básicamente tres: la incorporación de la distinción entre maestrías profesionales y académicas; la introducción de dimensiones, componentes, criterios e indicadores para la verificación de los doctorados; y cierto interés por la educación terciaria a distancia, si bien en este terreno no se avanza mucho más allá de la ley general de educación vigente.

En general, la estructura y conceptos básicos del esquema de regulación no se afectan.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

El subsistema público

Por otra parte, la llamada "segunda reforma" promovida en la UdelaR por el rector Arocena, culminó en agosto del 2014 sin modificar la ley orgánica, uno de sus objetivos. Y si bien pueden anotarse avances en la descentralización, en la creación de un Espacio Interdisciplinario y en otros aspectos, dividió en dos al "demos" universitario en casi todos los temas relevantes, auto-neutralizándose.

En el "relato" vehiculizado por el blog del rector, la universidad solía describirse como una institución vocacionalmente orientada a la interacción y al trabajo colaborativos (a la "autonomía conectada"), pero en los hechos, los déficits de coordinación con ANEP, el rechazo de muchos a la nueva Universidad Tecnológica, y la permanente falta de diálogo con el Consejo de Rectores del sector privado, exhibieron una realidad y una sensibilidad diferentes.

El nuevo rector, doctor Markarian, una figura de gran legitimidad universitaria, podría estar en condiciones de intentar modificar esta realidad.

Discusión y alternativas

En suma, la situación no es hoy demasiado diferente a la de 1985. Un sistema mundial de educación superior atravesado por extraordinarias transformaciones estructurales *world wide* -solo que ahora, estas son aún más vertiginosas- y un micro sistema nacional dualizado, sin plan estratégico, a la espera de una dilucidación de la superación de su auto-bloqueo.

En este contexto, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación -ANII- creada en 2007 y a su turno también resistida por algunos sectores, ha introducido una cierta dosis de weberianismo a las pulsiones de las "tribus académicas". Al categorizar a los investigadores en base a variables meritocráticas, introdujo una nueva forma de gobernanza y de evaluación de la calidad: con la generación de "nuevos espacios en la cúpula", al decir de Krotsch (2001:181), un esquema regulatorio por encima de las instituciones particulares, superando el feudalismo inherente al sistema universitario segmentado.

Reflexiones finales

Es fundamental tomar conciencia que lo que básicamente ha fracasado en los últimos años es un cierto paradigma de intepretación de la naturaleza, procesos y exigencias de la educación superior.

El paradigma básico, que alentó en algunos actores relevantes de la UdelaR[1], fue la de que el sector privado era casi que una anomalía indeseable, una especie de indeseable legado de la dictadura militar, un factor de introducción del lucro en lo que solo puede ser concebido como bien público social. Por lo tanto, si no se podía eliminar el decreto y cerrar a las privadas, debían ser reguladas por la UdelaR, del mismo modo en que la ANEP habilita, o no, a los colegios privados. O restringidas todo lo que fuera posible.

No es que no haya cosas a mejorar en el sector privado. Desde luego. Sin embargo, no puede negarse que cuatro instituciones (UCU, ORT, UM y CLAEH) han sido acreditadas en el Sistema MEXA y ARCUSUR del MERCOSUR, al mismo título que la UdelaR, en carreras tan distintas como Medicina, Ingeniería, Arquitectura o Enfermería (en esta última UdelaR debió renunciar a participar de la acreditación ARCUSUR).

---

1 Decimos algunos, porque claramente la UdelaR es una macro-universidad pública, prestigiosa y legítima, y sobre todo sumamente compleja, en el que muy diversas perspectivas se dan cita. En paralelo a la corriente conservadora que aquí caracterizamos de manera abstracta y general, un conjunto de investigadores y gestores alentaban perspectivas intelectualmente mucho más amplias. Lo mismo podría decirse del sector privado, menos complejo pero también cruzado por la diversidad.

El error es confundir la parte con el todo: poner al sector privado en el centro de la escena, volviéndolo el blanco de una regulación que, separada del desafío del conjunto, solo puede tener un carácter necesariamente compensatorio, marginal, puesto que dicho sector no supera el 20% de la matrícula, ni la tercera parte del egreso universitario.

Los bloqueos estructurales que impiden regular la naturaleza, estructura, propósito y funcionalidad estratégica del sistema en su conjunto, terminan resolviéndose y expresándose en la necesidad vicaria de regular solo una parte, el sector privado.

Mientras tanto, se posterga -¿un efecto más de la "prórroga estructural de las reformas"? una visión-objetivo, una perspectiva sistemática.

El país requiere diseñar una perspectiva estratégica sobre la educación superior, avanzar hacia la formulación de una política del conocimiento, internacionalizarse, democratizar la enseñanza media e incorporar más jóvenes a la educación terciaria, rompiendo asimetrías basadas en la residencia en el interior de estos jóvenes y multiplicando las modalidades innovadoras, entre ellas la educación a distancia.

Ello requiere una política de estado, consensuada por los principales partidos políticos y por las comunidades académicas; requiere asimismo un marco legal que garantice una estructura de los incentivos financieros y simbólicos que pongan en pie de igualdad a todas las instituciones, públicas y privadas, confrontadas con metas ambiciosas e indicadores de calidad.

Requiere políticas no burocráticas, de base institucional, de evaluación y acreditación. Requiere una mejor calidad de la política pública y de cuadros altamente especializados para el desarrollo de esta política.

Solo así la educación superior uruguaya podrá convertirse en un sistema integrado, coherente y a la altura de los actuales desafíos regionales y globales.

Referencias

- Cinda (2012) *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación Superior. Informe* 2012. Santiago de Chile: Unión Europea - Universia - CINDA
- Dávila, Mabel y Martínez Larrechea, Enrique (2009) *Evaluación y Acreditación en Argentina y Uruguay: los sistemas de educación superior y nuevas orientaciones de política en perspectiva comparada.* Documentos de Trabajo N° 273. Área Educación Superior. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Díaz Sobrinho, Jose (2006) "Paradigmas e politicas de avaliacao da Educacao Superior. Autonomia e Heteronomia". En Vessuri, Hebe, compiladora (2006) Buenos Aires: Clacso – Unesco.
- Kells, Herbert (1993) *Autorregulación en la Educación Superior chilena. Procedimientos, avances y perspectivas para asegurar y controlar la calidad*. Santiago de Chile: Consejo Superor de Educación
- Krostsch, Pedro (2001) *Educación Superior y reformas comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes
- Landoni, Pablo (2008) "Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la Educación Superior Uruguaya". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 17 N°1 – ICP. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone, Adriana (2011). "La Educación Superior en Uruguay: matriz inercial y escenarios de cambio". En *Revista Innovación Educativa*. Vol. 11 N°57 octubre – diciembre 2011. Educación Superior en América Latina. Educación Superior en América Latina. Instituto Politécnico Nacional. México DF.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Un nuevo decreto de regulación sobre la educación terciaria privada[1]

Claudio Rama[2]

El Poder Ejecutivo aprobó el 28 de abril del 2014 un nuevo Decreto de regulación de la educación superior privada, con miras a actualizar el Decreto primigenio 308/995 sobre el cual se ha estructurado la dinámica de funcionamiento de éste sistema terciario privado en los últimos 19 años. El argumento de ésta actualización de la normativa refiere a la existencia de cambios en las instituciones, el desarrollo de los postgrados y la necesidad de regulación de la educación a distancia.

El Decreto en cuestión tiene tiempo en discusión y varios de sus componentes han sido resoluciones previas del MEC o sobre todo Dictámenes del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) que habían sido objetados por las universidades. En tal sentido el Decreto constituye un equilibrio, o un resultado del tira y afloje, entre las posturas políticas del MEC, de la Udelar y de las Universidades Privadas en estos años: más tensas desde el inicio de la Administración de Vázquez cuando todo el control fue casi colocado en la Udelar y un poco más relajadas y fluidas desde el cambio del CCETP en la segunda parte de la Administración Mujica. El Decreto repite muchos de los conceptos y artículos de la norma anterior aprobado en la Presidencia de Sanguinetti, avanza en sutiles y significativos cambios, ya introducidos por Dictámenes de cuya validez, siendo un órgano sólo consultivo, y de carecerse de Decreto, planteaban observaciones a su soporte legal.

Los ejes centrales adicionales del Decreto imponen una mayor rigidez en los plazos de presentación de nuevas carreras al MEC que ahora pasan a ser previas a su inicio, resolviendo muy tangencialmente el problema central radicado en los alargados tiempos de resolución de los trámites en el MEC en un contexto de falta de claros estándares mínimos de aprobación. La nueva norma además separa entre Maestrías Académicas y Profesionales regando el camino que aquellos que tengan Maestrías Profesionales no puedan continuar estudios de doctorado ante el carácter único de investigación de los doctorados. Ello limitará la expansión de este ciclo en el sector privado y la propia profundización de los conocimientos, en tanto no se reconoce la distinción entre doctorados profesionales y académicos, como es tendencia mundial, y de la propia universidad de Harvard, para identificar un parámetro.

El Decreto introduce también nuevos requisitos para la docencia en términos de certificaciones y de localización, y complejiza la presentación de los programas en el interior del país, lo cual afectará su oferta y por ende el propio acceso a la educación superior privada de las personas del interior. Al tiempo el Decreto contiene algunos avances como comenzar a darle alguna libertad a las instituciones que tengan mas de 20 años de autorización, para poder hacer autónomamente algunas actualizaciones mínimas a los programas con miras a mantener actualizados sus niveles de calidad, y habilita la posible autorización de programas a distancia en el país.

---

1 El presente artículo fue el primer análisis sobre el Decreto de nueva regulación y fue publicado en el periódico La República en Montevideo, el 19 de mayo del 2014. Apenas a pocos días de emitido el Decreto, el artículo generó múltiples expresiones –privadas- de disconformidad desde el ámbito público e inclusive de algunos cuadros universitarios. No he querido escribir otro artículo, que ampliaría enormemente algunos de los análisis de éste con otros hallazgos más finos, por cuanto en términos generales expresa claramente mi enfoque del tema, y por la conveniencia de preservarlo y mostrarlo como un documento que ha generado diversas manifestaciones de crítica, todas las cuales se han centrado, en las cosas que no se ha dicho y no en levantar las observaciones que se sostienen.

2 Economista (UDELAR); Dr. ED (UNESR); Dr. DER (UBA); Post.Dr (UFF, UNESR, UniCamp)

El Decreto plantea sin embargo dos grandes entonaciones altamente complejas. Por el lado educativo, el Decreto refuerza la actual dinámica sistémica dual de la educación terciaria en el Uruguay donde las normas de regulación del sector público y del sector privado son diferenciadas, e impactando negativamente en la información que requiere un único mercado profesional laboral. La educación comparada internacional muestra la necesidad de regulaciones sistémicas que incluyan a todos los sectores y actores educativos como base de una dinámica de igualdad de oportunidades y de movilidad académica. Esto ha sido largamente discutido en Uruguay a raíz del debate parlamentario sobre la Ley de Evaluación y Acreditación de la Calidad, donde se ha resistido la dualidad normativa inclusive por actores de la bancada del Partido de Gobierno. El Decreto de marras no apunta hacia un marco normativo común de tipo sistémico, y por ende no redundará en construir en el largo plazo una dinámica educativa coherente a escala nacional que permita movilidad e igualdad de las certificaciones, lo cual hubiera requerido de una Ley.

El otro problema, más complejo y delicado en el contexto de la campaña electoral, esta dado en tanto el Decreto aprobado incluye disposiciones que violan la Constitución en sus artículos 7, 8, 36 y 53 que establecen la libertad de trabajo y que expresamente disponen que éste sólo puede ser limitado por Ley. La inconstitucionalidad esta dada por cuanto el Decreto tiene un rango inferior que no habilita regular por esta vía derechos constitucionales, lo cual fue reafirmado en consulta con dos abogados, uno de los cuales constitucionalista. El artículo 7 de la Constitución establece que nadie puede ser privado de los derechos al trabajo sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general. Esta situación se da en los artículos del Decreto que establecen limitaciones al ejercicio de la docencia, como por ejemplo el artículo 12 inciso b, que impone un porcentaje de docentes obligatorios en el dictado de cursos en el interior y que además coadyuvará a limitar la posibilidad de ofrecer educación privada a los ciudadanos del interior. Además, pudiera violentar artículos normativos referidos al derecho de empresa

Tarde o temprano el país deberá discutir una Ley de Educación Superior y desarrollar un cuerpo normativo con consenso, sistémico y coherente, superando la construcción de un sistema universitario sobre dictámenes, resoluciones y decretos que finalmente se apoya sobre arenas movedizas.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

"20 años después" : Nuevo Decreto de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada

Claudio Williman[1]

Parafraseando la segunda novela de Alejandro Dumas sobre los Tres Mosqueteros vamos comentar algunos aspectos de las modificaciones introducidas al decreto 308/995 que regula la educación terciaria privada que se ha aprobado este año, casi veinte años después de haberse promulgado el mismo, dando lugar al decreto 104/014, como resultado del trabajo de una comisión en la cual nos tocó participar.

En el año 1995 se aprueba el Decreto 308/995 que tiene como cometido el "Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada". El mismo en su Artículo 1° define la enseñanza terciaria y en su Artículo 2° la enseñanza universitaria, tomando como referencia el artículo 1° del Decreto-ley Nº 15.661, de 29 de octubre de 1984, e indicando que *"se considera universitaria la enseñanza terciaria que por su rigor científico y profundidad epistemológica, así como por su apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales, procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando esa enseñanza con procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión de sus actividades al medio social."*

Dicho decreto establece en su Capítulo VI la creación, cometidos e integración del Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada (CCETP), órgano responsable de asesorar al Ministro de Educación y Cultura sobre el reconocimiento de instituciones y carreras terciarias privadas.

Integrado por 8 miembros, tres designados por la Universidad de la República (UDELAR), dos designados por el Ministerio de Educación y Cultura, uno por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y dos a propuesta de las instituciones universitarias autorizadas a funcionar como tales, en la práctica por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP).

Es dicho Consejo el que resuelve el 26 de febrero de 2013 nombrar un grupo de trabajo integrado por el Ing. Agr. Álvaro Díaz (Presidente del CCETP), el Ing. Agr. Claudio Williman y el Dr. Miguel Serna (Consejeros titulares), la Dra. Cristina Contera (Consejera alterna) y la Lic. Andrea López (Coordinadora Técnica del Área de Educación Superior).

A principios de junio de 2013 dicho grupo de trabajo culmina su labor y en sesión del CCETP del 16 de junio se aprueba la propuesta de nueva redacción, con el voto discorde de los Consejeros Martín Risso y Claudio Williman, a los cuales me referiré más adelante.

---

1 Claudio Williman Fossati: Ingeniero Agrónomo (UDELAR - Uruguay); Master en Agronegocios (Universidad de Belgrano – Argentina); Ex Vicerrector de la Universidad de la Empresa (UDE); Ex Decano de la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de UDE; Docente de Grado y Posgrado de la FCA – UDE; Consejero del Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada (CCETP) desde junio de 2011. Evaluador de Agronomía para ARCUSUR y Evaluador Institucional invitado de la CNA (Chile) desde 2008.

En primer lugar quiero destacar el excelente ambiente de trabajo que se dio en esta comisión, integrado por representantes de la UDELAR, las Universidades Privadas y el Ministerio de Educación y Cultura, buscando el consenso en todos los aspectos, lo cual se logró salvo en dos artículos, donde, quien escribe, discrepó con su redacción y alcance.

También es importante destacar que una vez aprobada la propuesta en el seno del CCETP, la misma fue remitida a la Universidad de la República y a las Universidades Privadas para conocer su opinión.

Producto de esa gestión es que se introdujeron algunas modificaciones a la propuesta original, que finalmente fue aprobada en abril del 2014.

En definitiva, el nuevo decreto es el resultado de un largo proceso que llevó más de un año, donde se buscó el consenso y la participación de los principales actores del sistema, más allá de la discusión sobre el grado de participación e injerencia que la UDELAR debería tener en el reconocimiento de las instituciones y carreras de la educación terciaria privada.

En relación al nuevo decreto, sobre el cual hay mucho para decir y sin duda, para mejorar, queremos referirnos a algunos aspectos que consideramos avances importantes:

- Una más precisa definición de los titulo profesionales, especialmente en lo que se refiere a Maestrías y Doctorados.
- La distinción entre Maestrías Académicas y Profesionales, importante avance, siguiendo lo realizado por la CONEAU de Argentina que también luego de muchos años hizo está separación, ampliando las posibilidades del tipo de trabajo final de estos posgrados según sus perfiles de egreso.
- La introducción de un artículo referido a “modalidades educativas no presenciales”, que dada su importancia, merecen un estudio más profundo y probablemente una reglamentación específica, pero, al menos, este artículo define un marco para este tipo de modalidad educativa.
- Una mayor especificación sobre los requisitos a cumplir para el reconocimiento de carreras de posgrado, que el decreto anterior prácticamente no tenía o lo consideraba similar a las carreras de grado.
- El agregado de un nuevo artículo sobre los niveles y títulos terciarios no universitarios, logrando un avance al desagregar distintos niveles, a pesar de ser un tema sumamente complejo, sobre el cual parecía difícil consensuar.

Por otro hubo un par de modificaciones que no compartimos relacionadas con los artículos 6° y 28° de la nueva propuesta.

El artículo 6° se refiere a la solicitud de reconocimiento del nivel académico de nuevas carreras, por instituciones autorizadas, la cual deberá presentarse ante el Ministerio de Educación y Cultura 6 meses antes de la fecha del comienzo de su dictado, cuando originalmente las universidades podían comenzar el dictado de una carrera y disponían de un plazo de 6 meses para presentar el proyecto al Ministerio de Educación y Cultura.

La omisión de este requisito impide el reconocimiento de los estudios cursados en los seis (6) meses posteriores a la presentación.

Al tener las instituciones que presentar un proyecto con tanta anticipación se pueden dar inconvenientes de distinta índole, como el hecho de que el mismo posteriormente no llegue a concretarse, generando costos, incluidos los propios del proceso de evaluación.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

El Ministerio sostenía que esto era importante para que no se dieran inconvenientes con carreras que no son reconocidas y existen estudiantes que están avanzados en el cursado de las mismas.

Las universidades privadas sostienen que si los trámites de reconocimiento no fueran tan extensos esos problemas no tendrían lugar.

A su vez este tema se relacionaba con el artículo 28° de la nueva propuesta, referido al plazo que debía tener el CCETP para su pronunciamiento, o mejor dicho, la falta de un plazo límite para que el Consejo se expidiera, lo cual en el pasado ha traído importantes inconvenientes con carreras que estuvieron varios años sin un dictamen favorable o negativo.

Estos dos puntos llevaron un extenso intercambio de opiniones en el seno del CCETP, no habiendo llegado a un consenso y dando lugar a que el Consejero Martín Risso votara en forma negativa toda la propuesta, mientras que por mi parte, solo vote en forma negativa estos dos artículos.

Como resultado de la negociación entre el Ministerio y las universidades privadas finalmente se llegó a un acuerdo, donde, si bien se mantenía en el artículo 6° la obligación de presentar una carrera 6 meses antes del comienzo de su dictado, en ese mismo artículo se establece que *"Si la autoridad no se expidiera luego de transcurrido un año o más desde el inicio de cursos de la carrera y siempre que se haya cumplido con lo establecido en este artículo, los estudiantes que hayan iniciado la carrera antes de dicha resolución podrán completarla tal como fue presentada y registrar sus títulos según lo establecido por la Ley N° 15.661 de 23 de octubre de 1984."*

Sin duda esto fue otro avance muy importante, que obliga al Ministerio a tener un Área de Educación con capacidades y recursos (humanos y financieros) como para poder cumplir en tiempo y forma con los trámites de reconocimiento y da tranquilidad a las instituciones universitarias sobre las carreras impartidas y los estudiantes inscriptos.

Si bien hay mucho más para comentar y analizar, dado el espacio disponible, finalizamos este artículo, no sin antes agradecer a la Revista Debate Universitario la oportunidad de trasmitir mi opinión respecto a este nuevo decreto.

DECRETO 104/014

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA

Montevideo, 28 de abril de 2014.

VISTO: La necesidad de adecuar las disposiciones del Decreto Nº 308/995 de 11 de agosto de 1995, reglamentario del Decreto - Ley 15.661 de 29 de octubre de 1984.

RESULTANDO: Que desde la vigencia de la reglamentación se han producido cambios trascendentes en el sistema terciario como el desarrollo de instituciones universitarias, de posgrados universitarios y de la educación a distancia y semipresencial, entre otros, que es necesario contemplar.

CONSIDERANDO:

I) Que el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) el 18 de junio de 2013 aprobó el Dictamen 406 proponiendo modificaciones al mencionado decreto.

II) Que el Ministerio de Educación y Cultura sometió las mismas a consideración al Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y de la Universidad de la República, obteniéndose respecto algunas modificaciones el consenso y con relación a otras, comentarios, aportes y observaciones que fueron contempladas en la medida de su admisibilidad.

ATENTO: A lo dispuesto por el artículo 168 numeral 4º de la Constitución de la República, Decreto-Ley Nº 15.661 de fecha 29 de octubre de 1984 y artículo 22 del Decreto Nº 308/995 de fecha 11 de agosto de 1995,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

CAPITULO I
De la enseñanza terciaria universitaria y no universitaria: conceptos y principios generales.

Artículo 1º.- (Enseñanza terciaria). Se considera enseñanza terciaria la que, suponiendo por su contenido que sus estudiantes hayan aprobado la educación media superior en instituciones públicas o privadas habilitadas, en el país o en el extranjero, o tengan formaciones equivalentes, profundiza y amplía la formación en alguna rama del conocimiento.

Esta garantizada la libertad de enseñanza terciaria, conforme a lo dispuesto por el artículo 68 de la Constitución de la República.

En todas las instituciones de enseñanza terciaria se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos (Constitución, artículo 71).

Artículo 2º.- (Enseñanza universitaria). A los efectos del artículo 1 del Decreto-Ley Nº 15.661, de 29 de octubre de 1984, se considera universitaria la enseñanza terciaria que por su rigor científico y profundidad epistemológica, así como por su apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales, procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando esa enseñanza con procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión de sus actividades al medio social.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

CAPITULO II

De la autorización para funcionar y del reconocimiento de instituciones de enseñanza terciaria universitaria y no universitaria.

Artículo 3º.- (Autorización para funcionar como institución de nivel universitario). El Poder Ejecutivo otorgará la autorización para funcionar, prevista en el artículo 1º del Decreto-ley Nº 15.661, de 29 de octubre de 1984, a aquellas instituciones que, cumpliendo con los requisitos formales y sustanciales previstos en los artículos siguientes, proyecten impartir enseñanza universitaria en una o más áreas de conocimiento.

Artículo 4º.- (Tipos de instituciones universitarias). Las instituciones autorizadas conforme al artículo anterior para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines orgánicamente estructuradas en Facultades, Departamentos, o Unidades Académicas equivalentes, utilizarán la denominación "Universidad". Sólo se tendrán en cuenta, a tales efectos, aquellas áreas disciplinarias en que se dicte al menos una carrera completa de primer grado (artículo 21 numeral 1).

Las instituciones autorizadas conforme al artículo anterior para realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión que no cumplan con lo previsto en el inciso precedente y dicten al menos una carrera completa de primer grado, una maestría, o un doctorado (artículo 21), utilizarán la denominación "Instituto Universitario".

Artículo 5º.- (Reconocimiento de instituciones de enseñanza terciaria no universitaria). Las instituciones de enseñanza terciaria no universitaria podrán solicitar al Ministerio de Educación y Cultura el reconocimiento del nivel académico de carreras de enseñanza terciaria no universitaria y de los títulos expedidos por ellas, según pautas de valoración generalmente aceptadas en el ámbito nacional e internacional.

Esas instituciones se abstendrán de utilizar la denominación "Universidad" o sus derivados, de atribuir carácter "superior" a la enseñanza que impartan, y de aplicar a los títulos que expidan las denominaciones referidas en el artículo 21 de este decreto.

Las instituciones universitarias podrán además impartir enseñanza y expedir títulos de nivel no universitario, haciendo constar expresamente ese carácter en los respectivos planes de estudio, programas y títulos, y podrán solicitar para ellos el reconocimiento previsto en el inciso primero.

Solo serán consideradas las solicitudes de reconocimiento que refieran a carreras no universitarias cuya duración sea mayor o igual a un año y medio y tengan una carga horaria mayor o igual a 750 horas de clase o actividades educativas supervisadas. Las solicitudes de reconocimiento deberán dar cumplimiento con los requisitos establecidos en los artículos 12,13, 16 y 17 del Capítulo IV del presente decreto.

Además de lo anterior, las solicitudes de reconocimiento del nivel académico de carreras de enseñanza terciaria no universitaria deberán incluir la información del personal docente. De estos, el 50% como mínimo deberá poseer al menos un grado de nivel equivalente al de su culminación o una trayectoria y experiencia que demuestre una competencia notoria, la cual será avalada por los evaluadores designados por el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) para la carrera correspondiente.

La reválida de asignaturas de carreras no universitarias no deberá exceder los dos tercios de las asignaturas que conforman la carrera de la institución otorgante de la reválida, y sólo se podrán autorizar si la asignatura fue cursada y aprobada en otra carrera de una institución pública o institución privada reconocida de igual o superior nivel académico.

Artículo 6º.- (Alcance de la autorización para funcionar y del reconocimiento de nivel académico). La autorización para funcionar como institución terciaria (art 3º y 4º) o de reconocimiento de nivel académico en su caso (art 5), alcanza a la institución y a la o las sedes incluidas en la solicitud inicial o en las solicitudes de inclusión posteriores, que cumplan con los requisitos formales y sustanciales contenidos en el presente decreto.

El reconocimiento del nivel académico alcanza a las carreras que cumplan con los requisitos formales y sustanciales contenidos en el presente decreto.
La solicitud de reconocimiento del nivel académico de nuevas carreras, por instituciones autorizadas, deberá presentarse ante el Ministerio de Educación y Cultura seis (6) meses antes de la fecha del comienzo de su dictado.

La omisión de este requisito impedirá el reconocimiento de los estudios cursados en los seis (6) meses posteriores a la presentación.

El Ministerio de Educación y Cultura revisará la presentación que realice la institución peticionante y le comunicará en un solo acto la información faltante.

En caso de iniciar el cursado de la carrera antes de la resolución del Ministerio de Educación y Cultura, la institución deberá comunicar públicamente y a los estudiantes que la carrera se encuentra en trámite de reconocimiento.

Si la autoridad no se expidiera luego de transcurrido un año o más desde el inicio de cursos de la carrera y siempre que se haya cumplido con lo establecido en este artículo, los estudiantes que hayan iniciado la carrera antes de dicha resolución podrán completarla tal como fue presentada y registrar sus títulos según lo establecido por la Ley Nº 15.661 de 23 de octubre de 1984.

El plazo mencionado en el inciso anterior se considerará suspendido desde el día en que el CCETP comunique un requerimiento a la institución y hasta el día en que se cumpla con lo requerido.

Artículo 7º.- (Nuevas sedes). Las nuevas sedes de las instituciones autorizadas deberán ser sometidas a un proceso de autorización de la forma que establece el artículo 6º del presente decreto.

Se consideran sedes de las instituciones terciarias o universitarias los espacios físicos donde se desarrollan actividades de investigación o enseñanza presenciales o virtuales, con autonomía de gestión académica o administrativa.

El dictamen de autorización de sede hará mención de las carreras y títulos reconocidos para ser ofrecidos en la sede que se autoriza.

Artículo 8º.- (Revocabilidad de la autorización para funcionar como institución terciaria y del reconocimiento de nivel académico de las carreras). La autorización para funcionar como institución terciaria se otorgará inicialmente con carácter provisional por un lapso de cinco años. Durante ese lapso podrán ser revocados por apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento o por incumplimiento de los planes y programas de desarrollo presentados.

Vencido el lapso inicial de cinco años, la autorización para funcionar como institución terciaria sólo podrá ser revocada por apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento o por manifiesta inadecuación superveniente de la enseñanza impartida a la evolución científica, técnica o artística ocurrida.

La revocación puede recaer sobre la actividad global de la institución o sobre una o más carreras incluidas en ella.

Lo establecido en este artículo será sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto-Ley Nº 15.089 de 12 de diciembre de 1980.

Artículo 9º.- (Diligencias probatorias). Los hechos relevantes para las decisiones previstas en este Capítulo podrán acreditarse por cualquier medio de prueba no prohibido por la ley.

El Ministerio de Educación y Cultura podrá disponer de oficio las diligencias probatorias que estime necesarias para comprobar el cumplimiento de las condiciones tenidas en cuenta para el otorgamiento de la autorización o reconocimiento, y de los planes y programas de desarrollo, así como la adecuación de la enseñanza impartida a la evolución superveniente, incluyendo las inspecciones que considere pertinentes.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

CAPITULO III
De la naturaleza jurídica y de los estatutos de las instituciones de enseñanza terciaria.

Artículo 10.- (Naturaleza jurídica y estatutos de las instituciones de enseñanza terciaria). Las instituciones de enseñanza terciaria que pretendan la autorización para funcionar (artículo 3º) o el reconocimiento de nivel académico (artículo 5º) deberán estar constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, con personería jurídica.

A tal efecto, la resolución aprobatoria de estatutos y de reconocimiento de personería jurídica, o aprobatoria de reforma de estatutos, según corresponda en cada caso, se dictará conjuntamente con la autorización para funcionar como institución terciaria, previo cumplimiento de todos los trámites requeridos por ambos actos jurídicos.

Además de las disposiciones comunes a las entidades de su naturaleza, sus estatutos deberán prever:

a. Órganos de dirección administrativa y académica y procedimientos de designación de sus integrantes, la mayoría de los cuales deberán ser ciudadanos naturales o legales, o bien contar con una residencia en el país no inferior a tres años.

b. Fines, objetivos y misión de la institución.

Artículo 11.- (Estatutos de instituciones terciarias). Los estatutos de las instituciones terciarias deberán dar cumplimiento a los siguientes requisitos:

1. Los estatutos de instituciones universitarias (artículos 3º y 4º) deberán prever la participación de docentes y estudiantes en los órganos de asesoramiento académico o en los órganos de dirección. Deberán establecer también que los titulares de cargos de dirección académica de carreras de grado y posgrado deberán poseer nivel académico equivalente o superior a la carrera que dirigen y experiencia académica no inferior a cinco años.

Esos estatutos consagrarán un régimen que permita a la institución ejercer, dentro del marco legal y reglamentario vigente, las siguientes atribuciones con plena autonomía institucional y académica:

a. Reformar sus estatutos, definir sus órganos de dirección y de asesoramiento, decidir su integración y forma de designación o elección de sus integrantes, y establecer sus funciones.
b. Elegir sus autoridades.
c. Crear carreras de grado y posgrado.
d. Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad.
e. Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente.
f. Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.
g. Otorgar grados académicos y títulos.
h. Designar y remover a su personal.
i. Administrar sus bienes y recursos.
j. Impulsar y participar en emprendimientos que favorezcan el desarrollo académico.
k. Mantener relaciones de carácter educativo, científico y artístico con instituciones del país y del extranjero.

2. Los estatutos de instituciones terciarias no universitarias (artículo 5º) deberán establecer también que los titulares de cargos de dirección académica de carreras deberán poseer nivel

académico equivalente o superior a la carrera que dirigen y experiencia académica no inferior a cinco años.
Esos estatutos consagrarán un régimen que permita a la institución ejercer, dentro del marco legal y reglamentario vigente, las siguientes atribuciones con plena autonomía institucional y académica:

a. Reformar sus estatutos, definir sus órganos de dirección y de asesoramiento, decidir su integración y forma de designación o elección de sus integrantes, y establecer sus funciones.
b. Elegir sus autoridades.
c. Crear carreras terciarias no universitarias.
d. Formular y desarrollar planes de estudio y brindar servicios a la comunidad.
e. Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.
f. Otorgar títulos.
g. Designar y remover a su personal.
h. Administrar sus bienes y recursos.
i. Impulsar y participar en emprendimientos que favorezcan el desarrollo científico – tecnológico.
j. Mantener relaciones de carácter educativo, científico y artístico con instituciones del país y del extranjero.

(*) El artículo 11, numeral 2, fue modificado por Decreto Presidencial de fecha 6 de mayo de 2014.

CAPITULO IV

De la solicitud de autorización para funcionar y de reconocimiento de nivel académico.

Artículo 12.- (Solicitud de autorización para funcionar y de reconocimiento de nivel académico: requisitos comunes). La solicitud de autorización para funcionar o de reconocimiento de nivel académico en su caso, se presentará ante el Ministerio de Educación y Cultura, acompañando la siguiente documentación e información:

1. Estatutos de la institución.
2. Antecedentes de la institución en actividades de enseñanza, si los tuviera.
3. Datos personales, con expresión de antecedentes profesionales, académicos y en actividades de enseñanza, de los integrantes de los órganos de dirección administrativa y académica, con indicación de los cargos que ocupan.
4. Proyecto institucional fundamentando los programas o unidades académicas.
5. Carreras ofrecidas.
6. Personal docente acorde a la oferta de carreras prevista, con expresión de los antecedentes profesionales, académicos y en actividad de enseñanza de sus integrantes.
7. Personal de apoyo y de servicios complementarios a la tarea docente, acorde a la oferta de carreras prevista.
8. Bibliotecas, laboratorios o equipos técnicos acordes a la oferta de carreras prevista.
9. Vinculaciones interinstitucionales existentes y previstas, si las hubiere.
10. Servicios de información y comunicación interna.
11. Planta física disponible, número de aulas y oficinas acordes a la oferta de carreras prevista.
12. Inventario inicial y balances constitutivos y posteriores con certificación profesional; acreditación de un patrimonio suficiente en función de la oferta de enseñanza, plan financiero institucional, con expresión de apoyos financieros externos si los hubiera.
13. Plan de desarrollo en un plazo de cinco años en materia de carreras ofrecidas, personal docente, apoyo técnico y administrativo, infraestructura y proyección de sus recursos económicos.
14. Procedimiento de reválidas que asegure que los estudios hayan sido cursados y aprobados

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

en las instituciones previstas en el artículo 24 y los mismos sean de nivel académico similar a los de la respectiva carrera. Deberá presentarse los resguardos documentales que sean de recibo, en cada caso particular, para validar documentación extranjera

En relación a la solicitud de autorización para funcionar de nuevas sedes, se deberá cumplir con los puntos 5, 6, 7, 8 y 11 del presente artículo y además, con los siguientes requisitos:

a. Que los integrantes de los órganos de dirección administrativa y académica de las sedes residan en la región y dispongan de una alta dedicación horaria.
b. Deberá contar con un porcentaje inicial del 10% de su personal docente que resida en la región y dispongan de una dedicación acorde. Este porcentaje deberá incrementarse en un lapso de cinco años en concordancia con lo solicitado en el numeral 13 del presente artículo.

Artículo 13.- (Carreras ofrecidas). La información sobre las carreras ofrecidas requerida en el art. 12 numeral 5, incluirá los datos siguientes:

a. Pertinencia y objetivos de la carrera.
b. Plan de estudios: objetivos, orientaciones metodológicas, asignaturas, duración total, carga horaria global y por asignatura, sistema de previaturas, perfil esperado del egresado.
c. Programa analítico de cada asignatura.
d. Bibliografía básica de cada asignatura.
e. Director o responsable académico de la carrera.
f. Docentes de cada asignatura.
g. Régimen de evaluación de los estudiantes.
h. Régimen de asistencia de los estudiantes.

Artículo 14.- (Modalidades educativas no presenciales). Además de lo establecido en el artículo13 en caso de existir, en las carreras o asignaturas, una modalidad educativa a distancia, semi-presencial o equivalente, se deberá informar sobre los siguientes aspectos:

1. Docentes encargados de curso y tutores virtuales con capacitación en el dictado de cursos de su especialidad en esta modalidad.
2. Expertos en sistemas de información en condiciones de gestionar la plataforma u otros espacios virtuales donde se alojarán los cursos, y de sostener la tarea de los docentes, tutores y estudiantes, con sistemas de evaluación y seguimiento acorde a cursos virtuales.
3. Entornos virtuales disponibles, accesibles y adecuados al nivel académico.

Artículo 15.- (Requisitos del personal docente de carreras universitarias). A los efectos de la autorización o del reconocimiento, el personal docente (artículo 12 numeral 6) deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a. Las tres cuartas partes del personal docente asignado a cada carrera, como mínimo, deberá poseer un grado de nivel equivalente al de su titulación o competencia notoria que deberá ser avalada por los evaluadores designados por el Consejo para la carrera correspondiente.
b. En las carreras de grado el 25% (veinticinco por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación o docencia universitaria no inferior a cinco años.
c. En las Especializaciones y Maestrías profesionales el 50 % (cincuenta por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación o docencia universitaria no inferior a cinco años.
d. En las Maestrías académicas el 50 % (cincuenta por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación y docencia universitaria no inferior a cinco años.

e. Los tutores de tesis de Maestría académica deberán tener experiencia docente, acreditar nivel académico de maestría en el área de especialización y antecedentes en investigación en los últimos cinco años. Alternativamente, podrá aceptarse la competencia notoria que deberá ser avalada por los evaluadores designados por el Consejo.
f. En los Doctorados el 75 % (setenta y cinco por ciento) del personal académico, como mínimo, deberá acreditar experiencia en investigación y docencia universitaria no inferior a cinco años.
g. Los tutores de tesis de Doctorado deberán tener experiencia docente, acreditar nivel académico de doctorado en el área de especialización y una producción de conocimiento documentada en los últimos cinco años. Alternativamente, podrá aceptarse la competencia notoria que deberá ser avalada por los evaluadores designados por el Consejo. Es condición suficiente estar calificado como Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) al momento de la evaluación.
h. La mayoría absoluta del personal académico deberá estar integrada por ciudadanos naturales o legales, o residentes en el país por un lapso no inferior a tres años, con un dominio solvente del idioma español. No obstante, para los postgrados en áreas de escasa acumulación de expertos a nivel local, condición que deberá ser refrendada por los evaluadores designados por el Consejo, se podrá aceptar al inicio, que el porcentaje de docentes residentes en el país sea del 30%. En estos casos se deberá alcanzar la mayoría absoluta en un lapso de cinco años.
i. Se debe contar con un equipo docente adecuado, en calidad y cantidad, a las características de los correspondientes programas académicos. En particular para las Maestrías y Doctorados se considerará inconveniente la concentración de cursos en un mismo docente y tesistas con un mismo tutor.

Artículo 16.- (Solicitud de autorización para funcionar y de reconocimiento de nivel académico: otros requisitos). La solicitud de autorización para funcionar como institución universitaria deberá acompañar, además de la prevista en el artículo 12, la siguiente información:

a. Tareas de investigación programadas y plan de desarrollo en un plazo de cinco años.
b. Tareas de extensión programadas y plan de desarrollo en un plazo de cinco años.
c. Programa de publicaciones, si existiera.

Artículo 17.- (Actualización de información). Las instituciones de enseñanza terciaria autorizadas deberán actualizar ante el Ministerio de Educación y Cultura toda la información referida en este Capítulo, durante el lapso inicial de cinco años del artículo 8º inciso 1, en dos ocasiones, la primera a los dos (2) años y la siguiente antes del vencimiento del período inicial. Posteriormente la información actualizada se brindará al Ministerio de Educación y Cultura cada tres (3) años.

La información actualizada al vencimiento de los primeros cinco (5) años será elevada al Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada a los efectos de verificar el seguimiento y constatar la evolución de la institución y sus carreras en el tiempo.

En el caso de las instituciones terciarias, autorizadas a funcionar como universidades o institutos universitarios, que cuenten con más de veinte (20) años de reconocimiento, esta información se actualizará cada cinco (5) años, sin perjuicio de las comunicaciones necesarias en el período intermedio para el debido registro de los títulos.

Las instituciones comprendidas en lo señalado en el inciso anterior podrán realizar modificaciones en los planes de estudios de sus carreras reconocidas para tener en cuenta el avance en las disciplinas y su enseñanza, siempre que conserven la denominación del título de la carrera reconocida y no impliquen cambios esenciales que supongan una modificación del perfil del egresado, una disminución de la carga horaria u otros aspectos sustanciales. Estos cambios no esenciales serán informados al Ministerio de Educación y Cultura en ocasión de las actualizaciones o cuando éste se lo requiera a los efectos del registro de los respectivos títulos.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Artículo 18.- (Gastos de tramitación). Todos los gastos que insuman la tramitación y evaluación de las solicitudes de autorización o reconocimiento, y de las inclusiones posteriores de nuevas carreras, incluyendo los asesoramientos o peritajes que se requieran, serán de cargo de la respectiva institución de enseñanza.

El Ministerio de Educación y Cultura podrá requerir el depósito anticipado del importe estimado de esos gastos, antes de dar trámite a los procedimientos pertinentes.

CAPITULO V
De los títulos profesionales.

Artículo 19.- (Concepto de título profesional). A los efectos de los artículos 1º y 2º del Decreto-Ley Nº 15.661 de 29 de octubre de 1984 y del artículo 380 de la Ley Nº 16.736 de fecha 5 de enero de 1996 se entiende por título profesional el que acredita haber cursado con aprobación en instituciones universitarias, los estudios correspondientes a una carrera universitaria completa de carácter científico, técnico o artístico, incluyendo las que carecen de propósitos utilitarios inmediatos.

Artículo 20.- (Validez de los títulos profesionales otorgados por instituciones universitarias privadas). Los títulos profesionales otorgados por instituciones privadas sólo serán válidos cuando la otorgante haya sido autorizada para funcionar como institución universitaria por el Poder Ejecutivo de conformidad con las normas de este decreto y hayan sido registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura.

Cumplidos tales requisitos, esos títulos tendrán idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República y otras universidades públicas, independientemente de éstos.

Artículo 21.- (Niveles y títulos profesionales universitarios). Las instituciones universitarias expedirán los títulos profesionales correspondientes a los estudios universitarios de los siguientes niveles, cada uno con su propia especificidad:

1. Licenciatura universitaria: carrera de primer grado terciario universitario. La carga horaria de los estudios no será inferior a las 2200 horas de clase o actividades educativas supervisadas, o en una modalidad educativa a distancia, semipresencial o equivalente, distribuidas en un lapso no inferior a cuatro años lectivos. El título a expedir será el de “Licenciado/a”.
2. Especialización: carrera de posgrado que comprende estudios específicos de profundización en una disciplina o conjunto de disciplinas afines, comprendidas en la educación de grado. La duración mínima será de un año lectivo. La carga horaria incluirá al menos 300 horas de clase o actividades educativas supervisadas, o en una modalidad educativa a distancia, semipresencial o equivalente, así como la dedicación personal adicional que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos formativos del plan de estudios. El título a expedir contendrá el término de “Especialización” o “Especialista”.
3. Maestría o Master: carrera de posgrado que comprende estudios de ampliación y profundización de los estudios universitarios de grado en una disciplina o área disciplinaria; y de tareas de investigación que impliquen un manejo activo y creativo de conocimiento, incluyendo una tesis o memoria final, bajo la supervisión de un tutor y la evaluación de un tribunal, con al menos un miembro externo al programa académico de la institución. La duración mínima será de dos años lectivos. La carga horaria incluirá 500 horas de clase o actividades educativas supervisadas (incluyendo el trabajo final), o en una modalidad educativa a distancia, semipresencial o equivalente, así como la dedicación personal adicional que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos formativos del plan de estudios. El título a expedir será el de “Master” o “Magister”.

   Las Maestrías tendrán perfiles que, con nivel de exigencia equivalente, podrán orientarse predominantemente a la formación académica o a la formación profesional de acuerdo a:

3.1. Maestrías Académicas: carrera de posgrado que tiene como objetivo central la formación en el proceso de creación del conocimiento científico, su valor epistemológico, su avance y su transformación. En la Maestría Académica el trabajo final es una tesis que significará la formulación y desarrollo de un proyecto de investigación cuyo núcleo deberá constituir un trabajo académico que implique un aporte personal en la disciplina o área disciplinaria correspondiente. El énfasis en la capacitación científica incluye la incorporación de disciplinas acordes con tal finalidad.

3.2. Maestrías Profesionales: carrera de posgrado orientada al diseño, elaboración y comprobación de nuevas técnicas y procesos de aplicación profesional, lo cual responde a demandas de sectores sociales y productivos, públicos o privados. El trabajo final incluirá un proyecto, un plan de negocios, un estudio de caso, una obra, una tesis o una producción artística, tomando como foco la investigación aplicada y la innovación científico-técnica, orientadas a la búsqueda de soluciones para problemas específicos en la disciplina, área disciplinaria o conjunto de disciplinas. El programa de estudios incluye, junto a disciplinas de formación científica, otras asignaturas que amplíen el marco conceptual de los problemas planteados.

4. Doctorado: carrera de posgrado que constituye el nivel superior de posgrado en un área de conocimiento. Su objetivo central es la formación científica en un área especializada del conocimiento mediante la cual el aspirante adquiere capacidades para desarrollar una investigación original, así como para orientar trabajos de investigación de otras personas. Ésto se obtendrá en el proceso de realización de una tesis que signifique una contribución original al conocimiento del tema, dirigida y evaluada por tutores en cumplimiento del artículo 14 de este decreto. Ese trabajo de diseñar, proponer, elaborar y finalmente defender la tesis será la actividad central y predominante del doctorando, la cual deberá ser evaluada por un tribunal, con al menos un miembro externo al programa académico de la institución. La duración mínima será de tres años. El título a expedir será de Doctor/a.

Las instituciones universitarias podrán apartarse de las anteriores denominaciones para equipararse a las que otorguen las universidades públicas o para ajustarse a prácticas internacionales. En este último caso las instituciones deberán aportar la información necesaria para que el Consejo Consultivo pueda adoptar resolución al respecto.

Artículo 22.- (Niveles y Títulos terciarios no universitarios). Los títulos terciarios no universitarios expedidos por las instituciones universitarias y terciarias no universitarias podrán ser reconocidos en los niveles establecidos en el presente artículo.

1. Nivel terciario I: tipo de formación que supone el manejo de instrumentos y tecnologías, diseño y organización, habilidades prácticas y competencias que exigen una especialización de conocimientos. Se trata de una formación que requiere una duración mínima de un año y medio y una carga horaria no menor de 750 horas de clase o actividades educativas supervisadas.
2. Nivel terciario II: tipo de formación que supone la incorporación de conocimientos generales académicos de una disciplina o profesión, que pueden colaborar en la práctica con un graduado universitario. La duración de esta formación requiere un mínimo de 2 años o una carga horaria de no menos de 900 horas de clase y actividades educativas supervisadas.
3. Nivel terciario III: tipo de formación que supone un conjunto de teorías, procedimientos y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico. La formación tiene como objetivo obtener un resultado nuevo determinado, ya sea en el campo de la ciencia, de la tecnología, la producción, del arte, del deporte, de la educación o en cualquier otra actividad en la sociedad. Se trata de una formación que requiere un mínimo de dos años y medio y una carga horaria de no menos de 1.250 horas de clase o actividades educativas supervisadas.

En el anverso o reverso de los títulos que se expidan conforme este artículo deberá indicarse con qué “nivel terciario” resulta equivalente.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Artículo 23.- (Condiciones de ingreso). Para el ingreso a la enseñanza terciaria, los estudiantes deberán haber aprobado la educación media superior en instituciones públicas o privadas habilitadas. Las instituciones, excepcionalmente, podrán admitir formaciones equivalentes que deberán ser claramente fundadas con documentación pertinente en base a trayectorias educativas o laborales previas que permitan demostrar que las personas cuentan con la formación necesaria para seguir con aprovechamiento cursos terciarios.

Artículo 24.- (Reválida de asignaturas). Los títulos profesionales expedidos por instituciones universitarias se fundarán en estudios cursados y aprobados en la propia institución que lo otorga. Por excepción, podrán fundarse en asignaturas revalidadas, cursadas y aprobadas en la Universidad de la República, en otras instituciones universiatarias nacionales o extranjeras o en instituto de formación docente dependientes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) o habilitados por ésta, siempre que su número no exceda de los dos tercios del total de asignaturas que conforman la respectiva carrera.

Si se trata de asignaturas cursadas y aprobadas en la República, deberá haberlo sido en instituciones universitarias públicas, en instituciones universitarias habilitadas para funcionar por el Poder Ejecutivo y formando parte de carreras reconocidas, o en institutos de formación docente dependientes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) o habilitados por ésta.

La institución nacional que realiza la reválida deberá tener en cuenta los estudios efectivamente cursados y aprobados por el estudiante que la solicita.

Si las asignaturas fueron cursadas en el exterior, deberá haberlo sido en instituciones universitarias o de análogo nivel académico.

Las instituciones terciarias no universitarias para el otorgamiento de los títulos reconocidos podrán revalidar estudios de carácter técnico o profesional realizados por los estudiantes siempre que se hubieran realizado en instituciones públicas, habilitadas o autorizadas.

Las instituciones universitarias podrán reconocer reválidas de hasta un 25% del total de créditos o asignaturas de la carrera a través de certificaciones de conocimiento técnico, profesional o de idiomas, expedidas por instituciones educativas autorizadas en el país o por organizaciones especializadas que cuenten con aprobación del MEC, con el asesoramiento previo del CCETP el que utilizará los procedimientos de evaluación que correspondan.

Las reválidas indicadas en los dos incisos anteriores podrán otorgarse después que el estudiante haya culminado la educación media superior, aun cuando ésta se hubiera producido con posterioridad a la realización de los estudios revalidados.

Artículo 25.- (Reválida de títulos). La reválida de títulos profesionales extranjeros es competencia exclusiva de la Universidad de la República, con exclusión de toda otra corporación (Ley Nº 12.549 de 16 de octubre de 1958, artículo 21 apartado G).

CAPITULO VI
Del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada.

Artículo 26.- (Cometidos) El Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada del Ministerio de Educación y Cultura tendrá como cometido asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en las solicitudes de autorización para funcionar como institución terciaria (artículo 3º y artículo 5º) y en las solicitudes posteriores de reconocimiento de nivel académico de nuevas carreras (artículo 6º) y en la revocación de los respectivos actos (artículo 8º) así como en las solicitudes de autorización de nuevas Sedes (artículo 7º).

El Consejo Consultivo podrá también proponer las modificaciones que entienda convenientes al régimen establecido en el presente decreto.

Artículo 27.-(Integración). El Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada estará integrado por ocho miembros designados por el Poder Ejecutivo, quienes serán ciudadanos de destacada trayectoria académica que no ocupen cargos en órganos de dirección en instituciones de enseñanza terciaria públicas o privadas.

Tres de los miembros serán designados a propuesta de la Universidad de la República, dos a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, uno a propuesta de la Administración Nacional de Educación Pública y dos a propuesta de las instituciones universitarias autorizadas a funcionar como tales. Si el Poder Ejecutivo entendiera que alguno de los propuestos no cumple con los requisitos establecidos en el inciso anterior, podrá requerir nueva propuesta. Si las propuestas no fueran formuladas dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que el Ministerio de Educación y Cultura formule a quien corresponda, el Poder Ejecutivo podrá proceder a la designación prescindiendo de la respectiva propuesta.

Los miembros del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, que permanecerán tres años en sus cargos, actuarán con autonomía técnica en el desempeño de sus funciones de tales y su permanencia no estará condicionada al mantenimiento de la confianza del o los proponentes. El Poder Ejecutivo podrá prorrogar hasta nueva designación el plazo de actuación de los miembros del precitado Consejo Consultivo. Las organizaciones mencionadas propondrán al Poder Ejecutivo, un alterno respectivo por cada uno de los miembros del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, los que serán convocados por el propio Consejo Consultivo para integrarlo, en los casos de licencia o impedimento de los miembros titulares.

Los miembros del Consejo Consultivo se comprometerán a mantener la confidencialidad de la información recibida de las instituciones, así como de los asesoramientos y peritajes que se realicen.

Artículo 28.- (Presidencia del Consejo). La Presidencia del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada corresponderá al integrante que el Poder Ejecutivo designe con esa calidad, entre los propuestos por el Ministerio de Educación y Cultura o la Universidad de la República.

Artículo 29.- (Asesoramientos previos). Para emitir su dictamen, el Consejo Consultivo podrá requerir los asesoramientos y peritajes que estime pertinentes.

Para realizar los asesoramientos indicados, el Consejo Consultivo designará uno o más evaluadores. Se entiende como evaluador al experto destacado cuya trayectoria le otorga un grado de autoridad en la materia, a nivel profesional o académico, suficiente como para emitir juicios de valor con independencia de criterio y solidez técnica.

Los asesores, evaluadores o peritos designados por el Consejo Consultivo en cumplimiento de lo señalado en el inciso anterior se comprometerán a mantener la confidencialidad de la información recibida de las instituciones, así como de los asesoramientos y peritajes que se produzcan.

El Consejo Consultivo deberá comunicar a la institución peticionante, las designaciones que realice para los asesoramientos correspondientes. La institución tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para presentar objeciones formales, debidamente fundamentadas, a tales designaciones.

Cuando se trate de una autorización para funcionar como institución universitaria privada, requerirá necesariamente la opinión de la Universidad de la República, que deberá expedirse dentro del plazo de sesenta días contados a partir del requerimiento formal con agregación de antecedentes. Transcurrido ese plazo, podrá prescindirse de su opinión.

Artículo 30.- (Pronunciamiento del Consejo). El Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada sesionará con la presencia de cinco o más de sus integrantes.

El dictamen del Consejo Consultivo previamente a la resolución del Poder Ejecutivo o del Ministerio de Educación y Cultura en su caso será preceptivo pero no vinculante.

Los discordes con el dictamen del Consejo podrán hacer constar y fundar su disidencia.

Cuando el dictamen contuviera objeciones a la solicitud formulada, se dará vista de lo actuado a los solicitantes. Evacuada la vista, las actuaciones volverán al Consejo Consultivo que emitirá un segundo dictamen teniendo en cuenta los elementos aportados por los interesados así como los que resultaren de otros asesoramientos que pueda haber recabado el Ministerio de Educación y Cultura.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Si el órgano decisor se apartara del criterio del Consejo Consultivo, deberá hacer constar en la parte expositiva de la resolución los fundamentos por los cuales adopta decisión divergente.

Artículo 31.- (Plazos). Si el Consejo Consultivo no emitiera su dictamen dentro del plazo de ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha en que el asunto fue sometido a su consideración, el órgano de decisión podrá resolver prescindiendo de su opinión, tomando en cuenta los elementos de juicio producidos.

El Ministerio de Educación y Cultura podrá conceder por resolución fundada, la ampliación de los plazos para pronunciarse, previstos en los artículos anteriores.

Artículo 32.- (Publicidad). Los dictámenes del Consejo Consultivo y demás actuaciones serán públicos y estarán a disposición de quien quiera conocerlos en el Ministerio de Educación y Cultura, una vez concluida la tramitación.

CAPITULO VII
Disposición Transitoria.

Artículo 33.- (Vigencia). El presente decreto entrará en vigencia a partir de los noventa (90) días de adoptado.

El Decreto 308/995 de 11 de agosto de 1995 y sus modificativos quedarán derogados con la entrada en vigencia del presente decreto.

No obstante, los mismos serán de aplicación a todas las solicitudes en trámite, a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y hasta que las solicitudes de autorización o reconocimiento sean resueltas.

Artículo 34.- Comuníquese, publíquese, etc.-

José MUJICA
Ricardo EHRLICH

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

DOCUMENTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La evaluación de la ciencia, la crisis del sistema internacional de revistas científicas y propuestas de políticas

Exposición en el Seminario Iberoamericano de "*Ciencia, tecnología, universidad y sociedad*". OEI, Observatorio CTS- Consejo Interuniversitario Nacional, Buenos Aires, 26, 27 y 28 de mayo de 2014

Osvaldo Barsky[1]

1. Rebelión en la granja

El 16 de diciembre de 2012 en el contexto de la Reunión Anual de la Sociedad Americana de Biología Celular (BCSV) de los Estados Unidos se realizó una reunión de directores y editores de importantes revistas académicas. La misma emitió la "Declaración de San Francisco de Evaluación de la Investigación". Allí se señaló que hay una necesidad apremiante de mejorar la forma en que los resultados de la investigación científica son evaluados por las agencias de financiación, instituciones académicas y otras.

La crítica principal estuvo centrada en la utilización del "factor de impacto" de las revistas. "El índice de impacto de las revistas se utiliza con frecuencia como parámetro primario con el que comparar la producción científica de las personas y las instituciones. El índice de impacto de revistas, según los cálculos de Thomson Reuters, fue creado originalmente como una herramienta para ayudar a los bibliotecarios a identificar revistas que comprar, no como una medida de la calidad científica de la investigación en un artículo. Con esto en mente, es importante entender que el índice de impacto tiene una serie de deficiencias bien documentadas como herramienta para la evaluación de la investigación. Estas limitaciones incluyen:

a. la distribución de citas en revistas está muy sesgada.
b. las propiedades del índice de impacto son específicas del campo científico considerado: es una combinación de varios tipos de artículos, muy diversos, incluyendo artículos de investigación primaria y opiniones.
c. los índices de impacto se pueden manipular de acuerdo con la política editorial y
d. los datos utilizados para el cálculo de los índices de impacto de las revistas no son ni transparentes ni están abiertamente a disposición del público."

De este diagnóstico el documento realiza una serie de recomendaciones:

> "- la necesidad de eliminar el uso de métricas basadas en revistas, tales como el índice de impacto de revistas, en la financiación, en los nombramientos y en las consideraciones de promoción;

1 Investigador Principal del CONICET. Director de la Revista "Debate Universitario"

- la necesidad de evaluar la investigación por sus propios méritos y no en base a la revista en que se publica la investigación, y
- la necesidad de aprovechar las oportunidades que ofrece la publicación en línea (como relajar los límites innecesarios en el número de palabras, figuras y referencias en artículos, y la exploración de nuevos indicadores de la importancia y el impacto).

Reconocemos que muchas agencias de financiación, instituciones, editores e investigadores ya están alentando prácticas mejoradas en la evaluación de la investigación. Estas medidas están empezando a aumentar el impulso hacia enfoques más complejos y significativos para la evaluación de investigación que ahora se puede realizar y que son adoptadas por todos los principales grupos involucrados".

El tema se potenció cuando el 11 de diciembre de 2013, al recibir el Premio Nobel de Medicina, el biólogo norteamericano Randy Schekman emitió una fuerte declaración señalando entre otras cosas:

"Todos sabemos lo que los incentivos distorsionadores han hecho a las finanzas y la banca. Los incentivos que se ofrecen a mis compañeros no son unas primas descomunales, sino las recompensas profesionales que conlleva el hecho de publicar en revistas de prestigio, principalmente Nature, Cell y Science. Se supone que estas publicaciones de lujo son el paradigma de la calidad, que publican solo los mejores trabajos de investigación. Dado que los comités encargados de la financiación y los nombramientos suelen usar el lugar de publicación como indicador de la calidad de la labor científica, el aparecer en estas publicaciones suele traer consigo subvenciones y cátedras. Pero la reputación de las grandes revistas solo está garantizada hasta cierto punto. Aunque publican artículos extraordinarios, eso no es lo único que publican. Ni tampoco son las únicas que publican investigaciones sobresalientes.

Estas revistas promocionan de forma agresiva sus marcas, de una manera que conduce más a la venta de suscripciones que a fomentar las investigaciones más importantes. Al igual que los diseñadores de moda que crean bolsos o trajes de edición limitada, saben que la escasez hace que aumente la demanda, de modo que restringen artificialmente el número de artículos que aceptan. Luego, estas marcas exclusivas se comercializan empleando un ardid llamado "factor de impacto", una puntuación otorgada a cada revista que mide el número de veces que los trabajos de investigación posteriores citan sus artículos. La teoría es que los mejores artículos se citan con más frecuencia, de modo que las mejores publicaciones obtienen las puntuaciones más altas. Pero se trata de una medida tremendamente viciada, que persigue algo que se ha convertido en un fin en sí mismo, y es tan perjudicial para la ciencia como la cultura de las primas lo es para la banca.

Es habitual, y muchas revistas lo fomentan, que una investigación sea juzgada atendiendo al factor de impacto de la revista que la pública. Pero como la puntuación de la publicación es una media, dice poco de la calidad de cualquier investigación concreta. Además, las citas están relacionadas con la calidad a veces, pero no siempre. Un artículo puede ser muy citado porque es un buen trabajo científico, o bien porque es llamativo, provocador o erróneo. Los directores de las revistas de lujo lo saben, así que aceptan artículos que tendrán mucha repercusión porque estudian temas atractivos o hacen afirmaciones que cuestionan ideas establecidas. ...Hay una vía mejor, gracias a la nueva remesa de revistas de libre acceso que son gratuitas para cualquiera que quiera leerlas y no tienen caras suscripciones que promover. Nacidas en Internet, pueden aceptar todos los artículos que cumplan unas normas de calidad, sin topes artificiales. ... Los patrocinadores y las universidades también tienen un papel en todo esto. Deben decirles a los comités que toman decisiones sobre las subvenciones y los cargos que no juzguen los artículos por el lugar donde se han publicado. Lo que importa es la calidad de la labor científica, no el nombre de la revista. Y, lo más importante de todo, los científicos tenemos que tomar medidas. Como muchos investigadores

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

de éxito, he publicado en las revistas de renombre, entre otras cosas, los artículos por los que me han concedido el Premio Nobel de Medicina, que tendré el honor de recoger mañana. Pero ya no. Ahora me he comprometido con mi laboratorio a evitar las revistas de lujo, y animo a otros a hacer lo mismo."

Estas declaraciones tienen dos direcciones centrales. Por un lado cuestionan el dominio de las editoriales comerciales en el control de las revistas científicas por las deformaciones que ello provoca en el proceso de evaluación y de sus costos para los investigadores. Por otro apuntan a negar validez al "factor de impacto" de las revistas científicas que se miden en el ISI controlado actualmente por la agencia también privada Thomson Reuters. Este cuestionamiento surge de la evidencia directa de las distorsiones que provoca este indicador lo que ha sido tratado extensamente en la literatura sobre el tema. Sin embargo, es generalmente desconocido el origen del ISI, la forma arbitraria en que se organizó el Science Citation Index y la forma específica en que por razones estrictamente comerciales ello se plasmó, con la colaboración activa de un sector de la comunidad científica y la pasividad y sujeción de la gran mayoría de los científicos y de las autoridades de ciencia y técnica de muchos países. Para eso hay que remontarse a los debates e iniciativas previas existentes en relación a los sistemas de organización de la información científica.

2. Los antecedentes sobre sistemas de organización de la información científica

2.1. Los aportes desde la historia de la ciencia

Asociada al crecimiento constante del desarrollo científico surgieron desde distintas disciplinas esfuerzos para introducir criterios para organizar la información científica. Desde la psicología, la sociología y la historia de la ciencia, y desde ramas auxiliares como la bibliotecología y el manejo de documentación se realizaron estos procesos en paralelo. Desde otra perspectiva, después de la primera guerra mundial que generó impulsos a la investigación y planteó dramáticas alternativas para el desarrollo de la humanidad se intensificaron las especulaciones de los científicos y las fantasías de los escritores sobre distintos senderos que se vislumbraban en los bordes de la acumulación de conocimiento existente.

Pero quien tendría un rol protagónico en el estudio social de la ciencia y una gran influencia en quienes impulsaron el desarrollo de la cienciometría fue John D. Bernal. En primer lugar Bernal fue un destacado científico. Tras realizar estudios en la Universidad de Cambridge y licenciarse en matemáticas y ciencias en 1922, se especializó más tarde en ciencias naturales. En 1924 determinó la estructura molecular del grafito. Su libro "The Social Function of Science" publicado en 1939 fue decisivo en la formación de los investigadores que avanzarían en la medición de los avances científicos. Bernal fue uno de los primeros estudiosos en hablar de la necesidad de una "cuantitativa ciencia de la ciencia", defendiendo la planificación de la actividad científica en la solución de los problemas sociales y planteando un cambio radical en el modelo de publicación de los artículos científicos. Fue un factor importante en la organización en 1946 de la Royal Society Empire Science Conference que preparó la realización en 1948 de la siguiente conferencia que entre otros temas planteó la necesidad de un centro de reimpresión centralizado de la información científica.

En 1954 Bernal afirmaba: "Las dificultades intrínsecas para los científicos de disciplinas diferentes, son las creadas por la multiplicidad de los lenguajes utilizados y por las barreras nacionales que dividen actualmente al mundo de la ciencia. Esas dificultades han aumentado enormemente y han resultado ser cada vez peores para el desarrollo de la ciencia. Actualmente, los trabajos científicos de importancia se publican por lo menos en 10 idiomas diferentes –para no hablar sino de los idiomas más conocidos entre los hombres de ciencia-, y en unas 100.000 revistas científicas que se editan sin que haya casi coordinación entre ellas. Esta situación ha traído como consecuencia que, en muchos campos, sea más fácil encontrar un nuevo hecho o formular una nueva teoría, que saber si ya fue descubierto o establecida con anterioridad. Tal parece como si la unidad de la ciencia se estuviera rompiendo por su propio peso" (1979).

Otro impulso relevante al desarrollo de la sociología de la ciencia fueron los estudios realizados por el destacado sociólogo norteamericano Robert King Merton (Meyer Robert Schkolnick, 1910-2003). Recogió el planteamiento de la estructura social de la ciencia, la utilidad de la ciencia, así como el desarrollo de la cientometría y la política de ciencia y tecnología. Fuertemente influenciado por las ideas de Max Weber vinculó el espíritu capitalista y el puritanismo al desarrollo de un pensamiento racional y objetivo. Su concepción de un *ethos* científico sería la médula central de la normatividad de su teoría. En el caso de la ciencia, Merton encontró en la publicación y la citación que certifican la prioridad del descubrimiento científico y su reconocimiento por la comunidad, la base del epónimo, la celebridad y el reconocimiento, que son las recompensas centrales de la institución de la ciencia. Aquí Merton introduce una asociación entre el reconocimiento externo que es una medida objetiva expresada por otros y la excelencia que es una calidad intrínseca del quehacer científico. Esta idea de que el reconocimiento traduce la calidad de la actividad científica será de gran importancia para servir de sustento a los índices que se construirán en los estudios de citación de revistas que se desarrollarán más adelante.

La cienciometría en los Estados Unidos está vinculada al nombre de Derek J.de Solla Price. Nacido en 1922 en Leyton, Inglaterra, era Licenciado en Física y Doctor en Filosofía de la Universidad de Londres. Un hecho fortuito llamó su atención sobre el crecimiento exponencial de la ciencia. La remodelación de la biblioteca donde estaba la colección completa de la revista *Philosophical Transactions* de la Royal Society lo hizo depositario de la misma durante un tiempo. Allí pudo comprobar físicamente el notable crecimiento de los artículos científicos publicados en la misma y su inquietud se plasmaría en diversos artículos sobre este fenómeno.

Señala que el conteo es un dato burdo, pero "se podria afirmar con cierta seguridad la existencia de una correlación significativa entre la solidez cualitativa y la solidez cuantitativa" (De Solla Price 1973, 127). Esta tesis la sustenta con estudios acerca de la evolución de la producción textual científica, los índices de crecimiento social y económico de los países y el aumento en la producción científica. Logra establecer que los autores más reconocidos, por lo regular son los más citados y los que mayor volumen de producción tienen en su haber. Así también logra una correlación positiva entre aumento de la productividad científica y crecimiento.

2.2. Los aportes desde la bibliometría y el manejo de documentación

Durante la década de 1930 a partir de la profunda crisis económica, surgió la necesidad de ajustar fuertemente los presupuestos de las bibliotecas y de los centros de documentación, y ello implicó jerarquizar la importancia de estos materiales. Se realizaron diversos estudios en el campo de la bibliometría, que es el recuento de todo lo que puede ir en una biblioteca científica y es un enfoque cuantitativo de las técnicas de gestión de la biblioteca. Se destacaron los de Samuel Clement Bradford, químico y documentalista británico, que fundó en 1927 la British Society for Internacional Bibliography (BSIB) y fue presidente electo en 1945 de la Federación Internacional de Información y Documentación. En 1934 Bradford realizó un trabajo sobre la distribución de artículos en revistas sobre Geofísica Aplicada y en investigaciones sobre lubricantes, donde presentó por primera vez lo que hoy se conoce como *ley de la dispersión de Bradford* que postula como hipótesis que la mayoría de los artículos sobre un asunto especializado podrían estar siendo publicados por pocas revistas especialmente dedicadas a ese asunto conjuntamente con ciertas revistas de frontera y algunas revistas más generales o de dispersión. Ese núcleo de revistas especializadas que se identifican utilizando la Ley de Bradford como apoyo técnico científico al desarrollo de colecciones, debería formar parte de la colección básica de una biblioteca. Es evidente que un pequeño núcleo de revistas acumula una porción sustancial del número de artículos producidos, y que las revistas fuera del núcleo contribuyen con pequeñas cantidades de artículos. Por lo tanto, una aplicación práctica de la Ley de Bradford proporciona los mecanismos para seleccionar las publicaciones periódicas no solo más productivas sino también más relevantes para una determinada área del conocimiento.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Mientras estos procesos se desarrollaban en Estados Unidos, retomando sus tradiciones de organización de la documentación científica, en la URSS se crea en 1952 el Instituto de Información Científica y Técnica VINITI (Vserossiisky Institut Nauchnoi I Tekhnicheskoi Informatsii), como una rama de la Academia Rusa de las Ciencias. En sus inicios tuvo la tarea de recopilación de la información científica y técnica a partir de fuentes de todo el mundo, y también la función difundir esta información a la comunidad científica soviética y de los otros países que formaban el bloque socialista.

A pesar de estas visiones e iniciativas gubernamentales, los procesos de centralización de la información científica demandados por la comunidad académica, vendrían de iniciativas privadas. Semejante situación sólo podía desarrollarse en el país donde éstas tenían una alta legitimidad en las prácticas gubernamentales, y una estrecha relación con el desarrollo de la ciencia y la tecnología: en los Estados Unidos.

3. El debate en Estados Unidos sobre la organización de la información científica

El lanzamiento del Satélite Sputnik por las Unión Soviética causa una gran conmoción en el mundo occidental. En Estados Unidos la mirada se posó nuevamente sobre la capacidad de la comunidad científica para afrontar los desafíos planteados, en una carrera científico-militar que se veía como central para el dominio del espacio aéreo. Parte de este debate se dirigió a cómo lograr la sistematización de la información científica. Hasta ese momento la accesibilidad a la información científica se había confinado al mundo de la bibliotecología.

Se conforma entonces un comité de asesoramiento al Presidente (President's Science Advisory Committee, PSAC) que en 1958 elabora un informe llamado "Mejorando la disponibilidad de información científica y técnica en los Estados Unidos", Después de un importante debate se resolvió no adoptar un sistema centralizado de información científica como el existente en la Unión Soviética (el VINITI) que John D. Bernal había ensalzado en su momento y se recomendó investigar la aplicación de métodos mecánicos y técnicas para procesar la información.

En 1963 un nuevo "Panel on Science Information" se creó para avanzar en estos temas. La presencia en el mismo nivel de las empresas privadas, el gobierno y el mundo académico refleja acertadamente la articulación que es permanente en todos los sistemas burocráticos del país con resultados importantes en materia de confluencia de los intereses públicos y privados. Veremos que ello tendrá importancia en la forma de organización de la información científica que se plasmará. En el curso de veinte años, la naturaleza de la crisis en la información científica cambió del control bibliográfico de los bibliotecarios, a un problema del científico individual tratando de hacer frente al creciente volumen de literatura, y luego a una crisis de identidad de la ciencia en general. En el prólogo del nuevo informe de la PSAC (President's Science Advisory Committee) de 1963, el Presidente John F. Kennedy escribió que la ciencia se había convertido en una necesidad nacional.

4. La cultura de la citación

4.1. Los índices de citas de Frank Shepard

La utilización de índices de citas se origina en los Estados Unidos en el campo de la abogacía. En la segunda mitad del siglo XIX el vendedor de una editorial jurídica Frank Shepard de Illinois desarrolla un sistema de papeles engomados con las listas de los casos asociados al proceso judicial en curso. Dichos papeles contenían las citas de los casos resueltos en el sistema judicial y se pegaban a los expedientes para facilitar su búsqueda y citación. El mismo tiene gran éxito y en 1873 Shepard crea una empresa comercial, *Shepard Citaciones Inc.*, con gran repercusión en distintas ciudades del país. La editorial Springs, con un equipo de abogados altamente calificados produjo el *Citator de Shepard*, que cubre todas las decisiones judiciales en los Estados Unidos y

son vitales para fundamentar los argumentos de las partes. Esto es debido a la doctrina de "stare decisis ", que significa que todos los tribunales deben seguir los precedentes establecidos por los tribunales superiores y cada tribunal generalmente también se rige por sus propios precedentes, que deben mantenerse vigentes.

4.2. El rol de Eugene Garfield y del Institute for Scientific Information (ISI) en la entronización de las citas en las revistas científicas como el principal instrumento de medición de la calidad de la investigación

Eugene Garfield nacido el 16 de septiembre de 1925, en 1949 obtuvo un Bachelor Science en Química en la Columbia University. La trayectoria de Garfield es típica de los emprendedores norteamericanos que articulan distintas iniciativas empresariales con su capacitación y desarrollo personal. Comenzó con actividades vinculadas con su profesión de químico, pero percibió rápidamente la importancia de la bibliotecología y del procesamiento de la información científica, fue redactor, editor, productor de bases de datos y un importante comunicador de la utilización de los indicadores en la ciencia. Sus intereses coincidieron con un momento donde la gran expansión científica producida después de la Segunda Guerra mundial demandaba análisis sobre el desarrollo de la ciencia, la priorización en la asignación de recursos y la necesidad de instrumentos de sistematización en el exponencial crecimiento de los artículos científicos.

Sus experiencias laborales lo llevaron casi de casualidad hacia estos temas. En 1951, comenzó a trabajar con el Proyecto de indexación en la Biblioteca Welch de Medicina de la Universidad Johns Hopkins para mejorar la lista de la literatura médica (más tarde llamado Index Medicus), utilizando los métodos de la máquina de compilación. Fue aquí donde Garfield percibió el gran potencial de las máquinas para el manejo de grandes archivos de información. Utilizó para ello la máquina de clasificación IBM 101 de tarjetas perforadas que habían sido codificadas para la preparación de índices impresos.

Con una beca Grolier logró cursar sus estudios en la escuela de bibliotecología de la Universidad de Columbia. Después de interiorizarse del sistema de citas Shepard en la Biblioteca Pública escribió un ensayo sobre el mismo como parte de su Maestría en Bibliotecología en la misma universidad, donde se recibió en 1954. Al ser despedido Garfield del proyecto se unió como consultor en documentación procesada mecánicamente a la compañía farmacéutica Smith, Kline y French. Estaba centrado en los posibles usos de las computadoras, pero su experiencia en el proyecto de documentación y sus estudios en bibliotecología confluyeron en la dirección de organizar la documentación y percibió la relevancia de la experiencia desarrollada por Shepard.

El momento intelectualmente decisivo en relación a la generación de un sistema de organización de parte de la producción científica agrupada en revistas, se plasma en 1954 cuando presente el trabajo *"Association-of-ideas techniques in documentation: Shepardizing the literatura of science"* en el Research Information Center, National Bureau of Standards. Señala allí que hace algún tiempo se empezó a preocupar para la elaboración de un código de citación para la ciencia. Allí presenta criterios de codificación de la información, donde sería clave poder identificar rápidamente a todos los artículos originales que se habrían referido al artículo elegido para su análisis. De esa forma sería posible evaluar la importancia de un trabajo en particular y su impacto en la literatura y el pensamiento de la época. Tal factor de impacto ya había sido utilizado previamente por otros autores para intentar medir la importancia relativa de las revistas científicas.

Garfield señala que lo que se intenta es que mediante estos métodos los autores podrían determinar fácilmente lo que otros autores hacían en relación a su trabajo, facilitando la comunicación entre los científicos. Destaca que en ese momento en la última edición de la Lista Mundial de revistas Científicas figuraban 50.000 títulos en ciencia y tecnología, pero que la cobertura completa no necesariamente es un argumento a favor del análisis, sino que un proceso selectivo es mucho más pertinente porque conduce a lo principal del avance científico en el área, según los criterios de la

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

propia comunidad científica. Lo que Garfield planteaba es que el enfoque de la citación hace que el uso de las referencias del autor en la elaboración del índice de citas determina que en forma agrupada se utiliza un ejército de indexadores, cada declaración, cada referencia se asemeja a un índice de entrada superpuesto con la función de la evaluación y la interpretación.

Garfield avanzaría con gran tenacidad en definir un sistema de organización de la información científica acotado estrictamente a este propósito. Lo que fue interesante como comienzo de un sistema de este tipo, tuvo consecuencias relevantes sobre un objetivo ni siquiera imaginado inicialmente, que fue la deformación del sistema mundial de evaluación de la ciencia y de los científicos.

En 1954 Garfield formó su propia compañía, *DocuMation Inc.* que luego tomó el nombre de *Eugene Garfield Associates*. Una de sus primera iniciativas fue la de presentar una propuesta formal para utilizar un sistema de indización de citas (que él llamaba *"Shepardizing"*) a la Oficina de Patentes. La idea de que era posible hacer un índice de citas muy acotado en relación a la inmanejable cantidad de revistas científicas dado la tecnología y recursos disponibles, era muy audaz y exigía propuestas difíciles de sostener. ¿Quién determinaría recortes que dejarían fuera del campo de análisis a la gran mayoría de las revistas científicas del mundo, editadas por otra parte en muchos idiomas diferentes?

Garfield publica en julio de 1955 su trabajo de 1954 en la revista Science con el nombre de *"Citation Indexes for Science. A New Dimension in Documentatio through Association of Ideas"*. Elimina por pedido de los directivos de Shepard el término "shepardizing". Garfiel pensó en el índice como un conjunto ordenado de números. Cada artículo sería representado por un código de dos partes, la primera referida a la revista y la segunda al artículo. Debajo de cada artículo citado los artículos que citan se imprimirían con una clasificación de una letra. Garfield describe el proceso de producción con tarjetas perforadas subrayando que personas poco calificadas pueden llevar a cabo la codificación y el archivo. Inicialmente argumentó la utilización del índice en términos históricos. "Sería particularmente útil en la investigación histórica, cuando uno está tratando de evaluar la importancia de un trabajo en particular y su impacto en la literatura y el pensamiento de la época. Este "factor de impacto" puede ser mucho más indicativo que un recuento absoluto de la cantidad de publicaciones de un científico" (Garfield, E, 1955, 109).

4.3. La aparición del Science Citation Index se viabiliza

"La creación del Science Citation Index (SCI) es menos el resultado del algún proceso inevitable de la ciencia que una contingencia histórica". (Paul Wauters, 1999, p.22)

Eugene Garfield Associates pasó a llamarse *Institute for Scientific Information (ISI)* en 1960. Como Eugene Garfield hizo hincapié en su discurso sobre el jubileo número 50 de VINITI (2002), el ISI recibió su nombre en parte inspirado en el Instituto de Información Científica y Técnica (VINITI) de la Unión Soviética. En su correspondencia con el genetista Joshua Lederberg, Garfield manifestaba su asombro por las puertas que se habían abierto a partir del cambio de nombre. Con el apoyo de Lederberg, Garfield obtuvo un financiamiento que le permitió en 1963 al ISI publicar el *Genetics Citation Index (GCI)* con una base de información de 600 revistas con 100.000 artículos y 1.5 millones de referencias citadas. Este comienzo obedece estrictamente a cuestiones financieras ya que se había conseguido un apoyo estatal para ello. El GCI todavía no incluía títulos, fue principalmente una lista de nombres de autores citados. El ISI comenzó la publicación del *Science Citation Index (SCI)* en 1964, nombre que fue acuñado por Lederberg.

En 1965 se edita el *Social Sciences Citation Index (SSCI)*. En 1975 aparece el *Arts and Humanities Citation Index (A&HCI)* y el *Journal Citation Reports (JCR)* que analiza los factores de impacto de las revistas.

Fue extremadamente útil para Garfield para hacer factible su proyecto, apoyarse en estudios previos sobre la representatividad que el mismo podía tener, particularmente los de Bradford de

1934 que analizamos anteriormente, y los de Solla Price (1963). Esta idea la denominaría más adelante (1979) la "ley de la concentración de Garfield". Su ley bibliométrica señalaba que para cualquier campo de la ciencia los artículos se concentran en las mismas revistas multidisciplinarias de alto impacto o *mainstream* (corriente principal) Haciendo referencia a las distribuciones de Bradford, dijo que en gran medida la *cola del cometa* de una disciplina consistía en gran parte en el conjunto de revistas que conformaba el núcleo de la literatura de otra disciplina. Esto significaba que una buena biblioteca de ciencia que cubriera los núcleos de todas las disciplinas no debería tener más revistas que una buena biblioteca especializada que cubriera toda la literatura de solamente una disciplina. Con lo que no sería necesario más que unas 1000 revistas *mainstream* para cubrir todos los núcleos con sus colas. De aquí que con unas 3000 revistas el *Science Citation Index* cubría al 90% de la literatura que realmente importa. Con un conjunto de revistas *mainstream*, no sólo se tienen los núcleos de todas las disciplinas, sino también sus colas de distribución principales, pues las colas de un conjunto de revistas *mainstream* están formadas por las otras revistas *mainstream*. Hasta aquí la hipótesis de Garfield. Esta opinión nunca fue demostrada, sin embargo durante treinta años actuó como impedimento ideológico para que se incluyeran en el ISI revistas que no pertenecieran a ese conjunto cerrado de revistas iniciales, que históricamente procedieron de los países desarrollados de habla inglesa.

En las condiciones tecnológicas de la época de creación el enorme trabajo necesario para construir los índices era fuertemente elogiado por la comunidad científica y al mismo tiempo imponía una barrera de entrada a un trabajo similar dado los altos costos y la continuidad del esfuerzo que ello implicaba. De todos modos las críticas sobre la cantidad excesivamente limitada de revistas utilizadas se hacían sentir con fuerza por parte de la comunidad científica. La estrategia inicial de Garfield, fue enfrentar estas críticas absorbiéndolas, es decir incorporando crecientes cantidades de revistas en la medida en que el proyecto se consolidaba. Luego, con el respaldo de la elite de la comunidad científica, transformaría esta limitación profunda del sistema de recolección de información en un diferencial ventajoso, las revistas admitidas tendrían un sello de distinción que provocaría un vuelco creciente hacia las mismas por parte de los investigadores.

4.4. La deformación de la utilización del "factor de impacto" de las revistas según el propio Garfield

Garfield vaciló siempre entre señalar el uso erróneo del "factor de impacto" y su defensa en función de la conveniencia comercial que implicaba para el ISI su control monopólico.

En el homenaje a John D. Bernal (Garfield, 2007), Eugene Garfield señala que él no estaba entrenado como historiador o sociólogo y que el Science Citacion Index no fue planeado como una herramienta para los evaluadores de la ciencia. Más bien había sido diseñado para mejorar el intercambio de conocimientos y la eficiente difusión y recuperación de la información científica. Aunque no tenía la menor idea del factor de impacto como mecanismo de evaluación científica en 1954, fue la posterior asociación con mentores como Robert K. Merton, Harriet Zuckerman y otros cientistas sociales los que le hicieron apreciar su valor para la política científica.

"En 1955, no se me ocurrió que el "impacto" se había vuelto tan controversial. Al igual que la energía nuclear, el factor de impacto es un arma de doble filo. Yo esperaba que fuera utilizada de manera constructiva al tiempo que reconozco que en las manos equivocadas podría ser objeto de abuso. A principios de 1960, Irving H. Sher y yo creamos el factor de impacto de las revistas para ayudar a seleccionar las revistas para el nuevo Science Citation Index (SCI). Para ello, simplemente reclasificadas por la cita de autor en el índice de citas de la revista. Necesitábamos un método simple para la comparación de las revistas, independientemente del tamaño o de la frecuencia de la citación, así hemos creado el " factor de impacto".

El término "factor de impacto" ha evolucionado gradualmente, especialmente en Europa, para describir tanto la revista como el impacto del autor. Esta ambigüedad a menudo causa problemas.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Una cosa es utilizar los factores de impacto para comparar revistas y otra muy distinta es utilizarlos para comparar los autores. Factores de impacto de revistas generalmente implican poblaciones relativamente grandes de artículos y citaciones. Autores individuales, en promedio, producen un número mucho menor de artículos aunque algunos sean fenomenales."

4.5. El Institute for Scientific Information (ISI), "el huevo de la serpiente" en la evaluación científica

"El huevo de la serpiente" es una metáfora popularizada por la película de ese nombre dirigida por Ingmar Bergman en 1977 y ambientada en el Berlín de los años 20. El científico que realiza experimentos sobre los seres humanos, el Dr. Vergerus dice: "Cualquiera puede ver el futuro, es como un huevo de serpiente. A través de la fina membrana se puede distinguir un reptil ya formado". La película describe el proceso que condujo a la destrucción de la democracia alemana y su paulatina sustitución por un régimen totalitario a partir de 1920. Se refiere a que cuando está en la etapa de gestación, la serpiente puede ser vista a través de la cáscara transparente del huevo. Y lo que se ve es un bichito insignificante y hasta simpático, que puede incluso inspirar compasión. Por eso, nadie se atreve a destruirlo impidiendo su nacimiento. Pero cuando sale del huevo y comienza a actuar, el proceso no para hasta que la destrucción es total. Y cuando por fin alguien quiere hacer algo al respecto, es demasiado tarde.

Al desarrollar detalladamente la historia de la construcción del *Institute for Scientific Information (ISI)* y de su creación distintiva, el *Science Citation Index (SCI)* (véase, Osvaldo Barsky, UAI-TESEO, en prensa), hemos dejado claro que las raíces de este índice de citas están fuera del mundo de la ciencia, no sólo nacieron fuera de la comunidad científica sino que fueron desarrollados por una persona ajena al sistema y de ahí la resistencia inicial a adoptarlo. Desde la década de 1960 y en relativamente escasos años, la indización de la literatura académica ha evolucionado desde un simple sistema de recuperación de la información (encontrar información publicada relevante) y difusión selectiva de la información a una herramienta para evaluar a la investigación y a los investigadores.

En Eugene Garfield, su creador, difusor y defensor acérrimo a lo largo de décadas (además de su beneficiario económico principal en el período fundacional) se conjugaron la percepción de la necesidad acuciante de organización de la información científica a partir de las demandas latentes, con el forzamiento de las posibilidades de la época en materia de capacidad de procesamiento. Frente a la existencia de decenas de miles de revistas científicas a nivel mundial, publicadas en diversos idiomas, se imponía una operación quirúrgica audaz. En primer lugar, definir arbitrariamente a las revistas de "elite" ligadas a las instituciones con editoriales poderosas o asociadas con las principales editoriales privadas de difusión comercial. En segundo lugar, como hemos visto, marcar como atributo casi excluyente a las publicaciones en inglés como las pertenecientes al universo que vale la pena incluir en el análisis, y por lo tanto en el Science Citation Index.

En numerosas oportunidades, Garfield reconoció que su propósito no era establecer una medida de la calidad de la ciencia sino un sistema de conteo de la utilización efectiva de la información científica. Todavía en 1998 Garfield reconocía que "La nueva generación de científicos, e incluso los cientometristas, necesitan que se les recuerde periódicamente que el Science Citation Index (SCI) no fue originalmente creado para realizar estudios cuantitativos, calcular el factor de impacto ni para facilitar el estudio de la historia de la ciencia".

Sin embargo Garfield fue extraordinariamente hábil al involucrar simultáneamente a la tradición que reclamaba la organización de la información científica encarnada por John D. Bernal con quien estableció cordiales relaciones, con una tardía relación personal con Merton reivindicando sus aportes sobre la importancia de la meritocracia de los científicos basada en los lugares de reconocimiento de su producción científica, espacio rápidamente cubierto por las revistas incorporadas al ISI, y sobre todo con lo funcional que resultaron las mediciones de SCI para de

Solla Price, que le permitieron apoyar en mediciones empíricas mucho más amplias que la de sus propios estudios su tesis sobre la existencia de una correlación significativa entre la solidez cualitativa y la solidez cuantitativa de los artículos científicos. Paul Wauters (1999) ha destacada la ansiedad con que Price le reclamaba a Garfield datos procesados en el nuevo espacio generado para consolidar empíricamente sus avances pioneros en la historia de la ciencia.

Garfield no los involucró simplemente en el plano conceptual. Los integró en las actividades del ISI y apoyados en su prestigio y en el apoyo de los genetistas encabezados por el premio Nobel Joshua Lederberg logró el respaldo que hasta allí había sido muy reticente de la National Science Foundation y de las altas esferas de poder del gobierno norteamericano apremiado por el desarrollo de demandas de racionalización burocrática asociadas con el aparato organizativo necesario para la gestión de la inversión pública en investigación y desarrollo, dada la competencia con la Unión Soviética por la repercusión de sus avances en la carrera espacial.

A partir entonces de un esfuerzo inicialmente centrado en una organización de la información científica, al acoplarse la comunidad científica asociada a las elites a través de las revistas y al gran negocio de la evaluación, los avances empíricos discrecionales y condicionados por las limitaciones de presupuesto y de desarrollo de la informática, van evolucionando en la construcción de una teoría. Garfield tenía muy claro en este plano los planteos de Bradford porque era bibliotecario y les eran útiles para definir la selección forzada por escasez de recursos y limitaciones de la computación. Lo va transformando en teoría y así se explica la primitivez del sistema de construcción de estos sistemas de evaluación científicas.

Se puede hacer una analogía con los avances científicos de los siglos XVIII y hasta casi finales del XIX. Los mismos no fueron la aplicación del conocimiento científico disponible sino que primero se desarrollaron las invenciones pragmáticas de ciertos individuos que luego fueron la base material del desarrollo del conocimiento científico. El ejemplo típico es el descubrimiento del vapor cuyo funcionamiento en el plano teórico solo fue comprendido años más tarde cuando ya funcionaban las bombas a vapor. Aquí es lo mismo. Primero se construyó un sistema parcial, limitado y deformado y luego la comunidad científica lo sacralizó. Sistema que surgió no de una teoría sino de la praxis del sistema shepard de citación. La cientometria le fue agregando sofisticados desarrollos de indicadores y de información analítica, pero siempre ocultando el pecado original, el "huevo de la serpiente". Nadie pudo plantear una alternativa al sistema de citación, objeto de representación de segundo orden según Wouters usado como de primer orden. Dudas sobre la identificación de lo cuantitativo como sinónimo de cualitativo fueron planteadas por diversos autores (los hermanos Stephen y Jonathan Cole, por ejemplo) en forma dubitativa, sin poder enfrentarse a la maquinaria en marcha[1]. Quienes criticaron al SCI quedaron inicialmente marginados. Pero la incoherencia estructural de su metodología sigue presente, de ahí las reacciones actuales contra la utilización del "factor de impacto" de las revistas científicas en los procesos de evaluación, de las rebeliones contra el elevado costo de la producción científica publicada por monopolios privados y de la deformación de los procesos de evaluación asociados.

Las críticas al sistema de medición de la calidad a partir de la utilización del "factor de impacto" del ISI fueron de dos órdenes. Las metodológicas en base a cuestionar las bases de la cultura de la citación, es decir del uso de la acumulación cuantitativa de las citas como sinónimo de calidad, y las centradas en mostrar las limitaciones técnicas contenidas en el uso del indicador como tal.
En 1999 es sin dudas Paul Wouters quien elabora la más significativa crítica a la cultura de la citación, que según el autor ha cambiado, sin saberlo, y sutilmente los conceptos básicos de la

1 En un artículo publicado en 1967 identificaron la cantidad de citas recibidas por un artículo y un grupo de artículos de una muestra de físicos norteamericanos con la relativa importancia de la calidad de dichos artículos en el área. Pero un año después, en 1968, afirman: "… cuando se controla la calidad de los trabajos de los físicos, la cantidad prácticamente no produce ningún efecto independiente sobre la visibilidad, De allí que podamos concluir que, para los físicos que producen artículos de gran calidad, no tiene mayor importancia que su lista bibliográfica sea extensa o no" (1967: 397)

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

ciencia moderna, como la calidad científica y su influencia, con fuertes consecuencias sobre los científicos y la política científica, a pesar de la falta de éxitos de la cienciometría que se apoyó en su desarrollo en el sistema de la citación. Lo primero que destaca es la extrema heterogeneidad de los procesos de utilización de citas entre las distintas disciplinas, contraponiendo a un matemático que no cita muchas publicaciones con los que hacen investigación biomédica que pueden citar cientos de artículos. Las culturas varían profundamente entre las especialidades y también entre las revistas que históricamente han existido.

Para la cultura de la citación la frecuencia de las citas parece una buena forma de medir objetivamente la utilidad científica, la calidad o el impacto de la publicación. Pero Wauters destaca que la cita, como se usa en el análisis bibliométrico y en los indicadores de ciencia y tecnología, no es idéntica a la referencia producida en el escritorio de un científico. La cita, entonces, es producto del indexador de citación, no del científico. Por ello desde la creación del ISI para hacer viable el nacimiento del índice de citas y su utilización por los investigadores, fue necesario un proceso de traducción cuyo resultado es la nueva forma en que el SCI representa a la ciencia. El análisis de citas y la cientometría se basan en la literatura científica y están un paso por detrás de la práctica de investigación que les da origen. Pueden ser vistos como representaciones de "segundo orden" de lo que sucede en los laboratorios o en el escritorio de los científicos.

La cita es un nuevo signo diferente a la referencia en que se basa. Los indicadores cientométricos están arraigados en la literatura, capturan diversas relaciones entre las publicaciones, pero, y este es un punto crucial, ignoran su contenido. La representación de la literatura científica por la cientometría se basa en sus propiedades formales que desconocen expresamente las dimensiones cognitivas implicadas.

Además de la distorsión del proceso de selección de las "revistas centrales" que contendrían las mejores y más significativas contribuciones de un determinado campo del conocimiento asociadas a la de "ciencia central"[2] el ISI introduce un elemento de medición: "el factor de impacto".

Introducido inicialmente como una medida estadística destinada a facilitar la labor de los bibliotecarios para garantizar la compra de material para las bibliotecas de las publicaciones más citadas, la comunidad científica distorsionó su utilización al contar con una medida comparativa que al evaluar supuestamente a las revistas más utilizadas como sinónimo de las mejores o de más calidad, trasladó este criterio a la evaluación de los investigadores en relación a donde publicaban. En la misma dirección se deformaron los criterios de evaluación de proyectos de investigación, de asignación de recursos para los mismos y todo aquello que permitía contar con medidas "objetivas" de medición de la calidad y evitaban la siempre tediosa y compleja evaluación de las personas y los productos considerados.
La utilización del "factor de impacto" ha recibido innumerables críticas de la comunidad científica, particularmente porque la distorsión de las revistas utilizadas por el ISI beneficia abiertamente a las revistas hegemonizadas por las comunidades académicas de los países más desarrollados, particularmente los que tienen el inglés como lengua nativa.

2 Al explicitar los criterios con que el ISI selecciona las revistas a incluir en sus selectivos listados el director de Desarrollo Editorial de Thomson Reuters, Jim Testa, señalaba en el 2009: "Cada revista se somete a un extenso proceso de evaluación antes de ser seleccionada o rechazada. Los editores del ISI que realizan las evaluaciones de revistas cuentan con una formación educacional apropiada para sus áreas de responsabilidad, así como experiencia e instrucción en la ciencia de la información. Su conocimiento de la literatura de sus campos de especialización se amplía mediante la consulta a redes establecidas de asesores, quienes participan en el proceso de evaluación cuando es necesario." Es decir que el proceso supone un staff con un conocimiento completo sobre la literatura científica internacional publicada en gran cantidad de idiomas. Pero en realidad ello no es así, por que claramente se señala que "Los títulos de los artículos en inglés, los resúmenes, y las palabras claves son esenciales. También se recomiendan las referencias citadas en lengua inglesa.". Finalmente los criterios que son tomados para ser incorporados son esencialmente formales: "El ISI también observa si la revista cumple o no los requisitos editoriales internacionales, que ayudan a perfeccionar la recuperación de los artículos originales. Estos requisitos incluyen títulos de revistas informativos, títulos de artículos y resúmenes completamente descriptivos, datos bibliográficos completos en todas las referencias citadas, e información completa sobre la dirección para cada autor."

La deformación introducida en la evaluación por las "revistas centrales" se agrava notablemente para el caso de las ciencias sociales y las humanidades. La principal distorsión es el reduccionismo de evaluar la calidad académica a través de las revistas científicas. En estos campos disciplinares el soporte más utilizado es el libro, ya sea como producto de una obra relevante individual o como la recopilación alrededor de una temática de artículos en libros generalmente editados por un alto referente de la respectiva especialidad. Más allá del prestigio de determinadas editoriales, de la presencia de directores de colección o de comités editoriales, la edición de libros no permite una comparación sistematizada directa de la calidad a través de indicadores abstractos como los utilizados en la citación de revistas que suponen a través del factor de impacto la existencia de una ciencia global unificada y comparable. Si algo se refuerza en el campo de las ciencias sociales es la diversidad no solo temática sino del estudio de diferentes fenómenos locales con historias y ámbitos geográficos específicos que son parte constitutiva de su contenido esencial y por lo tanto que definen en su forma de expresarlo la calidad de la investigación realizada.

Una crítica integral a los análisis cuantitativos de la literatura científica y su validez para juzgar la producción latinoamericana fue realizada desde la Organización Panamericana de la Salud por el destacado especialista en estos temas, Ernesto Spinak, señalando que los datos bibliométricos no proveen una garantía intelectual suficiente en cuanto a su significado e importancia, debido a las limitaciones de las bases de datos usadas y sus procedimientos. Los procesos de investigación de una sociedad, objeto de medición en la cienciometría, no son enteramente "objetivos y neutros", como una ley física natural, sino que forman parte de las estructuras sociales y están inmersos en éstas, por lo que varían de unas sociedades a otras. La supuesta objetividad de estas mediciones descansa en consideraciones implícitas que no son necesariamente ciertas en todos los casos. Los sociólogos han señalado esta limitación cognoscitiva del análisis de citaciones, así como el carácter no normativo de la empresa científica en los países en desarrollo (Spinak, Ernesto, 1996:140).

En la misma publicación Garfield polemizó con esta publicación pero en su estilo tradicional, es decir no abordando las cuestiones metodológicas de fondo, sino, como lo había hecho con las críticas de los académicos franceses, reafirmando que los "mejores científicos latinoamericanos publican sus mejores trabajos en revistas internacionales. También pueden publicar en revistas nacionales por diversas razones legítimas pero para conseguir el reconocimiento internacional que buscan, cada vez publicarán más en revistas internacionales o regionales". Y desechando las críticas agrega en forma descalificatoria para su interlocutor: "No obstante sus comentarios hallarán resonancia en muchos que en el Tercer Mundo creen que hay una conspiración de los servicios bibliométricos o de indización, destinada a negar a los países pequeños el reconocimiento debido. Es significativo que quienes hacen estas afirmaciones no suelen ser científicos que produzcan investigaciones significativas en el ámbito internacional". (Spinak, Ernesto, 1996:146).

Hay una afirmación en la respuesta de Garfield de que merece un comentario especial: "Ernesto Spinak ha aprovechado la publicación de mi artículo en el *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana* (vol.118, nº5, pp.448-456, 1995) para lanzar una polémica filosófica sobre la validez de los indicadores cuantitativos en el Tercer Mundo y, en concreto, para cuestionar la relevancia del *Science Citation* para tales propósitos. De esta manera, vuelve a traer a colación las ya viejas impugnaciones referentes a inconvenientes y defectos reales e imaginarios del análisis de citación. **Sin embargo, nunca señala específicamente cual es el error concreto en los datos"** (negrillas nuestras). Esto coincide con toda la producción intelectual de Garfield que dejó a Merton, Price, Zuckerman y otros académicos de la corriente funcionalista de la sociología americana la defensa del sistema de citaciones en términos teóricos como sinónimo de calidad académica, y por ende de prestigio y reconocimiento social. Garfield siempre fue un pragmático que avanzó en los objetivos de organización de un tipo parcial de información, en búsqueda de expresos objetivos comerciales privados y en la medida que encontró el respaldo acrítico de gran parte de la comunidad académica internacional pudo hacerlo. De ahí que frente a una crítica importante e integral que

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

cuestionaba los fundamentos mismos del sistema de citación así organizado se refugió en la empiria limitada de los indicadores construidos y en su utilización efectiva como suficiente argumento. Aplicó con perseverancia y soberbia el poder enorme que le daba el manejo de la única base de datos originalmente conformada, y el gran respaldo de las empresas comerciales vinculadas a las revistas y de las elites académicas que se sentían cómodas dentro del sistema diseñado.

El cubrimiento de revistas en las bases de datos del Institute for Scientific Information es muy bajo. En el año 2002 la décima edición del Directorio de Revistas publicado en ese año por Ebsco, registran 175.000 revistas científicas publicadas por 250 países con información sobre 86.000 editores científicos y comerciales. Según el Ulrich International Periodicals Directory en ese año se identificaban más de 200.000 revistas científicas en el mundo contenidas en 2.569 categorías temáticas. (Patalano, Mercedes, 2005:222).

En las 8.655 revistas registradas por el ISI en el año 2002 (algo más del 4% del total mundial), 62 pertenecen a América Latina y el Caribe, (0.71%) 49 a España y 2 a Portugal, representando Iberoamérica un total del 1.3% del universo de la literatura científica así registrada. (Biojone, 2002). Ya en el año 2002 el registro de revistas Latindex de la Biblioteca Central de la Universidad Autónoma de México en el "Indice de Revistas Académicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal" registraba más de 11.000 títulos, de los cuales 1.062 cumplían con todos los requisitos de alta calidad académica, contemplando tanto los aspectos formales de edición, continuidad, presentación, etc. como los aspectos relativos a los comités editoriales, arbitraje, autores y contenidos. En el año 2.014 el registro total de revistas es de 25.062, lo que supone por lo menos un par de miles de revistas de alta calidad. Muy pocas de ellas son relevadas por los registros del ISI.

Las escasísimas revistas de Sudamérica incluidas contrastan con los 72.186 papers científicos que registra para la región el Research Trends de Elsevier, en el año 2011. El Ranking Iberoamericano (SIR) de Universidades de Scimago con datos de la base SCOPUS del mismo año nos informa de 204.000 documentos científicos publicados en universidades de España y de 163.000 de Brasil. La magnitud de estas cifras exime de comentarios sobre el contraste de la producción científica y la representatividad de lo recogido por el ISI a través de las revistas seleccionadas. Aparece aquí el tema de que los científicos de Iberoamérica, sobre todo de las ciencias naturales, se ven forzados por el sistema a publicar en las revistas legitimadas desde el ISI o de SCOPUS, lo que refuerza un círculo vicioso que trae como consecuencia el debilitamiento o la imposibilidad del desarrollo de revistas nacionales en las que participen activamente los miembros de estas comunidades científicas. Lo más notable es que al publicar en las revistas monopolizadas por Thomson Reuters o Elsevier, la producción científica financiada por estos países se ve obligada a adquirir a elevados costos la producción generada por sus científicos.

Las publicaciones estadounidenses dominan dichas bases de datos. Por ejemplo, en el Journal Citation Reports del 2003, se incluyeron 2.267 revistas de los Estados Unidos y 1.219 de Gran Bretaña, mientras que las correspondientes a algunos países no anglófonos de incuestionable peso científico como Francia e Italia fueron 147 y 65, respectivamente, y sólo 29 revistas españolas incluidas.

Específicamente, los científicos estadounidenses, quienes presentan una inclinación a citarse entre ellos, dominan estas bases de datos (más de la mitad de las citas) hasta incrementar el índice de citas y el impacto medio de la ciencia norteamericana un 30 % por encima del promedio mundial. En el año 2011 había en EE.UU 511.412 científicos. Durante el 2010 habían sido citados en el SCI 1.424.859 artículos científicos y tecnológicos. En Argentina se registraban 8.820 citas de 50.340 investigadores.

Este sesgo se agrava por el uso de un periodo corto de tiempo para el cálculo del indicador, por ejemplo, en las publicaciones norteamericanas en medicina clínica, el 83% de las referencias en el mismo año se realizaron a otros trabajos publicados por norteamericanos (muchos de ellos probablemente autocitas), un valor 25 % superior al nivel estable alcanzado después de tres años. Entonces, tanto la aparente calidad de líder de los norteamericanos como los factores de impacto de varias de sus revistas están, en gran parte, determinados por el gran volumen de autocitas y los sesgos de citación nacional que caracteriza a la ciencia de ese país.

Los cimientos de este aparente sólido edificio en que devino el ISI santificado por la comunidad científica son frágiles porque descansan sobre una lógica circular: los trabajos son citados porque son buenos, en consecuencia son buenos porque son citados. Los estudios cientométricos sin demostrarlo afirman que la relación calidad/cantidad se revela en la correlación entre los buenos científicos y su fecundidad. En ningún momento consideran las contribuciones en sí mismas, la calidad no posee individualidad y basta con agrupar las contribuciones según su manifestación numérica. El análisis presupone la unicidad de la ciencia, un sistema en el que todas las disciplinas están niveladas. El factor de impacto es un cálculo abstracto cuya verdad escapa a las tradiciones científicas y a las formas de organización de los campos disciplinares. La nivelación se extiende a las revistas. Por otra parte, el haber sido acotado desde el comienzo al idioma inglés, introdujo un corte sumamente limitado y arbitrario, dejando fuera del análisis a más del 80% de las revistas científicas que se editaban internacionalmente.(véase Renato Ortiz, 2009).

5. Las transformaciones en las comunicaciones en la ciencia

En los últimos años, a partir de la digitalización de los contenidos y del surgimiento de Internet ha habido una rápida transformación de las comunicaciones científicas. Ello ha afectado el formato, las vías de comunicación utilizadas, el negocio editorial y el contenido de la información a publicar afectando de la forma de prepararla.

Se ha desarrollado intensamente el sistema de acceso abierto determinando nuevas formas de comercialización editorial y también se asiste al avance de los estados nacionales por recuperar la difusión de las producciones científicas generados a partir de proyectos científicos generados con recursos estatales.

Todos estos elementos están también redefiniendo los sistemas de evaluación académica que sigue siendo un aspecto central en el control de la calidad de la producción científica. El sistema evoluciona en forma acelerado y en pocos años se verán grandes cambios en la forma de circulación y legitimación de la información científica.

6. Argentina. Situación y propuestas de políticas sobre la evaluación y las publicaciones científicas

En Argentina el atraso en la discusión de estos temas en relación a la evaluación organizada más relevante que es la de las comisiones evaluadores del CONICET, es notable. En las mismas se siguen manteniendo criterios anquilosados de diferenciación en relación a la calidad de las revistas basadas en los sistemas de citación instituidos por las editoriales comerciales. El propio Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva ha reemplazado desde el año 2007 la valiosa información proporcionada por las Universidades y los organismos de Ciencia y Tecnología de su producción científica publicada en diversos tipos de formatos científicos (incluidos libros, por ejemplo) por la exclusiva información suministrada por el Science Citation Index del Institute for Scientific Information(ISI). Ello implica pasar del análisis de 23.323 publicaciones generadas por el sistema científico nacional en el año 2007 a las 8.794 que registra el ISI para ese año, es decir que solo se toma un 38% de lo publicado.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

La información es tan restrictiva por las deformaciones señaladas sobre el ISI, que por ejemplo para las Ciencias Sociales y del Comportamiento se recogen 200 artículos y para las Humanidades 12. Si tenemos en cuenta que el Ministerio de Ciencia y Tecnología registraba para el año analizado 8.902 investigadores en Ciencias Sociales y 4.593 en Humanidades, ello significa que cada 45 investigadores de ciencias sociales se recoge 1 artículo y en el caso de las Humanidades se toma otro de 383 investigadores. Ello refleja lo inadecuado del instrumento utilizado toma las publicaciones esencialmente en inglés, lo que va a contramano de la importancia de los idiomas vernáculos en estas disciplinas.

En el año 2011 tales proporciones eran 1 registro cada 76.4 investigadores en Ciencias Sociales y del Comportamiento y 1 registro cada 54.5 investigadores de Artes y Humanidades, es decir, había empeorado. En contraste, por ejemplo en Ciencias Médicas, tal proporción era de 4.4 investigadores por cada registro.

Se está desarrollando un debate intenso en las comunidades académicas sobre la subordinación mecánica a los patrones de evaluación dominantes en las ciencias duras que ni siquiera incorporaban a las ciencias aplicadas a los patrones de evaluación de calidad. Si bien por iniciativa del MINCyT se impulsó un acuerdo de las comunidad científica nacional para cambiar estos patrones de evaluación es muy difícil conseguirlo, por el conservadurismo dominante en las comunidades científicas que integran las comisiones del CONICET y los organismos de evaluación como la CONEAU.

Se proponen las siguientes políticas en relación a la evaluación y a las publicaciones científicas:

1. Cambiar los criterios de evaluación científica en los organismos rectores del sistema de CyT en relación a la cultura de la evaluación incorrectamente subsumida en la cultura de la citación. Prohibir el uso del “factor de impacto” de las revistas como criterio discriminador de la calidad. Eliminar la inadecuada categorización de las revistas en 1,2 y 3 y su utilización para categorizar investigadores utilizada actualmente por las comisiones del CONICET.

2. Exigir la evaluación de los investigadores a partir del análisis de la calidad de su producción científica. Ello implica la obligación de los pares de leer y analizar dicha producción y apreciarla en función de distintos objetivos institucionales. Por ejemplo en el CONICET en relación al desarrollo de la carrera del investigador, lo que es diferente a un análisis de calidad y factibilidad de un proyecto.

3. Analizar la calidad de la producción en ciencia aplicada a partir de los criterios específicos que identifican calidad en la disciplina, eliminando el reduccionismo de restringirla a la publicación de papers en revistas con referato.

4. Analizar la calidad de la producción en ciencias sociales y humanidades dando alta relevancia a los libros en editoriales prestigiosas y/o con directores de colección y/o comité editorial, y a los artículos publicados en libros, con mayor puntaje a los primeros en relación a las publicaciones en revistas.

5. Trasladar los criterios de evaluación de la calidad de la producción científica señalados en los puntos 1, 2, 3 y 4 a los organismos como CONEAU en Argentina para que sean debatidos por los pares académicos que integran sus comisiones de evaluación.

6. Plantear a las comunidades de las ciencias exactas y naturales la necesidad de crear o fortalecer revistas nacionales/regionales de alto nivel en las áreas de mayor desarrollo científico, incorporando a los académicos de mayor prestigio en su dirección de manera de quebrar la inercia de la publicación en revistas internacionales, como único elemento de prestigio y acumulación de antecedentes.

7. Consolidar a las editoriales universitarias de las universidades estatales y privadas fortaleciendo sus redes, impulsando el desarrollo de comités editoriales y de directores de colección prestigiosos y pagos (directamente o por vías institucionales).

8. Fortalecer la consolidación y el desarrollo de revistas académicas con referato. Para ello impulsar el debate para que las universidades seleccionen y financien los recursos humanos encargados de su dirección académica y de su gestión técnica y administrativa.

9. Apoyar y fortalecer la acción del CAICYT en Argentina y de las iniciativas como SciELO, Redalyc, Latindex.

10. Impulsar el uso del español y del portugués en las publicaciones de Iberoamérica rescatando por las ciencias sociales y humanidades las infinitas ventajas de usar idiomas vernáculos que expresan con riqueza insustituible la producción académica en estos campos para los países de la región.

11. Plantear a las agencias estatales de financiamiento la obligatoriedad de que en todos los proyectos se asigne un porcentaje significativo de los presupuestos de los mismos (por ejemplo un 20%) a la publicación de la producción generada.

12. Destinar partidas significativas del presupuesto global de ciencia y tecnología al financiamiento de los procesos de construcción de editoriales científicas/universitarias y revistas nacionales y regionales de calidad.

Bibliografía

- Barsky, Osvaldo (en prensa) "La evaluación de la calidad académica en debate". Tomo I: *Los rankings internacionales de las universidades y el rol de las revistas científicas*, UAI-Editorial Teseo, Buenos Aires.
- Bernal, John D. (1979) *La ciencia de nuestro tiempo*. Ed. Nueva Imagen, México.
- Biojone, Mariana Rocha (2002) "Presencia de las revistas latinoamericanas, caribeñas, españolas y portuguesas en las bases de datos internacionales". En *Primera Reunión Regional de la red Scielo*, Valparaíso, Chile, 30 sept-2 oct.2002.
- Cole, Stephen y Cole Jonathan R. (1967) "Scientific Outpout and Recognition: A Study in the Operation of the Reward System in Science", *American Sociological Review*, Volume 32, Issue 3 (Jun.1967), 377-390.
- Cole, Jonathan y Cole, Stephen (1971). "Measuring the Quality of Sociological Research: Problems in the Use of the Science Citation Index". *The American Sociologist*, 1971, Vol.6 (February): 23-29.
- Garfield, E. (1955) "Citation Indexes for Science. A New Dimension in Documentation through Association of Ideas", *Science* 122, 108–111.
- Garfield, E. (1979) *Citation Indexing.* ISI, Philadelphia.
- Garfield, Eugene. (2005) "El tormento y el éxtasis - La historia y el significado del factor de impacto" ponencia en *Congreso Internacional sobre la revisión y publicación biomédica*, Chicago, 16 de septiembre 2005
- Garfield, Eugene. (2007) "Tracing the Influence of JD Bernal on the World of Science through Citation Analysis". Presented at *Bernal Symposium on Protein Crystallisation*. University College, Dublin, Belfield, Dublin, 3 y 4 September 2007.
- Ortiz, Renato (2009) *La supremacía del inglés en las ciencias sociales*. Ed. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
- Patalano, Mercedes (2005) "Las publicaciones del campo científico: las revistas académicasde América Latina". *Anales de documentación*, Nº8, pp.217-235, Buenos Aires.
- Solla Price de, John (1973) *Hacia una ciencia de la ciencia*. Ariel, Barcelona
- Spinak, Ernesto (1996) "Los análisis cuantitativos de la literatura científica y su validez para juzgar la producción latinoamericana", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana* Nº120(2)

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

COMUNICACIONES

La incorporación de las TIC a la enseñanza universitaria de los idiomas

Alberto Ramírez Martinell[1], *Miguel Ángel Casillas Albarado*[2] *y Celia Cristina Contreras Asturias*[3]

Universidad Veracruzana / albramirez@uv.mx, mcasillas@uv.mx, celcontreras@uv.mx

Resumen

La integración de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el currículum universitario es un tema que ha estado presente en los planes de modernización educativa desde hace un par de décadas, sin embargo su incorporación en los planes y programas se ha dado de forma azarosa, poco reflexiva, desmedida, subjetiva y sin consensos colegiados. En el presente artículo nos proponemos reportar los logros de una intervención realizada en la Facultad de Idiomas de la Universidad Veracruzana en la que se describieron los rasgos del egresado con respecto al uso de tecnología digital para justificar y legitimar las prácticas cotidianas del profesorado en torno a ella.

PALABRAS CLAVE: Tic; Enseñanza De Idiomas; Educación Superior

Abstract

Incorporating ICT in a Higher Education Language Teaching Program. Integration of Information and Communication Technologies (ICT) in the Higher Education Curricula is a topic that has been included in the educational modernization discussions for a couple of decades already;nonetheless a proper integration within programs has ended up being an ill-defined, winding and subjective process with no collegiate consensus. In this article we aim to report the findings of an intervention conducted within the Faculty of Foreign Languages at the Universidad Veracruzana, Mexico, where we achieved to describe the characteristics of their graduates with respect to digital technology to justify the daily teaching practices revolving ICT.

KEYWORDS: ICT Integration; Language Teaching; Higher Education

Artículo Recibido: 30-7-2014 Aceptado: 5-9-2014

1 Doctor en Tecnología Educativa por la Universidad Lancaster, Inglaterra. Magister en Ciencias de la Computación y los Medios de Comunicación por la Universidad de Ciencias Aplicadas de Furtwangen, Alemania.

2 Doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Paris. Investigador en el Instituto de Investigaciones en Educación por la Universidad Veracruzana.

3 Licenciada en Lengua Inglesa y Francesa Maitrise Fle, Université Stendhal Grenoble III, Francia. Maestría en Didáctica del Francés. Directora de la Facultad de Idiomas de la Universidad Veracruzana.

Introducción

En el discurso oficial mexicano la integración de un componente tecnológico se ha discutido desde 1989 (SEP) como un tema relevante y habilitador de instituciones, profesores y estudiantes. Las entonces referidas "tecnologías electrónicas" han representado desde finales de los ochenta un elemento de aspiración, de inclusión en el mundo desarrollado y de incursión en la sociedad de la información, y su integración en el contexto académico –independientemente del nivel educativo– representaba y sigue aún representando un rasgo de modernidad (Lizarazo, 2014). Desde entonces las reflexiones en torno a la incorporación de las TIC en las escuelas, han sido centrales en los diferentes programas federales de desarrollo y modernización educativa (Programas de modernización Educativa, 1989); Programa de desarrollo educativo, 1995; Programa Nacional de educación 2001-2006, 2001; Programa sectorial de educación 2007-2012, 2007; además de proyectos federales como Enciclomedia, MiCompuMX, Aula telemática (SEP, 2011); y Habilidades Digitales para Todos (SEP, 2010; DOF, 2011); así como en los Acuerdos 592 y 712 por los que se establece la Articulación de la Educación Básica y se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, respectivamente). Pero a pesar del discurso reiterado y enfático de la importancia de incluir las TIC en la educación, en los procesos de enseñanza-aprendizaje, solamente se ha traducido en acciones orientadas hacia la promoción de políticas de equipamiento (como en los programas federales de Enciclomedia, HDT, Aula Telemática y MiCompuMx); y de capacitación y certificación de competencias digitales de los docentes (CONOCER); sin llegar a acuerdos o discusiones colegiadas sobre la concreta incorporación de las TIC en los planes y programas de las asignaturas de los distintos niveles que componen al sistema educativo mexicano.

Para el caso de educación superior la historia no ha sido diferente. El discurso institucional que justifica como una necesidad imperiosa incorporar las TIC a los planes y programas universitarios, ha estado presente desde hace tiempo pero enfocándose principalmente en equipamiento y dejando de lado acciones concretas para la incorporación de las TIC en el aula.

En las carreras técnicas como ingeniería, arquitectura o inclusive en diseño gráfico, la adopción de programas informáticos especializados como Autocad o Photoshop –por mencionar dos– ha sido hasta cierto punto natural e intuitiva. Pero saber acerca de TIC –o como también es referido, estar alfabetizado tecnológicamente– no solamente tiene que ver con el manejo de software especializado, sino con otros saberes digitales que permitan que el estudiante o profesor universitario pueda realizar tareas propias de su disciplina.

Si bien la integración de TIC en carreras técnicas o de orientación hacia la ejecución de proyectos mediante el uso de tecnología digital ha sido frecuente, en carreras de orientación distinta a estas áreas, el uso de software especializado no es tan claro y aun cuando todos los actores universitarios reconocen que los estudiantes deben utilizar las TIC al egresar su carrera, la dosificación de los temas tecnológicos es, de manera general, difusa, principalmente por la ausencia de una discusión colegiada al respecto.

El uso de ciertos programas informáticos para el procesamiento de palabras, la manipulación de conjuntos de datos mediante hojas de cálculo y la administración de presentaciones electrónicas, se generalizó, se popularizó y se adoptó como el mínimo necesario para utilizar una computadora con fines educativos; sin embargo, esto no implica que ése haya sido el camino adecuado para la selección del software o para la definición de las competencias, habilidades o saberes digitales de los universitarios, ya que la adopción y uso de Microsoft Office y de Windows más que una decisión académica, representó, en un principio, una decisión que permitiría a las universidades utilizar una plataforma común con acceso relativamente sencillo a soporte técnico y a una creciente comunidad de usuarios capaz de crear material de consulta y didáctico; pero en un segundo momento,

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

conservar el software propietario respondió no sólo a la tendencia global de utilizar dichos productos, sino a un evidente objetivo comercial.

En las carreras universitarias de idiomas, los saberes digitales además de haber sido definidos – o influenciados– por la tendencia generalizada del uso de los productos de Microsoft, han sido también definidos e impulsados por la industria editorial, que ha provisto a los docentes de material didáctico complementario a los libros de texto y consulta. Es así como los materiales en video, audio y discos compactos con actividades, programas interactivos y acceso a sitios de Internet, han ido esbozando no sólo lo que los docentes deben enseñar a los estudiantes sino las herramientas digitales que deben ser capaces de manipular. Empero, aún cuando los materiales didácticos son vistosos y útiles y las herramientas digitales son pertinentes, su producción y sugerencia de uso se dio lejos del trabajo colegiado de los profesores o de reuniones de academia orientadas hacia la discusión sobre el tema de incorporación de TIC en los planes y programas de las carreras.

Lo que queremos resaltar es que la incorporación de las TIC directamente en las aulas universitarias, se ha dado principalmente por tendencias comerciales, por políticas institucionales de sugerencia y, en algunos casos, por la iniciativa de grupos de docentes o de algún profesor entusiasta que ha decidido incorporar herramientas tecnológicas, como objeto de estudio, como estrategia de enseñanza-aprendizaje, o como un nuevo conjunto de materiales didácticos para complementar su clase. A pesar de todos los discursos federales e institucionales en que se valora su integración ésta no ha sido reflexionada de manera colegiada y podríamos decir que ha tendido a ser azarosa, poco reflexiva, y muy probablemente en algunos casos, hasta desatinada.

La enseñanza de los idiomas es estructurada; las clases son usualmente planeadas como partes de un todo; hay marcos de referencia europeos; exámenes de certificación; y programas y productos editoriales compuestos por libros de consulta, libros de trabajo, libros para el profesor, materiales de audio y de video, así como hojas de trabajo y diversos tipos de recursos que hacen que la enseñanza de idiomas sea una de las disciplinas más ricas en recursos didácticos. Asimismo la proclividad de los docentes hacia el uso de herramientas tecnológicas (como el audio casete, la videocasetera, programas informáticos de corte educativo o herramientas digitales –como los diccionarios y traductores de bolsillo–), hacen de las facultades de Idiomas un entorno interesante para investigar por qué la incorporación de las TIC no se ha dado de manera sistematizada.

Sostenemos la hipótesis de que la incorporación de las TIC en las facultades de Idiomas resulta entonces más fácil, pues sus docentes comparten representaciones sociales proclives a la innovación didáctica y hay entre ellos muy escasas actitudes negativas o de resistencia hacia el uso de TIC como herramientas o material didáctico.

La cultura académica de los profesores de Idiomas, por tradición incluye el uso de la tecnología como herramienta docente. Los casetes y radio grabadoras, por ejemplo, han acompañado a los profesores de Idiomas a sus clases, y se han integrado como herramientas complementarias, que más que competir con el tiempo que el currículum demanda, sirven para fines específicos como llevar la voz de un nativo parlante al salón de clases. De igual manera, la aceptación y el uso de video, de discos compactos interactivos, y más recientemente, de pizarrones digitalizados, proyectores y tabletas, hacen del docente de Idiomas un individuo proclive al uso y revestimiento de sus prácticas académicas con tecnología digital complementaria.

Aprovechando dicha apreciación sobre la cultura académica de estos profesores en específico fue que decidimos hacer una intervención en la Facultad de Idiomas de la Universidad Veracruzana, México, donde convocamos a los profesores de las carreras de lengua inglesa y lengua francesa, para discutir sobre lo que los estudiantes de ambos programas educativos deberían saber de TIC

al egresar de sus carreras. Para estructurar la discusión hemos utilizado el esquema de los saberes digitales propuesto por Ramírez-Martinell y Casillas (2014) en el que se habla de ocho saberes informáticos y dos más informacionales 1) administración de archivos; 2) administración de dispositivos; 3) programas y fuentes de información especializados; 4) creación y manipulación de texto plano y texto enriquecido; 5) creación y manipulación de contenido multimedia; 6) creación y manipulación de conjuntos de datos; 7) comunicación; 8) colaboración y socialización; 9) literacidad digital; y 10) ciudadanía digital– que permiten delinear el perfil del egresado de las carreras ofrecidas en la universidad.

La Facultad de idiomas

La incorporación de las TIC a la educación superior ha pasado por una etapa inicial centrada en el abasto de los recursos tecnológicos en su materialidad, en el equipamiento y la construcción de redes. En nuestro caso de estudio observamos cómo es característico el uso de recursos tecnológicos en la Facultad de Idiomas de la Universidad Veracruzana, que está ubicada en la Unidad de Humanidades de Xalapa, la capital del estado de Veracruz en México. Ahí comparte instalaciones (aulas, auditorios, laboratorios, centro de autoacceso) e infraestructura tecnológica (telefonía, red inalámbrica, servicios institucionales de correo electrónico, portales institucionales, plataforma de aprendizaje distribuido) con cinco facultades más: Antropología, Filosofía, Historia, Letras Españolas y Sociología.

La Facultad de Idiomas tiene una disposición alta hacia el uso de tecnología digital ya que se ha preocupado por equipar sus espacios, adquirir las licencias que de alguna manera han definido como esenciales para las labores académicas y dotar de dispositivos adecuados para la ejecución de actividades propias de la disciplina. Asimismo, la Facultad cuenta con acceso a red inalámbrica y hace uso moderado de los servicios informáticos y de información provistos por la Universidad Veracruzana. A continuación se presenta esta información con más detalle.

Equipo de cómputo para uso académico

Para una población poco mayor de las mil personas, la Facultad de idiomas cuenta con 104 computadoras de escritorio y 25 computadoras portátiles ubicadas principalmente en el Centro de Autoaccesso (40 de escritorio y 7 portátiles) y en el Aula virtual (10 de escritorio). También cuenta –en promedio– con dos computadoras por cada oficina administrativa de la Facultad (Dirección, Secretaría Académica, Departamento de Lenguas Extranjeras, Jefatura de Inglés, Jefatura de Francés, Coordinación de Tutorías, Centro de Documentación y Coordinación de Posgrados); y con al menos una en cada uno de los cubículos de los profesores.

Software

Los equipos de cómputo –en su mayoría con sistemas operativos Windows 7– tienen instalado la suite de software de oficina de Microsoft en sus versiones 2007 o 2010; herramientas de apoyo al aprendizaje del idioma Inglés como “Tell me more” y otros recursos digitales para el aprendizaje de idiomas como Francés, Chino, Italiano, Japonés, Alemán, Portugués con licencias adquiridas en 2012, 2013 y 2014. Asimismo, se cuenta con la suite para producción multimedia de Adobe CS6 (licencia adquirida en Junio de 2013).

Dispositivos

Además de contar con los dispositivos digitales genéricos como computadoras e impresoras, la Facultad tiene al menos 10 cañones para préstamo ubicados en el centro de autoacceso; cañones y pintarrones instalados en cada salón de clases (en algunos salones además hay pizarrones

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

verdes). La Facultad cuenta con equipo para préstamo ubicado en algunos salones. Ese equipo se puede dividir en dos: equipo para la docencia y equipo para autoestudio.

Dispositivos para docencia e interpretación simultánea

- tres cañones (uno para uso del DELEX y dos para posgrados)
- doce juegos de bocinas ubicados en el Centro de Auto-acceso
- siete laptops para préstamo a académicos, uso en las aulas o en el centro de autoacceso donde están ubicadas
- dispositivos Mimio para utilizar pizarrones interactivos
- y un pizarrón electrónico en el Centro de Auto-acceso que está en desuso debido al software que utiliza
- cuatro pantallas de pared; dos ubicadas en el centro de autoacceso, una en uno de los salones de posgrado y una más en el salón G-1
- una smart TV instalada en el salón G11,
- equipo para interpretación simultánea compuesto por 48 diademas, dos mezcladoras y una cabina.

Dispositivos para autoestudio

- 39 grabadoras ubicadas en el Centro de Autoacceso; 14 localizadas en el área de audio para uso de los estudiantes y profesores; y el resto se encuentran en cabina para préstamo a los académicos.
- ocho grabadoras interactivas en el Centro de Autoacceso.
- ocho videocaseteras con televisión en cabinas individuales en el centro de auto-acceso
- ocho reproductores de DVD con televisión en cabinas individuales en el centro de auto-acceso
- cámaras web para préstamo
- 30 diademas con o sin micrófono para su uso en la sala de cómputo y de audio del Centro de Auto-acceso.

Acceso a Internet y a servicios tecnológicos institucionales

Aún cuando en los edificios de la Facultad hay ruteadores, la señal de Internet –que es provista desde la facultad de Estadística e Informática– es intermitente y de distintos grados de intensidad, por lo que no se puede hablar de una experiencia de conectividad completamente satisfactoria, afectando con la baja calidad de la señal, las actividades que dependen completamente del acceso a recursos en línea.

Finalmente, sobre los servicios institucionales comúnmente utilizados en esta Facultad podemos destacar el uso académico del correo institucional (https://mailweb.uv.mx), de la plataforma de aprendizaje distribuido (EMINUS-https://eminus.uv.mx/eminus/default.aspx) la biblioteca virtual (http://www.uv.mx/bvirtual/); y el uso administrativo de sistemas como Banner (Subsistema de recursos humanos, administración escolar y recursos financieros Cf. http://www.uv.mx/siiu/files/2012/10/SIIA_Descripcion_Abril_2011.pdf), SISPER (https://dsia.uv.mx/sisper/), Hermes (https://sapp.uv.mx/hermes) y SIIUU (http://www.uv.mx/siiu/). Asimismo, el Sistema de evaluación al desempeño docente (SEDDUV http://eval.uv.mx/evaluacion/), la Bolsa de trabajo (http://www.uv.mx/bolsadetrabajo/), el Sistema de atención integral a la salud (SAISUV, http://www.uv.mx/saisuv/), el Sistema de Vinculación Universitaria (SIVU), el Sistema de registro de investigaciones (SIREI), el Programa Operativo Anual (POA), el Sistema Institucional de Tutorías (SIT) y el Departamento de Evaluación Académica (DEA).

Como puede observarse en el caso que hemos estudiado, hay una amplia diversidad y disponibilidad de recursos para profesores y estudiantes. Es evidente una enorme inversión económica que ha dado lugar a este alto grado de habilitación tecnológica. Es obvio que todo este importante grado de equipamiento se ha logrado con enorme esfuerzo y con la intención de beneficiar a los estudiantes y profesores. Sin embargo, también ha sido resultado de la improvisación y del sentido común; se ha realizado sin planeación, sin un acuerdo colegiado que permita definir prioridades y criterios de inversión y de gasto. Esto ha sido así porque antes tampoco había claridad sobre la propuesta formativa -en materia de TIC- que orientara las acciones pedagógicas en la vida cotidiana de la Facultad.

La intención de precisar los contenidos formativos en materia de TIC y otorgar una dirección general a la formación de los estudiantes de Idiomas, posibilitará tener mayor claridad sobre los recursos a invertir y sobre las prioridades institucionales para habilitarse en materia de tecnología.

Los saberes digitales

La medición de lo que saben los docentes universitarios sobre Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y lo que saben hacer con ellas, es una tarea complicada; y esto se debe principalmente a la existencia de al menos tres perspectivas que se suelen utilizar para la medición: una orientada a las competencias laborales, otra más orientada a productos propietarios y una tercera basada en estándares y marcos de referencia globales.

Perspectiva orientada a competencias laborales

La perspectiva orientada a las certificación de competencias laborales en materia de TIC tiene obviamente una intención laboral. Los organismos certificadores mexicanos como Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) y el Organismo Acreditador y Certificador de Competencias Laborales del Estado de Veracruz (ORACVER) tienen como prioridad hacer evidentes las habilidades, conocimientos, productos y desempeño que pueden poner en juego las personas al enfrentarse a una tarea laboral específica. El caso de la norma técnica de competencia laboral (NTCL) para producir multimedia (ORACVER, 2010) tienen como propósito general indicar las habilidades, actitudes, conocimientos y productos que una persona debe poseer para manipular, editar y reproducir o visualizar fotografías, imágenes vectoriales, vídeos y cápsulas de audio. Esta NTCL está relacionada con el manejo de dispositivos digitales, equipo de cómputo y software, pero su orientación es muy específica, ya que descuida otros aspectos como la comunicación, la socialización, el manejo de datos, la literalidad y la ciudadanía digital.

Asimismo, la NTCL para producir multimedia contempla la realización de productos que serán empleados en el ámbito laboral, su enfoque y orientación hacia el trabajo la alejan del contexto académico, por lo que el empleo de NTCL en el contexto académico –aún cuando el objetivo sea utilizar TIC– resulta limitado, fuera de foco y poco pertinente para la medición de los saberes digitales de los agentes universitarios.

Perspectiva orientada a productos comerciales

La perspectiva orientada a la certificación del uso de productos comerciales pone especial atención en el uso de una herramienta o una metodología para el uso de productos comerciales. Este enfoque es adecuado para la certificación de los saberes digitales orientados al uso de software propio de la disciplina o –más comúnmente– al uso de software de productividad, pero al igual que el enfoque anterior, deja desatendidos –u obvia– a los demás saberes digitales. Un ejemplo de esta perspectiva en la certificación de competencias orientadas a la producción es la certificación

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

de los productos de Microsoft como el Microsoft Office Specialist (MOS); el Microsoft Certified Solutions Associate (MCSA); el Microsoft Certified Solution Developer; o el Microsoft Certified System Engineer (MSCE); certificaciones en las que el foco de atención es la pericia con la que se aplican los conocimientos sobre el manejo de los productos de Microsoft. Para el caso de los productos de Apple el tratamiento no es diferente. Esta empresa también cuenta con diversos certificados que según ellos diferencian a los usuarios. Entre los certificados más conocidos podemos resaltar el Apple Certified Pro (en el uso de aplicaciones como Aperture, Final Cut, Logic o Motion) y el Apple Certified Macintosh Technician Certification (ACMT) [1]

Por su parte la certificación de competencias –como Por su parte la certificación de competencias en temas referentes al Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT); Information Technology Infrastructure Library (ITIL); CISCO, Java o Solaris, referentes al manejo de software especializado de redes, lenguajes de programación y/o base de datos representa, principalmente para los usuarios técnicos de computadoras, es una opción cada vez más necesaria para potenciar su inserción laboral; sin embargo, para los usuarios –estudiantes y profesores– de otras áreas, estas certificaciones son ajenas para los intereses y necesidades según las demandas de sus disciplinas. El contexto donde esta perspectiva opera, aún cuando no se dice explícitamente, es el laboral o el inmediato anterior a la inserción laboral, donde los candidatos a una plaza –no necesariamente estudiantes o egresados– recurren a la certificación de sus competencias en el manejo de herramientas concretas como estrategia para mejorar su *currículum vite*.

De manera general podemos observar cómo esta perspectiva es, al igual que la perspectiva de certificación de competencias laborales, limitada, coercitiva porque demanda el uso –y la compra– de un producto comercial y poco operante en el contexto universitario.

Perspectiva orientada al cumplimiento de lo establecido por estándares globales

La perspectiva orientada al cumplimiento de lo establecido por estándares globales, es quizás la más adecuada para el contexto académico –siempre y cuando el marco de referencia contemple a los agentes universitarios como los operadores de sistemas digitales. Entre los marcos de referencia globales destacan los Estándares de Competencias TIC para docentes (ECD-TIC) de UNESCO (2008); las habilidades funcionales de TIC; habilidades TIC para aprender; o habilidades propias del siglo XXI propuestas por la OCDE (2010; 2012); la Licencia Internacional para Operar Computadoras (International Computer Driving License) de la ECDL (2007) o los Estándares Nacionales de Tecnología para Estudiantes, para docentes, para administradores, para entrenadores, y para educadores de informática (NETS-S, NETS-T, NETS-A, NETS- C y NETS- CSE respectivamente) de la International Society for Tecnology in Education (ISTE, 2012) que proponen la observación de ciertas áreas del conocimiento y aplicación de las TIC, pero lo hacen sin considerar las disciplinas universitarias.

Aun cuando esta perspectiva es la más adecuada de las tres para la medición de los saberes digitales de los universitarios, su carácter global las aleja de las consideraciones locales, disciplinarias y de un manejo informático e informacional extenso. Por ejemplo la OCDE, no pone atención en los temas referentes a la administración de dispositivos, de archivos, de datos ni –al igual que ECDL– de software especializado; y las NETS de ISTE se enfocan principalmente a cuestiones informacionales dejando de lado los temas operativos y de aplicación disciplinaria. Estando conscientes de que un enfoque único del tipo “one size fits all” no atiende necesariamente a todas y cada una de las particularidades de las disciplinas universitarias, la adaptación de un enfoque para la medición de saberes digitales es imprescindible.

---

1 Para mayor información sobre los programas de certificación, consultar:
para Microsoft: https://www.microsoft.com/learning/en-us/certification-overview.aspx
para Apple: http://training.apple.com/certification/acmt

Por lo anterior y con el afán de proponer un marco de referencia a la medida de las necesidades propias de un contexto académico específico –como lo es el de las facultades de Idiomas– hemos utilizado a los saberes digitales para la definición de lo que un estudiante debería saber de TIC al terminar su carrera universitaria.

Saberes Digitales: Definiciones

A continuación incluimos las definiciones de los 10 saberes digitales que consideramos para esbozar el perfil del egresado de las carreras ofrecidas en las facultades de Idiomas. Para una definición más detallada de los saberes digitales sugerimos revisar el texto de Los saberes Digitales de los universitarios de Ramírez-Martinell y Casillas (2014) y el libro que ambos coordinaron Háblame de TIC: Tecnología Digital en la Educación Superior (2014).

Saber usar dispositivos: Conocimientos y habilidades necesarias para la operación de sistemas digitales (computadoras, tabletas, smartphones, cajeros automáticos, kioscos digitales) mediante la interacción con elementos gráficos del sistema operativo (menús, iconos, botones, notificaciones, herramientas); físicos (monitor, teclado, mouse, bocinas, panel táctil); o a través del establecimiento de conexiones con dispositivos periféricos(impresora, escáner, cañón, televisión, cámara web, micrófono) o con redes de datos (sean alámbricas o inalámbricas).

Saber administrar archivos: Conocimientos y habilidades necesarias para la manipulación (copiar, pegar, borrar, renombrar, buscar, comprimir, convertir, etc.); edición (tanto de su contenido como de sus atributos); y transferencia de archivos ya sea de manera local (disco duro interno o externo, disco óptico, memoria USB); por proximidad (bluetooth, casting, airdrop) o de forma remota (como adjunto, por inbox o en la nube).

Saber usar programas y sistemas de información especializados: Conocimientos y habilidades referidas a dos elementos: al software cuyas funciones y fines específicos son relevantes para enriquecer procesos y/o resolver tareas propias de una disciplina, por ejemplo: diseño gráfico, programación, análisis estadístico, etc.; y a las fuentes de información digital especializadas, tales como bibliotecas virtuales, revistas electrónicas e impresas, páginas web y blogs, entre otras.

Saber crear y manipular contenido de texto y texto enriquecido: Conocimientos y habilidades para la creación (apertura de un documento nuevo, elaboración de una entrada en un blog); edición (copiar, pegar, cortar); formato (cambiar los atributos de la fuente, determinar un estilo, configurar la forma del párrafo); y manipulación de los elementos (contar palabras, hacer búsquedas, revisar ortografía, registrar cambios en las versiones del documento) de un texto plano; o la inserción de elementos audiovisuales (efectos, animaciones, transiciones) de un texto enriquecido (como una presentación, un cartel, una infografía).

Saber crear y manipular conjuntos de datos: Conocimientos y habilidades para la creación (en programas de hojas de cálculo, de estadística o en bases datos); agrupación (trabajar con registros, celdas, columnas y filas); edición (copiar, cortar y pegar registros y datos); manipulación (aplicar fórmulas y algoritmos, ordenar datos, asignar filtros, realizar consultas y crear reportes); y visualización de datos (creación de gráficas).

Saber crear y manipular medios y multimedia: Conocimientos y habilidades para la identificación (por el contenido o atributos del archivo); reproducción (visualizar videos, animaciones e imágenes y escuchar música o grabaciones de voz); producción (realizar video, componer audio, tomar fotografías); edición (modificación o alteración de medios); e integración de medios en un producto multimedia y su respectiva distribución en diversos soportes digitales.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Saber comunicarse en entornos digitales: Conocimientos y habilidades para transmitir información (voz, mensajes de texto, fotos o videollamadas) a uno o más destinatarios; o recibirla de uno o más remitentes de manera sincrónica (llamada, videoconferencia o chat) o asincrónica (correo electrónico, mensajes de texto, correo de voz).

Saber socializar y colaborar en entornos digitales: Conocimientos y habilidades orientadas a la difusión de información (blogs, microblogs); interacción social (redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram); presencia en web (indicar "me gusta", hacer comentarios en servidores de medios o blogs, marcado social); y al trabajo grupal mediado por web (plataformas de colaboración como Google docs o entornos virtuales de aprendizaje como Moodle y Eminus).

Saber ejercer y respetar una ciudadanía digital: Conocimientos, valores, actitudes y habilidades referentes a las acciones (usos sociales, comportamientos éticos, respeto a la propiedad intelectual, integridad de datos, difusión de información sensible); ejercicio de la ciudadanía (participación ciudadana, denuncia pública, movimientos sociales, infoactivismo) y a las normas relativas a los derechos y deberes de los usuarios de sistemas digitales en el espacio público y específicamente en el contexto escolar. La ciudadanía digital (ciberciudadanía o e-ciudadanía) también considera la regulación a través de normas y leyes; convenciones y prácticas socialmente aceptadas; actitudes y criterios personales. Asimismo, se relaciona con el manejo de algunas reglas escritas o normas sobre el comportamiento y el buen uso de estas tecnologías (Netiquette). Una ciudadanía responsable nos ayuda a prevenir los riesgos que se pueden originar a partir del uso de las TIC cotidianamente (robo, phishing, difamación, ciberbullying o ciberacoso).

Literacidad digital: Conocimientos, habilidades y actitudes dirigidas a la búsqueda efectiva de contenido digital y a su manejo, mediante la consideración de palabras clave y metadatos; adopción de una postura crítica (consulta en bases de datos especializadas, realización de búsquedas avanzadas); aplicación de estrategias determinadas (uso de operadores booleanos, definición de filtros); y consideraciones para un manejo adecuado de la información (referencias, difusión, comunicación).

Descripción del taller

El taller para la definición del perfil de egreso en función del grado de apropiación tecnológica en las carreras ofrecidas en la Facultad de Idiomas de la Universidad Veracruzana (Lengua Inglesa y Lengua Francesa), se desarrolló en las instalaciones de la Facultad de idiomas en dos sesiones independientes de 3 horas cada una durante el mes de marzo de 2014.

Al taller asistieron un total de 51 profesores de tiempo completo, docentes por horas, base e interinos de las licenciaturas en Lengua Inglesa y Lengua Francesa; un grupo de 10 monitores y observadores (profesores y estudiantes del doctorado en Investigación educativa, la maestría en educación virtual, y maestría en investigación educativa, y dos investigadores responsables del proyecto), también asistieron profesores del DELEX y educación continua, y algunos otros. A la sesión de la mañana llegaron 23 profesores y a la de la tarde 28, con la consigna de discutir sobre la incorporación de las TIC en su plan de estudios y así poder contar con elementos provenientes de una reflexión interna.

El evento inició con una breve presentación del proyecto de "Saberes Digitales del Profesor Universitario" por parte de los investigadores titulares; posteriormente, los docentes se organizaron en diez equipos de dos o tres personas con la intención de discutir cada uno de los saberes digitales enunciados anteriormente. A cada uno de los diez equipos se sumó un colaborador del grupo de investigación quien, bajo la consigna de presentar la definición del saber digital asignado y sus componentes cognitivo e instrumental, orientó la discusión para poder proponer el perfil del egresado de la Facultad de Idiomas. Finalmente, se presentaron ante el grupo las versiones

preliminares de cada uno de los saberes digitales que el estudiante de la Facultad de Idiomas debe tener al egresar la carrera de Lengua Inglesa o Lengua Francesa. En esta etapa se consideraron los comentarios de los compañeros profesores para finalmente construir un perfil compuesto por las reflexiones realizadas en los equipos y los comentarios y experiencias compartidas por el resto de los profesores.

En una de las dos sesiones, algunos de los profesores se mostraron inicialmente serios y antes de comenzar con la dinámica cuestionaron la obligatoriedad del taller. Al respecto se les informó que la participación en la actividad era voluntaria, y aun cuando algunos profesores abandonaron el taller, otros tantos mostraron escepticismo y resistencia a las actividades iniciales. El resto –la gran mayoría– contribuyeron de manera participativa en la construcción de los perfiles de egreso.

El debate inicial se extendió hacia zonas que no tienen que ver con la definición de un perfil de egreso pero sí con el cumplimento de las expectativas de formación. Por ejemplo, se señaló enfáticamente que la Red inalámbrica funciona deficientemente, que no tiene cobertura suficiente en el campus de Humanidades, que hay muchas páginas WEB bloqueadas por criterios burocráticos absurdos, etcétera. Se mencionó también que el origen social y las condiciones económicas de los alumnos no garantizan siempre que dispongan de los recursos necesarios para su trabajo académico y que la Universidad ofrece acceso a las TIC de manera limitada (en horarios y días de atención) así como equipo que no siempre tiene la capacidad o la paquetería de software necesaria. En otro orden de ideas, se habló también del malestar que afecta a muchos profesores que se sienten desfasados frente a las TIC y la rápida evolución de dispositivos y aplicaciones.

En el taller se entregó a cada equipo una ficha por cada saber tecnológico. En esas fichas para su exposición sintética presentamos primero una definición, después enunciamos los aspectos cognitivos y luego los instrumentales de cada saber, a continuación se establecieron algunos ejemplos (no exhaustivos) de su uso y se propusieron algunos indicadores. La idea era que esas fichas sirvieran como guía de la discusión por equipos y favorecieran el acuerdo en torno a los aspectos específicos de cada saber que deben caracterizar al egresado de Idiomas.

Rasgos para el perfil del egresado

Las discusiones grupales por saber digital, concluyeron con una reflexión sobre lo que los estudiantes de la Facultad de Idiomas deben saber de TIC al concluir su carrera. La reflexión se documentó en el mismo formato que está redactado el perfil de egreso, sólo que en función de cada uno de los saberes digitales. Al terminar la actividad se obtuvieron diez ideas generales cuya función será servir como punto de partida para una discusión más específica, que oriente un acuerdo por cada asignatura y/o experiencia educativa.

1. Saber usar dispositivos

Con relación a saber usar dispositivos digitales, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- manipular los dispositivos periféricos de un sistema personal o portátil de cómputo (bocinas, cámara web, micrófono, cañón, impresora y escáner) así como reconocer las entradas para su conexión con otros dispositivos y su configuración desde el sistema operativo;
- utilizar dispositivos móviles como tabletas, smartphones, grabadoras de audio y grabadoras de video para la generación de contenido digital; la documentación audiovisual de situaciones dadas; o para la ejecución de aplicaciones y programas específicos de la disciplina;
- hacer uso de la conectividad entre dispositivos para la ejecución de tareas específicas

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

(como impresión, proyección o transferencia de archivos); y
- establecer conexión a Internet (inalámbrica y alámbrica) a través de los dispositivos descritos anteriormente para desempeñarse como traductor, asesor bilingüe, docente, intérprete, editor o en otras actividades en las cuales las lenguas sean su herramienta de trabajo.

2. Saber administrar archivos digitales

Con relación a saber administrar archivos digitales, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- reconocer y diferenciar los tipos de archivos de acuerdo a su formato (audio, video, texto e imágenes) y ubicación (local o remoto); así como identificar las características principales de cada formato a fin de poder determinar si es factible la conversión entre formatos – incluida la valoración de la posible pérdida de información, o calidad del contenido del archivo–, la transferencia o publicación.
- distinguir los atributos de un archivo y saber cómo modificarlos a fin de asignar nombre de autor, fecha y comentarios al archivo desde el sistema operativo.
- almacenar, organizar archivos, utilizar nomenclaturas adecuadas para el control de versiones y manejar contraseñas para la seguridad del archivo.
- descargar y subir/adjuntar archivos tanto en correo electrónico; como en redes sociales genéricas (Facebook); plataformas educativas (Eminus, Moodle) y servicios de almacenamiento en la nube (Google Drive, DropBox).
- extraer, transferir y administrar archivos de medios generados mediante el uso de una cámara de video, una de fotos; una grabadora de audio; una tableta o un smartphone a fin de realizar conversiones entre formatos de archivos (de MOV a MP4 o MP3 a WAV y viceversa); compresiones necesarias para su manipulación; o para su transferencia u hospedaje en sistemas locales (dispositivos de almacenamiento) o remotos (nube).
- cambiar los atributos de un archivo por ejemplo un PDF protegido para poder imprimirlos, editarlos, etc.
- respaldar archivos con la finalidad de lograr cierta protección contra errores humanos, borrado accidental, uso negligente, virus, etc.

3. Programas y fuentes de información especializada

Con relación a saber usar programas y fuentes de información especializada, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- descargar, instalar y manejar aplicaciones móviles (apps).
- editar video (subtitulaje, cambiar de formato, administrar el proyecto de edición; exportar a formato de video y subir a internet).
- elaborar documentos académicos, como una traducción, tesis o libro.
- utilizar herramientas de apoyo a la traducción.
- estar familiarizado con software
  - para la producción multimedia como: Gimp, Audacity, Sony Vegas
  - para la elaboración de texto enriquecido y presentaciones interactivas: Publisher, iBook
  - para la socialización y colaboración: Wordpress
  - para la administración de texto y procesamiento de palabras: visores de PDF, editores de texto, procesadores de palabra.
  - aplicaciones para móviles: Sounds, diccionarios, spelltower, Word Magic
  - para el intercambio de datos como Dropbox, Skydrive, Drive.
- estar familiarizado con fuentes de apoyo, de información y práctica como:
  - diccionarios: Diccionario de la Real Academia Española; diccionario monolingüe de

Oxford; diccionario de Orford; Marian WebsterDictionary; Diccionario de sinónimos y antónimos; Word Reference; Galaxy para vocabulario
- sitios web de información y consulta: Biblioteca Cervantes, RAE de ortografía; Repositorio UV
- recursos y sitios web didácticos Open English; One stop open english, Mest English; Busy Teachers; TheEnglishTeachers; ISLab; rubric Start, theirregularverbs.com, theenglishteacher.com, bbc.co.uk, entre otros.

4. Texto y texto enriquecido

Con relación a saber crear contenido de texto y texto enriquecido, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- identificar, manipular y modificar el texto para resaltarlo, revisarlo y organizar su contenido; así como enriquecerlo con imágenes, videos y vínculos para elaborar material didáctico de calidad, traducciones y trabajos académicos vinculados con su disciplina.
- cortar, copiar, pegar, modificar y resaltar la fuente del texto (tamaño, estilo, negritas, subrayado, color) para comunicar sus ideas con claridad en diferentes situaciones y contextos con mayor precisión, fluidez y propiedad.
- alinear texto, insertar viñetas y comentarios para crear textos complejos de manera clara, estructurada, con provisión de ejemplos y sustento de conclusiones en algún tema específico vinculado con el idioma inglés o francés.
- usar críticamente el corrector ortográfico siendo competentes en la transmisión de ideas en una lengua, de una manera flexible y efectiva para propósitos profesionales, académicos y sociales.
- usar el diccionario del procesador de texto para crear una base de datos de términos frecuentes que facilite el uso del idioma y le permita reconocer un amplio rango de expresiones idiomáticas y coloquiales apreciando cambios de significado.
- buscar, contar palabras y hacer índices automáticos.
- insertar tablas, imágenes, comentarios, configurar páginas, insertar número de página y notas al pie de página.

5. Saber crear y manipular conjuntos de datos

Con relación a saber crear y manipular conjunto de datos, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- conocer hojas de cálculo para el desarrollo adecuado de investigaciones, elaboración de corpus graduados, actividades relacionadas con la práctica docente y para las funciones de la administración escolar.
- diseñar y manejar bases de datos para la agrupación de palabras, el análisis y compilación de textos, y la elaboración de glosarios graduados.

6. Saber crear y manipular medios y multimedia

Con relación a saber crear y manipular medios y multimedia, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- utilizar equipo y herramientas digitales para potencializar sus capacidades de traducción y comunicación a través de medios como: imagen, audio y video, respetando las leyes de autoría vigentes.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

- integrar productos digitales multimedia que ayuden al desarrollo de material didáctico, video subtitulado, infografías y presentaciones.

7. Saber comunicarse en entornos digitales

Con relación a saber comunicarse en entornos digitales, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- identificar y gestionar el manejo de un idioma extranjero de manera intercultural para establecer una comunicación adecuada entre pares.
- identificar herramientas de videollamadas (Skype, FaceTime) como medio de comunicación para la práctica de un idioma extranjero con un nativo de la lengua objetivo, así como para sesiones en revisión de actividades relacionadas a la conversación o tutorías.
- uso de mensajeros, correo electrónico y chats para la redacción de mensajes de texto tomando en cuenta el registro de lengua de acuerdo al uso sociolinguístico, a fin de manejarse adecuadamente en diferentes ambientes, formales o no formales.
- identificar la relación de uso académico que puede existir entre Facebook y Eminus en el desarrollo de actividades académicas de trascendencia en el aprendizaje del idioma.
- gestionar los mensajes individuales y masivos en redes sociales convencionales (Facebook, Twitter, Linkedin) o para el aprendizaje de lenguas extranjeras (livemocha y palabea) a fin de practicar el aprendizaje de un idioma.
- manejo de Instagram a fin de crear historias culturales de los idiomas que se estén aprendiendo.
- adjuntar de forma adecuada, tomando en cuenta la extensión del archivo, al compartir imágenes, vídeo, películas o audio, relacionados con la práctica o aprendizaje de un idioma.
- organización y gestión de contactos académicos y no académicos en las redes sociales (Facebook, livemocha, palabea.com, etc); herramientas para las videollamadas (Skype, FaceTime, Google Hangout) para un acceso rápido y adecuado de los contactos con el fin de establecer comunicación de tipo profesional (acuerdos para traducciones, tutorías a profesionales, consultorías a profesionales, etc.) o para practicar el idioma.
- identificar el medio tecnológico (Facebook, Skype, correo electrónico, LinkedIn, etc.) que apoye el contacto profesional para realizar convenios de colaboración con otros especialistas en el idioma, desarrollar proyectos de traducción o narrativa inter y multicultural, práctica en el fortalecimiento del idioma aprender, etc.

8. Saber socializar y colaborar en entornos digitales

Con relación a saber comunicarse por medios digitales, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- identificar las funciones de redes sociales convencionales Facebook, Twitter, linkedIn –éste para su CVU en otro idioma– para configurar la privacidad de su perfil.
- conocer y diferenciar las potencialidades académicas de las redes sociales actuales (Facebook, Twitter, Youtube) desarrollando estrategias que permitan la colaboración, creatividad, conocimiento de código de lenguaje (like, emoticones, símbolos, acrónimos, memes), participación y respeto, con la finalidad de consolidar los conocimientos adquiridos y aplicarlos en su desempeño profesional.
- conocer y diferenciar las redes sociales propias de la disciplina, tales como: Babelyou, Busuu, Duolingo, Lingualia, Livemocha, Palabea, etc. que propicien el conocimiento, la comprensión y la práctica de la lengua inglesa y/o francesa y de las culturas que les dan

sentido, con el fin de satisfacer las necesidades del contexto social y laboral.
- conocer las plataformas virtuales de colaboración como SharePoint, Google docs o entornos virtuales de aprendizaje como Moodle y Eminus.

9. Saber ejercer y respetar una ciudadanía digital

Con relación a saber ejercer y respetar una ciudadanía digital, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- conocer los riesgos de publicar información sensible en la red
- identificar los contextos y situaciones para el uso de lenguaje escrito informal (omisión de reglas gramaticales, ortográficas y de puntuación; uso excesivo de mayúsculas, uso de acrónimos y abreviaturas; uso de emoticones) y formal.
- conocer las normas y reglas legales sobre derechos de autor y las consecuencias legales y morales del plagio y de la omisión de los créditos correspondientes
- respetar los derechos de otros usuarios, evitando prácticas de acoso (ciberbullying) o de suplantación de identidad (phishing); o identificándolas y reaccionando ante ellas.

10 Literacidad Digital

Con relación al tema de literacidad digital, el egresado de la Facultad de Idiomas deberá:

- buscar, analizar, seleccionar e integrar información referida al estudio y desarrollo de las metodologías y técnicas para el desempeño docente en los diversos niveles de educación enfocados a la enseñanza y aprendizaje de los idiomas; el campo de la investigación y la traducción, a través de medios digitales variados, con base en criterios eficaces de búsqueda y manejo adecuado de información, respetando los derechos de autor, y asumiendo una postura crítica frente a la información encontrada en la web.
- identificar la veracidad de la información que encuentra en la red.
- conocer y manejar los diccionarios digitales especializados de idiomas (Cambridge, Oxford y Collins).
- conocer y utilizar siglas y acrónimos convencionales del idioma para identificar información específica en fuentes o medios digitales variados, por ejemplo Vocabularyabout ...; ttt, (teacherstalking time) ss (studentsstudents) t-s (teachers to students).
- utilizar, manejar y compartir diversas fuentes y medios de información digital, para el aprendizaje de idioma.
- conocer y poner en práctica las normas y reglas para citar y hacer referencia a la información de la web en sus trabajos académicos (tipo APA, o Harvard).
- realizar búsquedas en Google (vocabulario y verbos irregulares en presente, en pasado y en participio) incluidas aquellas orientadas al hallazgo de imágenes, video, ejercicios y/o foros de discusión.

Comentarios finales

Es evidente que la incorporación de las TIC al currículum universitario debe ser resultado de un acuerdo colegiado que le dé sentido y direccionalidad. Es también claro que no puede haber sólo políticas generales y homogéneas a nivel de las instituciones y países, sino que la incorporación de las TIC a la enseñanza universitaria debe pasar por las disciplinas y sus cuerpos de académicos.

El ejercicio aquí reportado pretende servir de base para una discusión a mayor profundidad a nivel de la Facultad que permita la incorporación de las TIC al currículum universitario. Falta precisar el grado de profundidad y la gradualidad con que cada saber debe ser aprendido por los estudiantes;

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

asimismo falta definir a nivel de cada asignatura cómo se usan y practican los saberes digitales y cómo se deben articular a los contenidos establecidos para cada curso.

Esperamos que este artículo sirva a las academias de las universidades latinoamericanas para actualizar sus Planes de estudios, pero también a los profesores para que puedan experimentar y ampliar el horizonte con que imparten sus cursos. Esperamos que a los estudiantes les ayude también para intervenir con mejores argumentos en la necesaria actualización de los Planes de estudios. Tenemos la expectativa de generar un debate que nos ayude a todos los universitarios para avanzar en la incorporación de las TIC al currículum, trascendiendo los discursos abstractos y precisando los objetivos de conocimiento específicos.

Los elementos del perfil de egreso aquí delineados representan una aproximación inicial para alcanzar una definición que ahora todavía no existe. Sin embargo, los resultados aquí presentados deberán de revisarse periódicamente, pues la evolución de las TIC es muy rápida y está caracterizada por procesos de innovación que dinamizan el conjunto de saberes digitales.

Referencias

- DOF (2011) *ACUERDO número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica*- México. Disponible en web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5205518&fecha=19/08/2011 (Acceso 22-05-2014).
- DOF (2013) *ACUERDO número 712 por el que se se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente*- México. Disponible en web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328399&fecha=29/12/2013 (Acceso 22-05-2014).
- DOF (2011) *ACUERDO número 605 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Habilidades Digitales para Todos.* Disponible en web: http://basica.sep.gob.mx/HDT/pdf/reglas/Reglasop_hdt12.pdf (Acceso 22-05-2014).
- Lizarazo, Diego y Andión, Mauricio (2013). *Símbolos digitales. Representaciones de las TIC en la comunidad escolar.* México, Siglo XXI.
- ORACVER (2010) *Norma Técnica de Competencia Laboral para Producción Multimedia*. NVTIC034. ORACVER- Disponible en web: http://oracver.sev.gob.mx/documentos/NTCL/34_NVTIC034.pdf (Acceso 18-05-2014).
- SEP (2010) *Habilidades Digitales para Todos*. México, SEP. Disponible en web: www.hdt.gob.mx (Acceso 13-05-2014).
- SEP (2011) *Evaluación de la fase experimental del proyecto Aula Telemática, y estudio para la generación de indicadores y determinación de línea base para establecer la evaluación de impacto social del programa Enciclomedia.* México, SEP.
- SEP-SEB (2006) *Plan General para la formación Continua de Docentes, Directivos y Personal de Apoyo Técnico Pedagógico para la Enseñanza Asistida por Enciclomedia*. México, SEP-SEB.
- SEP (1989) *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, SEP.
- SEP (1995) *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México, SEP.
- SEP (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, SEP.
- SEP (2006) *Plan y Programas de Estudio para la Educación Secundaria*. México, SEP.
- SEP (2007) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México, SEP.
- Ramírez-Martinell, Alberto y Casillas, Miguel Ángel. (en proceso editorial). "Los saberes digitales de los universitarios" en *Educación virtual y universidad, un modelo de evolución*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ramírez-Martinell, Alberto y Casillas, Miguel Ángel. (2014). *Háblame de TIC: Tecnología Digital en la Educación Superior*. Argentina, Brujas.

- UNESCO (2008) *Estándares de Competencias TIC para docentes (ECD-TIC)*. Disponible en web: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=41553&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Acceso 22-05-2014).
- ISTE (2012) *Estándares Nacionales de Tecnología para Estudiantes, NETS-S*. Disponible en web: http://www.iste.org/docs/pdfs/nets_2007_spanish.pdf?sfvrsn=2 (Acceso 20-05-2014).
- ISTE (2012) *Estándares Nacionales de Tecnología para Estudiantes, NETS-S*. Disponible en web: http://www.iste.org/docs/pdfs/nets_2007_spanish.pdf?sfvrsn=2 (Acceso 20-05-2014).
- ISTE (2012) *ISTE Standards Teachers, NETS-T*. Disponible en web: http://www.iste.org/docs/pdfs/20-14_ISTE_Standards-T_PDF.pdf (Acceso 20-05-2014).
- ISTE (2012) *ISTE Standards Administrators, NETS-A*.Disponible en web: http://www.iste.org/docs/pdfs/20-14_ISTE_Standards-A_PDF.pdf (Acceso 20-05-2014).
- ISTE (2012) *ISTE StandardsCoaches, NETS- C*. Disponible en web: http://www.iste.org/docs/pdfs/20-14_ISTE_Standards-C_PDF.pdf (Acceso 20-05-2014).
- ISTE (2012) *ISTE Standards Computer Science Educators, NETS- CSE*. Disponible en web: http://www.iste.org/docs/pdfs/20-14_ISTE_Standards-CSE_PDF.pdf (Acceso 20-05-2014).
- OCDE (2010) *Working Paper 21st Century Skills and Competences for New Millennium Learners in OECD Countries* (EDU Working paper no. 41). Disponible en web: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2009)20&doclanguage=en (Acceso 20-05-2014).
- OCDE (2012) *OCDE Multilingual Summaries Education at a Glance 2012* (Summary in Spanish). Disponible en web: http://www.oecd-ilibrary.org/content/summary/eag-2012-sum-es?isSummaryOf=/content/book/eag-2012-en (Acceso 20-05-2014).
- ECDL (2007) *European Computer Driving Licence* / International Computer Driving Licence Syllabus Version 5.0. Disponible en web: http://www.ecdl.org/programmes/media/ECDL_ICDL_Syllabus_Version_51.pdf (Acceso 20-05-2014).

Financiamiento

El presente artículo es un resultado del proyecto "Saberes Digitales Mínimos del Profesor Universitario", proyecto beneficiado por PROMEP en la convocatoria Nuevo Profesor de Tiempo Completo 2013.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Debate en DEBATE

El interés público por la calidad: homogeneidad en los criterios de evaluación y respeto a la pluralidad de proyectos institucionales

Rodolfo De Vincenzi[1]

Universidad Abierta Interamericana / R.DeVincenzi@UAI.edu.ar

A 19 años de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en Argentina (agosto 1995) y a 15 años del dictado de la resolución ministerial que aprobó estándares para la acreditación de la primera carrera que ingresaría al artículo 43 de la LES (Medicina, RM 535/99, agosto 1999), resulta pertinente elaborar una revisión del camino transitado.

La acreditación de carreras, prevista en el artículo 43, tenía por objeto –originariamente- proteger el interés público en aquellas profesiones reguladas, cuyo ejercicio ponían en riesgo -de modo directo- la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. Para ello, requería el cumplimiento de condiciones mínimas de carga horaria, contenidos básicos, intensidad de la formación práctica, las cuales dispuso el Ministerio de Educación (ME), en acuerdo con el Consejo de Universidades (CU).

Sin embargo, en la práctica las resoluciones adoptadas por el ME, así como los acuerdos plenarios del CU, devinieron en número de estándares que, además de atender los requisitos impuestos en el artículo 43 de la LES, buscaron también operar como mecanismos de aseguramiento de la calidad. Es así que el número de estándares se fue multiplicando, incorporando prescripciones sobre diversos aspectos de la vida, el gobierno y la gestión de las carreras afectadas, así como las de la institución universitaria que las albergan.

En el cuadro adjunto (ver Anexo 1) se puede observar la cuantificación de estándares, por área, señalando que el número máximo para la acreditación de una carrera del artículo 43 resultó ser de 126 estándares (Medicina, RM 535/99)[2].

Estas intervenciones, resueltas en forma exógena a la institución universitaria evaluada y que avanzan más allá de las previsiones del artículo 43, remiten a cuestiones vinculadas con las relaciones entre autonomía e intervención estatal para atender el interés público, en el marco de la interacción entre Universidad y Estado.

---

1 Rector de la Universidad Abierta Interamericana (UAI) y Secretario del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Profesor Titular de en la Cátedra de Política y Gestión Universitaria de la Especialización en Docencia Universitaria (UAI). Miembro Titular del Consejo de Universidades y del Consejo Federal de Educación de la Nación. Especialista y Magíster en Educación (Universidad de San Andrés). Profesor Universitario en Sistemas y Licenciado en Sistemas.

2 La RM 535/99 no figura en el cuadro adjunto, por ser una RM derogada y reemplazada por la RM 1314/07

Sobre la base de esa hipótesis, los estándares definidos para la acreditación de carreras consideradas "de riesgo" en Argentina han avanzado sobre la regulación de aspectos cuya estandarización no fue prevista en forma explícita en la Ley de Educación Superior, resultando conveniente reflexionar sobre si los estándares adoptados, resultaron eficaces para asegurar la calidad. Y, en el caso de que sí lo hubieran sido, verificar si aún continúan siendo eficaces, de cara al futuro.

La realidad de las instituciones universitarias, al momento de la sanción de la LES (1995), no pareciera ser la misma que la actual. En los 19 años transcurridos, todas ellas han debido atravesar múltiples procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y de posgrado. No existía en aquél entonces, al interior de la mayoría de las universidades, cultura de la evaluación, ni capacidad técnica instalada para planificar, en forma autónoma, procesos de evaluación institucional o de carreras.

Las previsiones de la LES, referidas a evaluación institucional y de carreras, y su posterior instrumentación a través de la CONEAU, exigieron a las universidades jerarquizar dichas funciones, creando gradualmente capacidades instaladas, que fueron derivando en verdaderos sistemas internos institucionales de calidad.

Ello sin duda contribuyó al aseguramiento de umbrales de calidad, atendiendo el interés público. Pero, una vez alcanzados esos pisos mínimos de calidad, ¿no será momento de revisar el criterio con el cuál se construyen los estándares de calidad?

La cuestión de los estándares se vincula a tensiones que puedan surgir entre la diversidad de instituciones y la homogeneidad de requerimientos para asegurar la calidad.

Sobre este punto cabe tener presente además, que los debates internacionales sobre el desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad, resaltan la necesidad de revisar los mecanismos de evaluación de la calidad que emplean las agencias, atento a la creciente diversificación de instituciones y de ofertas académicas, la escasez de recursos financieros y humanos necesarios para llevar adelante las prácticas de evaluación institucional, entre otros factores. (INQAAHE Fórum, 2012).

Si analizamos el fenómeno de la diversificación de instituciones de nivel superior (instituciones públicas y privadas; universidades e institutos universitarios; instituciones nacionales e internacionales; con oferta de educación virtual, entre otras) podemos, por un lado, reconocer el beneficio de dar respuesta con ello a las múltiples demandas del contexto (sociales, económicas, tecnológicas, etc.) y, por otro, identificar las limitaciones que éste produce sobre los procesos evaluativos.

Surge de este modo un interrogante:

¿Cómo balancear la diversidad (referida a las instituciones) y la homogeneidad (relativa a los requerimientos de calidad) a través de la efectiva implementación de procesos de acreditación?

Como respuesta a ello, la red internacional de agencias INQAAHE (Fórum 2012) -que nuclea más de 250 agencias de acreditación a nivel mundial-, a partir del análisis de las guías, normativas o criterios definidos por las agencias para implementar procesos de acreditación, señaló que existe una tendencia a adoptar estándares abiertos y no prescriptivos. Ello implica implementar menor cantidad de estándares, con "mayor amplitud" en su definición para favorecer la diversidad de instituciones y de programas/ carreras, en detrimento de los requerimientos de estándares "bien operativos" pensados para proteger la reputación del país, aún frente al riesgo de peligrar la autonomía de las universidades.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Esta propuesta se complementa con el desarrollo de un sistema de calidad interna propio en cada universidad que suponga objetivos, criterios de calidad, sistemas de monitoreo y definición de resultados esperados, como así también la creación de una unidad de apoyo a la calidad educativa institucional, que articule su accionar con las agencias, de tal modo que se pueda descentralizar y sustentar parte del proceso de acreditación en las prácticas evaluativas de cada universidad.

Antes de analizar qué ocurrió en la Argentina, vamos a definir dos conceptos, que operarán como categorías para el análisis del balance entre la diversidad de instituciones y su regulación a través de estándares homogéneos. Estas categorías son:

- "Consistencia externa": implica que la institución universitaria (o la carrera) debe satisfacer un nivel o referencia de calidad predeterminado operacionalmente, en forma exógena a ella.

- "Consistencia interna": implica que la institución (o la carrera) debe satisfacer un nivel o referencia de calidad ajustable a sus propios principios y prioridades, conforme a sus propósitos y fines declarados.

En Argentina, la autonomía universitaria está establecida en la Constitución, como derecho. Luego, en el artículo 29 de la Ley de Educación Superior se explicitan algunas atribuciones que deben comprender dicha autonomía, las cuales son consideradas básicas y no taxativas. Es decir que la autonomía universitaria sólo puede ser restringida en los casos en que explícitamente lo estableciera la propia ley, como ocurre en el artículo 43, entre otros.

Es así que, en el caso de la acreditación de carreras consideradas "de riesgo", la aplicación de estándares *exógenos* a la institución se justificaría solamente en aquellos aspectos regulados por artículo 43 de la LES (carga horaria mínima, contenidos básicos, intensidad de la formación práctica y actividades profesionales reservadas con exclusividad).

A excepción del caso antedicho, no verificamos motivo alguno que justifique la aplicación de estándares de calidad construidos con lógica de consistencia externa, en lugar de con lógica de consistencia interna.

Ello por cuanto, la lógica de consistencia interna admite dar lugar a las intervenciones estatales (o exógenas de agencia), preservando la autonomía institucional.

Sin embargo, tanto la reglamentación como los procesos de evaluación estuvieron atravesados por algunos supuestos dominantes en el medio académico. Uno de ellos parece ser la asociación entre calidad y regulación.

Cabe tener en cuenta que la noción de regulación es específica de la profesión y no del título. La ley se refiere a las diversas normas (provinciales o nacionales) que regulan el ejercicio profesional, en ejercicio del poder de policía reservado por las provincias. Los títulos son todos regulados por el Ministerio de Educación desde que le dan validez nacional; bajo esta última perspectiva la observación del artículo no tendría sentido. (CRUP, 2013)

Asimismo, la calidad no necesariamente es un juego de estandarización de productos y/o procesos y/o insumos. Por el contrario, la estandarización limita la diversidad y las diferencias de criterios para medir calidad - que son inherentes a los distintos tipos de propuestas educativas -. Así es que, en muchos casos, la tendencia a favorecer la homogeneización de algunos aspectos que exceden los alcances del artículo 43 de la LES, puede terminar afectando esa diversidad, al condicionar la autonomía institucional.

Los procesos de acreditación de carreras de grado en la Argentina han ignorado, en muchos casos, estas consideraciones. Veámoslo en ejemplos de la práctica.

> La carrera cuenta con un cuerpo docente, en número y composición adecuados, con dedicación suficiente que garantiza las actividades de docencia, investigación y extensión.

¿Sobre la base de qué criterios objetivos determina el evaluador cuál es un número "adecuado" de docentes y cuál su dedicación es suficiente? El estándar de calidad respectivo podría ser diferente, dependiendo de los fines y propósitos que persigue cada institución/carrera. No parecería correcto que esto quede a discreción del evaluador. Debería redactarse para anclar los términos de "adecuado" y "suficiente" a una lógica de "consistencia interna".

> Los docentes tienen una adecuada participación en proyectos de investigación y/o extensión

¿Sobre la base de qué criterios objetivos determinará el evaluador cuándo es "adecuada" la participación de docentes en proyectos de investigación y/o extensión? Los criterios no deberían quedar librados a la discrecionalidad del evaluador. Se debería aplicar una lógica de "consistencia interna" para anclar el término "adecuada" a la diversidad de instituciones/carreras.

> Deben existir criterios explícitos y procedimientos objetivos y confiables para la admisión de estudiantes.

Al no precisar para quién deben resultar "confiables" los criterios y procedimientos para la admisión de estudiantes, se deja librado a la discrecionalidad de los pares su interpretación. Resulta nuevamente pertinente su anclaje a una lógica de consistencia interna.

> La infraestructura de la institución debe ser adecuada a la cantidad de estudiantes, docentes y personal administrativo y técnico, conteniendo los espacios físicos (aulas, talleres, administración, biblioteca, entre otros) los medios y el equipamiento necesarios para el desarrollo de las distintas actividades de enseñanza.

Otra vez se plantean dudas sobre qué base objetiva debe evaluarse cuál es la infraestructura "adecuada" o el equipamiento "necesario". Podría agregarse al final, "conforme a las características del proyecto institucional de la carrera", obligando de ese modo al evaluador a tener que matizar su evaluación conforme a la diversidad de instituciones/carreras.

Obsérvese entonces que, en los actuales estándares, muchas decisiones quedan libradas a la discrecionalidad de los pares evaluadores, que suelen tomar como modelo valorativo su propia experiencia. Esto muchas veces juega en contra de la necesidad de tomar diferentes modelos de calidad, para atender la diversidad del sistema, además de afectar a la autonomía de estas instituciones, la cual está garantizada por la Constitución Nacional y por la Ley de Educación Superior (LES).

Por otro lado, se repiten un conjunto mayoritario de estándares homologables entre las distintas carreras incorporadas al artículo 43, que no surgen de la exigencia de dicho artículo de la ley en

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

tanto que no forman parte de los aspectos allí regulados y su redacción –con lógica de consistencia externa–, hace que atenten contra las garantías de autonomía institucional establecidas en el artículo 29 de la LES.

Entonces, considerando lo hasta aquí planteado, creemos que una posible propuesta para *"balancear la diversidad (referida a la institución) y la homogeneidad (relativa a los requerimientos de calidad)"*, podría ser redefinir el modo de construcción de los estándares, aportándole al evaluador:

a. criterios o estándares comunes para todas las carreras, asociados a una lógica de consistencia interna, en todos los aspectos que no hubieran sido regulados explícitamente en el artículo 43 y,

b. estándares específicos, construidos con lógica de consistencia externa, a evaluar por carrera, en lo que se refiere a las exigencias previstas en el artículo 43 de la LES (intensidad de la formación práctica, carga horaria mínima, contenidos básicos y actividades reservadas con exclusividad).

Bajo estas consideraciones cabe preguntarse si no es tiempo de hacer un balance de estos primeros 15 años de evaluación institucional y de carreras, revisando si no resultaría conveniente actualizar los criterios, estándares y procedimientos de evaluación.

Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Cultura y Educación (1995), *Ley Nº 24. 521: Ley de Educación Superior.*
- Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), *Reflexiones y aportes para la revisión de estándares y actividades profesionales reservadas a las titulaciones incorporadas al artículo 43 LES* (2013), Buenos Aires, CRUP.
- De Vincenzi, Ariana (2012), *Informe sobre el Forum 2012 de INQAAHE*, Manuscrito no publicado, Consejo de Rectores de Universidades Privadas, Buenos Aires, Argentina.
- INQAAHE, *Guidelines of Good Practice in Quality Assurance (GGP)* [en línea], INQAAHE, Consultado el 7 de agosto de 2013 desde: http://www.inqaahe.org/main/professional-development/guidelines-of-good-practice-51
- IESALC-UNESCO, *Informe de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)* de Argentina, 10 al 13 de julio de 2007, Buenos Aires.

ANEXO 1

Relevamiento para cuantificación y clasificación de estándares para acreditación de carreras de grado en Argentina

Carrera	Fecha Resolución	Contexto institucional	Plan de estudios	Cuerpo Académico	Alumnos y graduados	Infraestructura y Equipamiento	Total
Medicina	09/2007	15/67	26/67	7/67	4/67	15/67	67
Ingeniería Aeronáutica, en Alimentos, Ambiental, Civil, Eléctrica, Electromecánica, Electrónica, en Materiales, Mecánica, en Minas, Nuclear, en Petróleo, Química	12/2001	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Ingeniería Industrial-en Agrimensura	09/2003	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Ingeniería Hidráulica. En Recursos Hídricos	01/2004	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Ingeniería Biomédica –Bioingeniería	12/2004	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Ingeniería Metalúrgica	12/2004	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51
Bioquímica	06/2004	11/43	11/43	4/43	7/43	10/43	43

Carrera	Fecha Resolución	Contexto institucional	Plan de estudios	Cuerpo Académico	Alumnos y graduados	Infraestructura y Equipamiento	Total
Farmacia	06/2004	11/43	11/43	4/43	7/43	10/43	43
Arquitectura	12/2006	7/51	12/51	8/51	11/51	13/51	51
Ingeniería en Telecomunicaciones	10/2006	10/53	17/53	8/53	7/53	11/53	53
Lic en Cs Computación/Sistemas/sistemas de información, análisis en sistemas, Lic en Informática	06/2009	10/48	16/48	8/48	6/48	8/48	48
Ingeniería en Sistemas de Información, en Computación, Informática	06/2009	10/51	16/51	8/51	6/51	11/51	51

		Dimensiones								
Carrera	**Fecha Resolución**	**Contexto institucional**		**Proyecto Académico**		**Recursos Humanos**		**Alumnos y graduados**	**Infraestructura y Equipamiento**		**Total**
Ingeniería Agronómica	09/2003	Características de la carrera y su inserción institucional Organización, gobierno, gestión y administración de la carrera Políticas y programas de bienestar institucional Investigación y desarrollo tecnológico Extensión, vinculación y cooperación	28/69	Plan de estudios Procesos de enseñanza-aprendizaje	13/69	Cuerpo Docente Personal de apoyo	10/69	7/69	Recursos presupuestarios Aulas y equipamiento Bibliotecas y centros de documentación Laboratorios, campos y otras instalaciones requeridas por el plan de estudios	11/69	69
				Plan de Estudio y Formación							
Veterinaria y Medicina Veterinaria	09/2005	Características de la carrera y su inserción institucional Integridad Institucional Estructura organizacional, administrativa y financiera Investigación y desarrollo tecnológico Extensión, cooperación, vinculación y servicios	31/89	Perfil profesional y Estructura curricular Efectividad del proceso enseñanza-aprendizaje	21/89	Cuerpo Académico Personal de apoyo	10/89	12/89	Recursos presupuestarios Aulas y equipamiento Bibliotecas y centros de documentación Laboratorios, campos y otras instalaciones requeridas por el plan de estudios	15/89	89

		Dimensiones									
Carrera	**Fecha Resolución**	**Contexto institucional**		**Proyecto Académico**		**Recursos Humanos**		**Alumnos y graduados**	**Infraestructura y Equipamiento**		**Total**
Ingeniería Zootecnista	05/2009	Características de la carrera y su inserción institucional	28/69	Plan de estudios	13/69	Cuerpo Docente	10/69	6/69	Recursos presupuestarios	12/69	69
		Organización, gobierno, gestión y administración de la carrera							Aulas y equipamiento		
		Políticas y programas de bienestar institucional		Procesos de enseñanza-aprendizaje		Personal de apoyo			Bibliotecas y centros de documentación		
		Investigación y desarrollo tecnológico							Laboratorios, campos y otras instalaciones requeridas por el plan de estudios		
		Extensión, vinculación y cooperación									

Carrera	Fecha Resolución	Contexto institucional		Proyecto Académico		Recursos Humanos		Infraestructura y Equipamiento		Total
Ingeniería Forestal – Ingeniería en Recursos Naturales	03/2009	Características de la carrera y su inserción institucional Organización, gobierno, gestión y administración de la carrera Políticas y programas de bienestar institucional Investigación y desarrollo tecnológico Extensión, vinculación y cooperación	28/68	Plan de estudios Procesos de enseñanza-aprendizaje	13/68	Cuerpo Docente Estudiantes y Graduados Personal de apoyo	16/68	Recursos presupuestarios Aulas y equipamiento Bibliotecas y centros de documentación Laboratorios, campos y otras instalaciones requeridas por el plan de estudios	11/68	68
Lic en Ciencias Biológicas, Lic en Biología, Lic en Biodiversidad, Lic en Ciencias Básicas, orientación en Biología	02/2012	Capacidad para educar de la UA Cuerpo docente de la UA Políticas de Investigación, Extensión y Vinculación Ingreso, admisión, apoyo y egreso de estudiantes Estructura de Gobierno, gestión y Administración de la UA Infraestructura y equipamiento de la UA Características de la carrera y su inserción institucional. Organización, gobierno, gestión y administración de la carrera Políticas y programas de bienestar institucional Investigación y desarrollo Extensión y vinculación con el medio.	42/77	Plan de estudios Procesos de enseñanza-aprendizaje	9/77	Cuerpo Docente Estudiantes y Graduados Personal de apoyo	18/77	Recursos presupuestarios Aulas y equipamiento Aulas y Equipamiento Bibliotecas y centros de documentación Laboratorios y otras instalaciones	8/77	77

		Dimensiones								
Carrera	**Fecha Resolución**	**Contexto institucional**	**Plan de Estudios y Formación**	**Cuerpo Académico**	**Estudiantes y Graduados**	**Personal de Apoyo**	**Recursos Presupuestarios**	**Infraestructura y Equipamiento**	**Laboratorios, Campo y otras instalaciones requeridas por el plan de estudios**	**Total**
Lic en Geología – Lic en Ciencias Geológicas	09/2008	8/57	15/57	9/57	9/57	3/57	3/57	6/57	4/57	57
			Formación y Plan de Estudios				**Infraestructura, Equipamiento y recursos presupuestarios**			
Lic en Psicología, Psicología	10/2009	9/32	10/32	4/32	5/32	1/32	3/32		---	32
Carrera	**Fecha Resolución**	**Aspectos Institucionales Generales**	**Gobierno y Gestión**	**Propuesta curricular y Plan de Estudios**	**Cuerpo Académico**	**Alumnos y graduados**	**Investigación**	**Extensión**	**Recursos, Infraestructura y Financiamiento**	**Total**
Odontología	10/2008	8/45	2/45	10/45	5/45	6/45	4/45	4/45	6/45	45

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Debate en DEBATE

La doctrina de las carreras reguladas por el estado y los cercos corporativos

Juan Carlos Del Bello[1] y Graciela Giménez[2]

Universidad Nacional de Rio Negro / jcdelbello@unrn.edu.ar, gragimenez@gmail.com

Trabajar ostentando un título universitario indica que una de las ecuaciones más imperfectas de medida del capital humano: formación recibida x competencias alcanzadas/sobre la variable tiempo empleado, devuelve a la sociedad un sujeto con más expectativas que certezas.

La Ley de Educación Superior 24521/95 (LES) estableció que los títulos del nivel superior universitario serán emitidos por instituciones universitarias reconocidas, certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional en todo el país, de allí la expresión "validez nacional". Es decir son las universidades las que aseguran la competencia de los profesionales en el ejercicio de la profesión, ya sea de aquellas que comprometen el interés público y ponen en riesgo directo la salud, la seguridad, la educación y los derechos de los habitantes(artículo 43 de la LES) como de las restantes carreras (artículo 42). La acreditación obligatoria de las carreras universitarias del artículo 43, en adelante "carreras reguladas" o de ejercicio profesional regulado, por otra parte certifica que se han alcanzado estándares de calidad en cuanto a su formación teórica y práctica atento las actividades previstas que se espera realice ese profesional de "carrera regulada" cuando se gradúe.

Sólo los títulos de grado tienen un carácter terminal habilitante para el ejercicio profesional –excepto los títulos de posgrado de Especialistas en el campo de las especialidades médicas – en los marcos establecidos por las leyes que reglamentan los ejercicios profesionales y por las regulaciones que establezcan las autoridades nacionales o jurisdiccionales en relación con las actividades profesionales y el ingreso o permanencia en actividades de regulación pública (pe. docencia, salud) o los procesos de matriculación controlados por los Consejos o Asociaciones Profesionales.

En el año 1994 cuando se analizaba el proyecto de la LES se debatió sobre este carácter de la norma que emplaza a las universidades a la habilitación profesional con la atribución de fijar los planes de estudios, contenidos, perfil y alcances del título (otrora incumbencias) Los títulos del art. 43 de la LES tendrían "actividades reservadas" de ejercicio profesional. En otras palabras alcances del título de ejercicio exclusivo. La LES estableció entonces un notable aumento de la autonomía universitaria dándole la absoluta atribución a las instituciones de habilitar para el ejercicio profesional a los graduados, no como en otros países, como por ejemplo en Estados

1 Rector de la UNRN (desde 2008). Economista. Profesor Titular Ordinario de la UNQ. Docente investigador del Programa de Incentivos (Categoría II). Director de la Maestría en Ciencia, Tecnología e Innovación (UNRN) desde 2011. Ex Miembro del Consejo de Universidades (2013). Ex Miembro de CONEAU (2001/2005). Ex Secretario de Ciencia y Tecnología (1996/1999). Ex Secretario de Políticas Universitarias (1993/1996).

2 Directora de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la UNRN. Asesora de la Comisión de Asuntos Académicos del CIN. Profesora de Letras. Se especializó en investigación institucional en la UP y en la gestión académica en la UNRN. Integra proyectos de investigación en el campo de la educación superior con la dirección de Juan Carlos Del Bello y participó de las actividades iniciales del Observatorio de Educación Superior de la UNSAM.

Unidos, en los que la habilitación profesional la otorgan instituciones distintas a las que impartieron la formación educativa. O en países de Europa donde las instituciones para expedir determinados títulos deben ajustarse a condiciones muy estrictas, sean nacionales o regionales a nivel de la Unión Europea ("directrices").

Ahora bien, la LES estipulaba que el grupo de "carreras reguladas" (art. 43) debería haber seguido un criterio restrictivo de pocas carreras con "actividades reservadas", por caso Medicina. Nadie que no sea médico puede ejercer en términos genéricos la medicina y nadie que no sea Abogado puede litigar en tribunales o ser magistrado (juez, fiscal o defensor). También se esperaba la construcción democrática de consensos previa consulta con los órganos de control de las profesiones y con las áreas del Estado vinculadas con los alcances del título profesional para la determinación del perfil y alcances del título y los estándares de calidad, que se esperaba fuera el resultado de una tarea experimentada de seguimiento de la actividad de las profesiones. En la actualidad se advierte que tal vez la consulta no ha relevado todos los intereses que participan en la formación de los graduados.

En el país actualmente hay 44 títulos de grado incluidos en el artículo 43, lo que contradice el criterio normativo del carácter restrictivo. Este panorama de diversificación de familias profesionales y la reserva de actividades que hicieron las carreras incluidas en el artículo 43 ha provocado una severa restricción para el ejercicio de las demás profesiones no reguladas, incluyendo carreras de ciencias aplicadas y de la ingeniería.

Tres razones complementarias explican estos resultados del proceso de definición de carreras reguladas. Primera razón, los directivos y docentes de las carreras propendieron a incorporarse al grupo del artículo 43 porque el Ministerio de Educación abrió una fuente de financiamiento para el mejoramiento de la calidad vinculado a los dictámenes de evaluación de la CONEAU. En contextos de crisis del financiamiento público de las universidades y de disputas en el interior de las universidades por la asignación presupuestaria de cada unidad académica, éstas encontraron una "ventana de oportunidades": obtención de financiamiento sin generación de conflicto interno.

Segunda razón:) la figura de las actividades profesionales reservadas únicamente para las profesiones reguladas, abrió un espacio de dominio de una corporación profesional frente a otras corporaciones. Erróneamente el Estado y más específicamente el Ministerio (SPU), el CIN y el CRUP, enfrentaron la definición de las "actividades reservadas" siguiendo las recomendaciones de las "comunidades académicas disciplinares". Los organismos de coordinación universitaria y el propio Ministerio asumieron pasivamente las "recomendaciones técnicas" de las asociaciones de Facultades, a punto tal que los "alcances" del título profesional se tornaron equivalentes a "actividades reservadas", no percibiendo que estas últimas son en la práctica una fracción acotada de los primeros. Las recomendaciones de las asociaciones de Facultades convergieron con los intereses corporativos de los Consejos Profesionales, sin que necesariamente esta convergencia hubiera resultado de una estrategia explícita y común entre la academia y las asociaciones profesionales. Así se establecieron listados amplios de actividades reservadas equivalentes a la totalidad de los alcances de cada título. Ello generó una limitación extrema a los alcances de los títulos de carreras no reguladas, ya que alcances sustantivos para el ejercicio profesional derivados de la formación académica proporcionada por las universidades no resultaban admitidos por los dictámenes jurídicos del Ministerio de Educación. Los ejemplos son amplísimos: licenciados en química, biología, tecnología de alimentos, ciencias ambientales, etc. cuyos títulos quedaban subordinados a los de ingeniero (químico, ambiental, de alimento). Esto llevó a la tercera razón explicativa: para romper el "cerco" de las carreras reguladas, había que pertenecer a este agrupamiento. Así, Jurídicos del Ministerio de Educación dictaminó que era posible "compartir actividades reservadas" entre carreras del artículo 43, pero no entre carreras del 43 y el 42. O mirado en otros términos las resoluciones ministeriales que fijan el perfil del título y las actividades

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

reservadas de una carrera regulada, indican “considerando la situación de otras titulaciones ya incluidas en el régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior o que pudieran serlo en el futuro con las cuales pudiera existir —eventualmente— una superposición de actividades, corresponde aplicar el criterio general adoptado por el Consejo de Universidades respecto del tema, declarando que la nómina de actividades reservadas a quienes obtengan los títulos respectivos se fija sin perjuicio de que otros títulos incorporados al mismo régimen puedan compartir algunas de las mismas”. De esta manera la presión por ingresar al bloque de carreras del artículo 43 se extendió sin límites y si bien la SPU abrió el financiamiento ad hoc a carreras no reguladas, en términos de ordenes de magnitud las carreras reguladas reciben el financiamiento más alto. De esta manera estos tres factores se retroalimentaron generando una inflación de carreras reguladas y la creación de cercos para limitar el ejercicio profesional.

Volvamos a un análisis más detallado de las actividades reservadas. Cuando se piensa en la actividad regulada de la “medicina” y se atraviesa un plan de estudios ad hoc (es decir con los contenidos curriculares e intensidad de la formación práctica necesaria previa a la obtención del título) se espera como resultado un “graduado con competencias para el ejercicio de las actividades reservadas al médico: detectar, diagnosticar....” Cabría suponer un enfoque prudente de las comunidades académicas disciplinares, pero la realidad no fue así.

Un aporte interesante de Emilio Mignone en su estudio “Las incumbencias” publicado en el CEA de la UBA, descontaba que era totalmente inútil la fijación de las incumbenciasa nivel ministerial (como hasta 1994 lo hacía el Ministerio de Educación) dado que “ningún empleador consulta las incumbencias del título para contratar aun profesional sino que atiende a sus reales capacidades y competencias”. Sin embargo las conductas y prácticas corporativas condujeron a marcos excesivamente regulados.

Por ejemplo, Ingeniería Agronómica cuenta con 44 actividades reservadas, entre las cuales figura “Determinar las condiciones de almacenamiento, conservación, tratamiento sanitario y transporte de granos, forrajes, frutos, semillas” lo que resulta ridículo. Tan estrambótico como la defensa que debió hacer el Director de la carrera de Bioingeniería de la UNER en un plenario del CU, cuando repartió un marcapasos en presencia de la presidenta del Consejo Profesional de Farmacéuticos. El bioingeniero explicaba al auditorio que el marcapaso era un producto medicinal, pero que no era un medicamento y que por lo tanto era comprensible que los farmacéuticos tuvieran actividades reservadas en las plantas industriales de fabricación de medicamentos, pero no en la de otros productos medicinales.

La LES establece que el Ministerio de Educación (en acuerdo con el CU) debe determinar cuáles son "las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellas" (art. 43 in fine). Hay algunas actividades que efectivamente no pueden sino ser "exclusivas" de la profesión, el caso de determinadas actividades de la profesión médica, que no pueden ser desempeñadas por otros profesionales que no sean los médicos, es el mejor ejemplo, pero aún en esta profesión hay otras actividades que no tienen por qué ser exclusivas de ella (aunque en este sentido el ejemplo de Medicina no es ciertamente el mejor) y que corresponden a la Kinesiología, la Odontología, la Enfermería, por ejemplo. Y esto ocurrirá cada vez más debido al surgimiento y diversificación de nuevas profesiones.

El problema, por lo tanto, no está en la normativa, sino en la visión excesivamente corporativa con que la misma se ha venido aplicando, pretendiendo que todas las competencias profesionales posibles de una determinada profesión sean "exclusivas" de ella. En estas condiciones, evitar los solapamientos es muy difícil, a menos que en los procesos de fijación de tales competencias se haga intervenir a mayor cantidad de actores y visiones. Hoy se discute en el CIN y en el CRUP el tema de las actividades reservadas con un criterio restrictivo, y se han producido dictámenes para

las carreras de Contador Público, Derecho y Kinesiología con este nuevo enfoque. Pero el problema principal es revisar y corregir las actividades reservadas de 44 títulos universitarios que constituyen el stock de títulos con resoluciones ministeriales legalmente firmes.

En el ámbito del CIN se ha avanzado en clasificaciones que desarman estos cercos corporativos a partir de la revisión de lo reglamentado por familias de profesiones, distinguiendo a las actividades reservadas como tareas y no funciones, evitando la mención a la localización cuando ésta resulte redundante o innecesaria en tanto surge de suyo de la propia tarea. Tarea es la actividad específica que implica riesgo, mientras que función trata de la organización de la misma (p.e. “integrar equipos de trabajo” no puede ser una actividad reservada).

Tampoco se están considerando actividades reservadas aquellas que, por su carácter genérico, no requieran de un título específico: “supervisar la comercialización”. Mucho menos pueden ser actividades reservadas aquellas cuyo ejercicio supone trabajos conjuntos entre profesiones sin una responsabilidad definida: “participar en la realización…”

En síntesis, una actividad reservada sintetiza la acción (evidenciada en el verbo de la formulación) en relación con el objeto sobre el cual se realiza la misma (evidenciado en el objeto directo de la formulación) que deberá implicar una actuación de riesgo, de modo directa o mediada, pero bajo su responsabilidad.

Para concretar efectividades conducentes, el CU debería convocar a sus representados para tratar y aprobar estas modificaciones recomendadas en el Acuerdo Plenario CU N° 123, cuando se decidió a fines de 2013 la suspensión de las actividades reservadas de los 44 títulos universitarios, decisión que finalmente no adoptó el Ministerio de Educación al no dictarse la Resolución ministerial correspondiente. Las asociaciones de decanos y de escuelas que son parte del asunto, deberían con grandeza acompañar estas medidas para reordenar el panorama de la formación de las profesiones en su conjunto, sin visiones corporativas y redefinir los estándares para la acreditación de la calidad de estas carreras.

Y si la grandeza es un atributo no común, el Ministerio podría suspender el financiamiento para la mejora de la calidad de las carreras que no se sometan a la reelaboración de las actividades reservadas y estándares prevista por el máximo órgano de coordinación del sistema. De esta forma si se obtura el primer factor inductivo a la incorporación al grupo de carreras reguladas, el flujo nuevo de expedientes será menor.

La estrategia posible es continuar con esta transformación que comenzó casi en forma simultánea en el CIN y en el CRUP, a partir de la revisión de la doctrina y debe concretarse en el sistema de formación de las profesiones.

Otra alternativa es modificar el artículo 43 de la LES, eliminando "las actividades profesionales reservadas” Así las carreras de este artículo estarían sujetas a la acreditación obligatoria de su calidad, a una duración mínima predeterminada, a determinados contenidos mínimos y de formación práctica supervisada. Los títulos tendrían su perfil y alcances como cualquier otro título universitario, entendiendo por alcance las competencias para las que está preparado el profesional por la formación recibida.

Será entonces en otro andarivel en donde se discuten las “actividades reservadas”: leyes que regulan determinadas actividades profesionales y que establecen qué profesiones (títulos) las pueden desarrollar. Cuando una norma legal establece que los estados contables deben estar refrendados por un Contador Público, está definiendo una actividad profesional reservada. Cuando el poder judicial establece que constituye requisito sine qua non ser Abogado para ejercer un cargo de magistrado, también está definiendo una actividad profesional reservada a un título profesional.

ISSN (en línea) 2314 - 1530
Debate Universitario / 5 (noviembre 2014)

Y cuando una norma establece que en industrias alimenticias los procesos de fabricación pueden estar dirigidos por cualquier profesional o en su defecto por ingenieros químicos, químicos e ingenieros en alimentos, por ejemplo, habrá sido porque en el debate de la norma se habrán considerado las competencias de esas profesiones a través del análisis de los alcances de los títulos y así determinar una actividad reservada a determinados títulos. Recaerá en las organizaciones profesionales discutir ante los Estados locales, provinciales y nacionales, si un ingeniero civil puede hacer o no una mensura, si un licenciado en ciencias ambientales puede o no hacer auditorías ambientales, si un químico puede ser o no jefe de planta de una industria de procesos químicos, o si en cada uno de los ejemplos la actividad está reservada a agrimensores, agrónomos o ingenieros químicos.

La jurisprudencia da cuenta de litigios que discuten estas cuestiones, que por suerte no han invadido el plano educativo. Ninguna profesión tiene el derecho exclusivo de enseñar una materia disciplinaria. No existe tal "actividad reservada". Jorge Luis Borges fue profesor de literatura inglesa en la UBA, y no tenía título universitario. Químicos y Bioquímicos han ganado el Premio Nobel en Medicina, sin ser médicos. Arquitectos dictan clases sobre cuestiones bioambientales de edificios y viviendas sin ser ingenieros ambientales, doctores en física han desarrollado materiales didácticos sobre la enseñanza de la física sin ser profesores de física, matemáticos e ingenieros han sido importantes especialistas en temas macroeconómicos, sin ser economistas.

Hemos presentado dos alternativas de solución al problema. Lo peor cuando se han detectado las fallas y se han pensado soluciones es insistir en no hacer nada y desinteresarnos de los asuntos. Una constante en la tragedia de la región y del hombre contemporáneo como sintetiza el dramaturgo brasileño Nelson Rodríguez "O subdesenvolvimento não se improvisa, é uma obra de gerações".

RESEÑAS

Políticas de evaluación y acreditación en las universidades argentinas

Ariadna Guaglianone

Buenos Aires: UAI, Teseo, 2013. 210 p.
(Colección UAI - Investigación)
ISBN 978-987-1867-74-5

Carlos Marquís[1]

El libro de Ariadna Guaglianone revisa uno de los temas más críticos de la agenda universitaria de los últimos tiempos: la evaluación institucional y la acreditación de programas. Instala preguntas sobre las semejanzas y diferencias entre ambas prácticas y concluye con opiniones certeras respecto al impacto de cada una ellas en las universidades argentinas. Este libro se basa en su tesis doctoral, pero no es solo producto de la investigación académica, además está sostenido en la experiencia obtenida tras varios años de trabajo profesional en la materia.

El texto presenta un panorama de los sistemas de evaluación y acreditación de diversos países: Francia, Holanda, Estados Unidos, México, Brasil y naturalmente en la Argentina. Lo hace en forma detallada de un modo claro y sintético, proponiendo una perspectiva más amplia que la estrictamente nacional sobre la problemática. Pero además focaliza su atención en los momentos más relevantes de la historia de las universidades de nuestro país, particularmente en el siglo XX y con mayor detalle las últimas décadas, de modo que la cuestión es presentada con una mirada sobre lo internacional, contextualizada y totalmente actualizada.

La evaluación universitaria nació y se instituyó en la Argentina atendiendo las demandas que desde la recuperada democracia la sociedad podía expresar interrogando a las instituciones universitarias sobre su calidad, pertinencia y transparencia, particularmente en años de fuerte expansión de la matrícula, crisis del financiamiento público y aumento de la oferta privada de educación universitaria.

Ariadna Guaglianone también nos muestra como las prácticas de aseguramiento de la calidad instituidas en la década de los ´90 y concretada en la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) formaron parte de ambiciosas políticas de transformación y mejoramiento del sector, como fue la nueva y abarcativa legislación para la educación superior estatal y privada, universitaria y no universitaria, así como la introducción de prácticas de estímulo y financiamiento novedosas para entonces, como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), el Programa de Incentivos a la Investigación y el Sistema de Información Universitaria (SIU) que entre otras iniciativas desarrolló el Ministerio de Educación desde la flamante Secretaría de Políticas Universitarias creada entonces.

1 CONICET / Universidad Nacional de San Martín

Este libro presenta los resultados de dos estudios de caso realizados por la autora, uno en una universidad estatal y otro en una privada, a las que se las indagó sobre el efecto de las prácticas de la acreditación de las carreras de ingeniería, comparándolas con las evaluaciones institucionales que ambas habían realizado. Naturalmente se cuidó que las dos universidades tuvieran características que las hicieran comparables en cuanto a su tamaño, épocas de creación, carreras ofrecidas, etc. Fueron la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, en Tandil y la Universidad de Belgrano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Resulta interesante observar los resultados de las tareas de campo que se desarrollaron en una y otra institución, así como las conclusiones a las que se arriba más allá de las preguntas específicas sobre evaluación y acreditación. A partir de esas experiencias Ariadna Guaglianone sostiene que estas actividades se instalan y desarrollan en las universidades en función a la existencia de un conjunto de factores. Por un lado, porque existe una normativa que establece su realización, por otro, si hay una clara decisión política de los rectores sobre la pertinencia y la oportunidad para realizarlas, en particular para impulsar las evaluaciones institucionales. Pero también por la inquietud sobre los efectos negativos que tendría la no realización de las mismas, específicamente la acreditación de los programas, junto al interés por los planes de mejoramiento que la Secretaría de Políticas Universitarias viene implementado.

El trabajo ofrece respuestas y realiza interrogantes hacia el futuro. Concluye claramente que, en la percepción de las universidades estudiadas, el impacto por la acreditación de los programas de ingeniería fue francamente mayor que la registrada por la evaluación institucional. Resultado interesante también mirando hacia adelante, porque además abona la reflexión sobre las posibilidades y mecanismos eficaces para introducir políticas e instrumentos de cambio en las universidades: legislación adecuada, decisión política, interés por el estímulo, junto a la inquietud por eventuales sanciones.

El libro de Ariadna Guaglianone resultará importante para el lector interesado en la problemática de la educación universitaria y en particular para quienes participan activamente en los esfuerzos por el mejoramiento de su calidad, y buscan conocer y mejorar las políticas y las prácticas de la evaluación institucional y la acreditación de programas.

Publicaciones del Centro de Altos Estudios en Educación Colección UAI Investigación

Editorial Teseo-Universidad Abierta Interamericana

Mabel Dávila. "*Tendencias recientes de los posgrados en América Latina*". 2012.
ISBN: 9789871867097
Formato: 13x20
Páginas: 124

El posgrado se ha vuelto en el actual escenario internacional una prioridad para los gobiernos y los sectores productivos nacionales en términos de su contribución a la competitividad internacional y al desarrollo nacional. Tanto los gobiernos como los sectores de la producción demandan a las universidades una formación de recursos humanos altamente calificados así como también una producción científica y tecnológica de calidad que motiva un escenario de debate y reconfiguración de las políticas de posgrado.
En este libro se analizan las tendencias recientes de los posgrados en América Latina, su desarrollo y sus principales características desde una perspectiva que considera, entre otros aspectos, las tradiciones educativas nacionales, los procesos sociales y políticos y las influencias internacionales que crecientemente cobran mayor importancia sobre los sistemas nacionales de educación superior.

Ariadna Guaglianone. "*Políticas de evaluación y acreditación en las universidades argentina*". 2013.
ISBN-13: 9789871867745
ISBN-10: 9871867743
Formato: 13x20
Páginas: 210

El trabajo aborda la comparación de los procesos y los resultados surgidos de las prácticas de evaluación institucional y de acreditación de las carreras de grado de ingeniería que se generaron en las universidades argentinas a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior Nº 24521, y del surgimiento de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
Los interrogantes se vinculan con el contexto en el cual se desarrolló la evaluación y la acreditación de las carreras, las condiciones institucionales, las motivaciones para su puesta en práctica, su desarrollo y la participación de los actores. También indaga sobre los resultados obtenidos, el abordaje de las problemáticas expuestas en los informes, el contraste entre ambos procesos en relación con los proyectos de mejoras surgidos de las prácticas de evaluación y de acreditación y las consecuencias expresas que ellos ocasionaron en los ámbitos internos de las instituciones.

Osvaldo Barsky. "*La evaluación de la calidad académica en debate". Tomo I: "Los rankings internacionales de las universidades y el rol de las revistas científicas*". 2014.

La expansión internacional de la enseñanza superior ha incrementado la relevancia de la evaluación de su calidad. Se han desarrollado rankings que comparan a las instituciones, basados en modelos de universidades donde se asimila la calidad a la investigación medida por las publicaciones en revistas científicas. Esta práctica se desarrolló más intensamente a partir de la segunda guerra mundial y coincide con la hegemonía de grupos privados que controlan tanto la realización de los rankings, como las agencias que definen las revistas científicas admitidas y la edición comercial de una parte de las mismas. Explicar cómo fue posible tal deformación de los procesos de evaluación de la calidad científica, es el sentido de este primer volumen, que se suma a las preocupaciones que crecientes sectores de la comunidad científica internacional vienen planteando para construir sistemas de evaluación que respeten las tradiciones disciplinarias y el contexto en que se genera dicha producción.