

Sobre el “Sistema Nacional de Reconocimiento Académico de Educación Superior” (SPU)

Juan Pablo Abratte (UNC)

La política de educación superior del actual gobierno nacional parece centrarse en algunas estrategias concretas que se están definiendo en estos pocos meses:

- La implosión del sistema universitario público mediante mecanismos de articulación con el sistema privado y las instituciones de formación docente y técnica de jurisdicción provincial. La creación de un sistema de reconocimiento académico esbozado por en la UNC por el actual rector Hugo Juri, pero extendido por el Ministerio de Educación y Deportes a toda la Educación Superior (Resolución 1870 - E/2016)
- A través de esta Resolución se crea el “Sistema Nacional de Reconocimiento Académico de Educación Superior, que consiste en un espacio abierto y dinámico, conformado por instituciones de educación superior del país (*públicas y privadas*) que se comprometen al reconocimiento de estudios, con el fin de mejorar las capacidades de articulación inter-sistema y de potenciar recursos y capacidades institucionales mediante la articulación, facilitando la movilidad estudiantil, la innovación curricular y el diálogo interinstitucional, asegurando el sostenimiento de calidad académica y la igualdad de oportunidades en todo el proceso educativo hasta el logro de la titulación”
- Se invita a integrar el sistema a todas las instituciones universitarias reconocidas por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES DE LA NACIÓN que hayan atravesado procesos de autoevaluación institucional o evaluación externa vigente, mediante la suscripción voluntaria del acuerdo correspondiente con la SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS, que como Anexo forma parte integrante de la resolución, así como a instituciones de educación superior no universitaria mediante acuerdo suscrito con una Institución Universitaria con sede en el mismo CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (CPRES), siempre que hayan atravesado procesos de autoevaluación institucional o evaluación externa vigente, en todos los casos que estos procesos les sean exigibles legalmente. En caso de no contar con acreditación vigente, las instituciones universitarias podrán incorporarse al

sistema, comprometiéndose a iniciar tales procesos durante el lapso de vigencia del convenio referido en el artículo precedente (4 años)

- La SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS tendrá la responsabilidad, mediante sus diferentes programas, de proceder a realizar convocatorias a proyectos de articulación a través de distintas estrategias, entre carreras y/o familias de carreras, entre instituciones universitarias, de **pregrado, grado y posgrado**.
- La unidad de medida en base a la cual se efectuará el reconocimiento académico de trayectos de formación de los estudiantes bajo el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico de Educación Superior, será la unidad de “Reconocimiento de Trayecto Formativo” (RTF). La unidad de “Reconocimiento de Trayecto Formativo” (RTF) estima en horas el tiempo de trabajo total del estudiante para el cumplimiento de los requisitos de aprobación establecido en el plan de estudios correspondiente, en consonancia con las experiencias internacionales vigentes
- Un año académico equivale a SESENTA(60) unidades de RTF y que cada unidad de RTF, en función de la legislación vigente, representa entre VEINTISIETE (27) y TREINTA (30) horas de dedicación total del estudiante.
- Por su parte, el modelo de CONVENIO ENTRE LA SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS Y LA UNIVERSIDAD sostiene que: “la UNIVERSIDAD en pleno ejercicio de su autonomía se integra al Sistema Nacional de Reconocimiento Académico de Educación Superior, en consecuencia se compromete al desarrollo de las acciones que desde la coordinación del sistema se establezcan en pos de generar la efectiva integración y articulación horizontal y vertical del sistema de educación superior, tanto en el plano institucional, curricular como estudiantil”. Un párrafo especial merece este articulado: la integración de las instituciones al sistema es “voluntaria”, y se realiza en pleno ejercicio de la autonomía, sin embargo se delega en la Coordinación del Sistema (SPU/MINISTERIO DE EDUCACION Y DEPORTES) el desarrollo de acciones en el plano institucional, curricular y estudiantil, lo que va en detrimento de la autonomía universitaria, incluyendo aspectos como el “institucional” y el “estudiantil” que son claramente atribuciones legales de cada institución universitaria. Una delegación de tales atribuciones que no quedan especificadas claramente en el texto del convenio implicaría por ejemplo la

gestión de los estudiantes (SIU GUARANI) por parte de la SPU, y no por cada institución universitaria.

- “La UNIVERSIDAD podrá integrarse al Sistema de Reconocimiento Académico de Educación Superior en la totalidad de su oferta académica o parcialmente, pudiendo ser esa integración de modo gradual, sea por Carreras, Tramos Curriculares, Ciclos, Prácticas, Asignaturas, Materias, Otras experiencias formativas” La variedad de experiencias que pueden ser incluidas en el sistema constituye –desde la perspectiva oficial- un rasgo de flexibilidad curricular, institucional y académica. Sin embargo se abren interrogantes respecto a los múltiples efectos de este tipo de experiencia. En primer lugar porque en sistemas como el argentino, las universidades no sólo acreditan trayectos académicos, sino que habilitan para el ejercicio profesional de los graduados. En ese sentido, a diferencia de otros sistemas de educación superior en los que la certificación de saberes es independiente de la habilitación profesional, en nuestras universidades especialmente en lo que refiere a las carreras de grado- las titulaciones suponen una habilitación profesional (independientemente del grado de regulación que tenga luego el ejercicio de la profesión) De este modo el reconocimiento de asignaturas, materias, ciclos, tramos curriculares, ciclos y/o prácticas supone la acreditación de una variedad de experiencias formativas entre instituciones con gran heterogeneidad en sus condiciones pedagógicas e institucionales. Los interrogantes que estas líneas de política de educación superior generan en torno a procesos de mercantilización de la educación superior y transferencia de recursos del sector público al privado, resultan preocupantes. Todos sabemos que las Universidades Provas tienen –en cuanto a su oferta formativa de grado- algunas características fuertemente diferenciales respecto a las públicas. Tanto el desarrollo de conocimientos –por la escasa investigación en el ámbito de las instituciones privadas de educación superior- como las características de su planta docente, el tipo de carreras que generalmente se ofrece –vinculadas al desarrollo de ciertas disciplinas generalmente de neto corte profesional y con escasos requerimientos de prácticas sofisticadas –que en muchos casos vuelven poco rentable una oferta educativa en el mercado educacional– ha restringido el desarrollo de carreras que tengan altos requerimientos de equipamiento tecnológico para el ejercicio profesional, desarrollando en cambio ofertas más cortas, con desarrollo de tecnologías blandas, muchas veces implementadas con modalidades semipresenciales y/o directamente de educación a distancia. El sistema podría favorecer la articulación de esas experiencias con otras en el ámbito de la Universidad Pública –constituyendo una modalidad inédita de transferencia de recursos

públicos al sector privado, que aunque compleja por el escenario político de las universidades públicas y la movilización de los actores institucionales- podría generar modalidades de reconocimiento “cruzado” entre las universidades públicas y las privadas, potenciando aspectos que resultan débiles en el subsistema privado de educación superior.

-
- “LA UNIVERSIDAD como parte integrante del Sistema de Nacional de Reconocimiento Académico de Educación Superior podrá articular ofertas académicas de modo conjunto con otras instituciones de educación superior, posibilitar el desarrollo de políticas de movilidad de docentes e investigadores y asumir la responsabilidad de reconocer estudios de estudiantes de instituciones de educación superior que formen parte del Sistema, informando a la SECRETARÍA la celebración de los mismos a los fines de incorporarlos a un registro nacional”.
- La centralización del poder en el Ministerio de Educación y Deportes y al interior de cada institución universitaria en el Rectorado, por encima de las facultades como modo de garantizar esos mecanismos de articulación que incluye ofertas de pregrado, grado y posgrado en las que pueden articularse instituciones públicas y privadas, universitarias y no universitarias. De este modo, más allá de que la participación en el sistema sea voluntaria, una implementación de este sistema podría favorecer una mayor fragmentación del sistema de educación superior en la Argentina, generando circuitos diferenciales en los que confluyan oferta pública y privada en diversos tramos de formación.
- Se propiciaría entonces la segmentación del sistema, y su re jerarquización diferenciada. Por ejemplo el diseño de trayectos de formación de escaso valor académico pero alto valor en el mercado (frecuente hasta hoy en las universidades privadas) podrían articularse con Carreras de Posgrado de Universidades Públicas. Igualmente podrían generarse ofertas específicas de formación de pre-grado orientadas a una formación para el trabajo, con reconocimiento universitario, lo cual en sí mismo no sería un problema, siempre que dichas ofertas se diseñen con criterios académicos y no como respuesta directa a demandas del mercado. Tal como se ha advertido en numerosos trabajos críticos del Plan Bolonia (sistema de créditos de las universidades europeas) y el sistema TUNNING (currículum por competencias) en las instituciones universitarias se ha producido un vaciamiento de contenidos social y académicamente significativos, para favorecer aprendizajes instrumentales, ajustados a las demandas empresariales.

- Otro efecto sería la diferenciación progresiva del trabajo docente generando mecanismos diferenciales de reconocimiento salarial en función de la participación en el Sistema, que contaría con financiamiento específico de la Secretaría de Políticas Universitarias. Por otra parte, los criterios para este financiamiento no quedan establecidos ni en la Resolución Ministerial ni en el ANEXO (CONVENIO SPU-UNIVERSIDAD) por lo que no podría garantizarse la gratuidad del pre grado y el grado, o modalidades mixtas que al articular instituciones públicas y privadas generen mecanismos de financiamiento adicionales mediante los convenios interinstitucionales específicos. Resulta peligroso que mediante fondos públicos (SPU) se financien trayectos mixtos, de alto impacto en el sistema privado o que mediante los mecanismos de convenio interinstitucional se aseguren otras fuentes de financiamiento para la Universidad Pública por fuera de los principios de gratuidad establecidos en la LEY DE IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (Ley 27204/2015)

La celebración de convenios entre las Universidades que integran el sistema tiene como principal restricción en el marco de la Resolución que estamos analizando, que dichas instituciones se encuentren ubicadas en el mismo CPRES. En ese sentido, es necesario advertir que el mecanismo de articulación interinstitucional privilegiado a partir de la sanción de la LES ha sido la celebración de convenios . Este mecanismo, desvinculado de una política de articulación que oriente desde el Estado las características de estos convenios –o lo que es más grave- enmarcados en una política en la que el propio Estado impulse su realización generó en los 90 experiencias de articulación inter institucional de escaso valor académico y que potenciaron la fragmentación del sistema –privilegiando algunas instituciones por sobre otras respecto a sus posibilidades de articulación con carreras de grado- por otra parte, también generaron mecanismos de financiamiento para las universidades públicas mediante convenios con otras instituciones de educación superior que en algunos casos afectaron directamente la gratuidad de los estudios de grado mediante el cobro de aranceles o –en los casos en que no se produjo directamente el arancelamiento de ciclos o trayectos de articulación- se desarrollaron otros mecanismos mediante los cuales se diluyó la responsabilidad del estado sobre la educación superior universitaria (participación de instituciones privadas aranceladas, convenios con colegios profesionales que aportaban a las universidades para el desarrollo de los ciclos de articulación, sindicatos

u organizaciones que convenían trayectos formativos con instituciones universitarias financiándolos, etc.)

- Otro de los requisitos para integrarse en el sistema es la evaluación y acreditación tanto para las instituciones universitarias como para los Institutos Superiores No Universitarios. Esta disposición que se plantea como garantía de calidad de la oferta (articulada) tiene varios efectos: en primer lugar establece la Autoevaluación y Evaluación Externa como condición para incorporarse al sistema, pero al mismo tiempo permite que las instituciones que no cuenten con esas evaluaciones puedan hacerlo mediante el compromiso de ser evaluadas en los cuatro años de duración del convenio (lo que deja dudas acerca de las instituciones privadas y no universitarias) por otra parte, aunque este criterio se presenta como resguardo de la calidad, establece de hecho un nuevo elemento de segmentación en el sistema, produciendo instituciones de primera (que podrían articular tramos terciarios y universitarios de oferta pública y/o privada) con otras de segunda que no tendrían esa posibilidad.
- Este proyecto, que toma elementos de propuestas ya implementadas en otros países y que han sido fuertemente cuestionadas en términos de la mercantilización de la oferta, la segmentación del sistema, el vaciamiento de contenidos en las instancias de grado y el diseño de ofertas que responden mecánicamente a demandas específicas del mercado (donde incluso las asociaciones de empresas y colegios profesionales terminan incidiendo determinadamente en el currículum) se produce en un escenario de desfinanciamiento del sistema científico tecnológico y del sistema universitario pone en riesgo la educación pública. Por otra parte, en el caso de la UNC, este proyecto de Reforma Académica se combina con la propuesta de Reforma Política que privilegia a las facultades profesionalistas por sobre las Científicas, Humanistas, Sociales y Artísticas en la elección de autoridades unipersonales, otorgándoles a la vez una incidencia directa y sistemática a esas unidades académicas en las políticas rectorales de la universidad.

Algunos posibles efectos del sistema de Reconocimiento Académico

Si bien es cierto que este sistema ha incorporado ya a más de 60 instituciones universitarias públicas y privadas y que su implementación se ha iniciado prioritariamente en el campo de las Ingenierías y la computación, los efectos del sistema parecen riesgosos por su amplitud – por cuanto abarca tanto a instituciones universitarias como

extrauniversitarias, publicas y privadas y en niveles de pregrado, grado y posgrado- constituyendo un amplio campo de acción para el desarrollo de experiencias variadas que enmarcarían en una normativa general como la que estamos analizando.

1- La construcción de circuitos diferenciados en la educación superior

De este modo, el clásico concepto de segmentación del sistema educativo y de generación de circuitos de calidad diferenciada para diversos sectores sociales, que en el plano del sistema en su conjunto se avizoraba desde mediados de los '80 como el mecanismo más frecuente de reproducción de desigualdades en sistemas educativos como el argentino –con escasa diferenciación formal pero alta diferenciación real- se profundiza en el sistema de educación superior.

La articulación de instancias públicas y privadas en la constitución de circuitos de calidad diferenciada, que en el sistema educativo se desarrolla en momentos clave como el tránsito de un nivel educativo a otro –proceso en el que también se evidencian fuertes desigualdades regionales, institucionales, pedagógicas y socio culturales podría desarrollarse ahora entre instituciones universitarias e incluso dentro de un mismo nivel de educación superior. Imaginar el diseño de tramos de formación de pregrado en instituciones públicas que luego articulen con ofertas de posgrado –o cuasi posgrado como las Diplomaturas en las instituciones privadas; o la articulación de estas ofertas que actualmente tienen un valor de mercado pero escaso valor académico en la medida en que no se reconocen como carreras de posgrado sino solo como certificaciones, que podrían articularse con especializaciones, maestrías o doctorados de universidades públicas, el desarrollo de carreras con títulos pre profesionales en campos que no han tenido desarrollo en el sistema privado, que mediante estos sistemas de reconocimiento académico pudieran articularse a carreras de grado mediante el diseño de ciclos, tramos curriculares o trayectos formativos diversos, la “actualización” teórica de carreras eminentemente prácticas en la oferta privada, que luego puedan ser reconocidas en las instituciones públicas, etc. son posibles diseños de circuitos diferenciales para sectores sociales diversos.

Del mismo modo y tal como estamos observando en la UNC el diseño de trayectos de formación práctica con formatos todavía indefinidos en los que se certifiquen competencias en función de demandas específicas del sector productivo o del mundo del trabajo, también están configurando alternativas “innovadoras” para el diseño de estos circuitos diferenciados de calidad.

2- La desjerarquización y segmentación de la enseñanza y la fragmentación de los aprendizajes

La experiencia internacional –especialmente en el caso del Plan Bolonia– cuenta ya con suficientes antecedentes respecto de procesos de desjerarquización de la enseñanza en el marco de sistemas de flexibilización curricular. Si bien sea sostenido que una de las principales diferencias entre el sistema de Bolonia y el Sistema de Reconocimiento Académico es su carácter voluntario, no permanente y de abajo hacia arriba mientras que la experiencia europea fue diseñada de arriba hacia abajo e impuesta –no sin resistencias a los países e instituciones– el desarrollo de experiencias de este tipo, sin que vayan acompañadas de resguardos presupuestarios, académicos, organizacionales y laborales pon en riesgo el desarrollo de experiencias de docencia que puedan encontrar sentidos pedagógicos, éticos y políticos, especialmente en el marco de la universidad pública. El desarrollo de estas propuestas puede fragmentar fuertemente el trabajo docente, generando también circuitos diferenciales al interior de las propias instituciones.

Por otra parte, también esas experiencias han sido cuestionadas por sus efectos de fragmentación del aprendizaje, sobre la base de diseños de escaso valor académico y relevancia social y cultural del currículum, que pasa a orientarse de modo más explícito por demandas sectoriales y corporativas, que por una formación crítica y comprometida con la realidad.

3- El debilitamiento de las disciplinas en la base del modelo de integración curricular

El desarrollo de estas propuestas se basa en la necesidad de integración de las disciplinas y el fortalecimiento de instancias interdisciplinarias en a lo largo de la formación. Sin embargo, nos preguntamos especialmente en el caso de la formación de grado cuáles serían las condiciones para un efectivo avance en la interdisciplina, es decir qué condiciones institucionales y pedagógicas son necesarias para fortalecer las articulaciones disciplinarias sin debilitarlas. El peso de las disciplinas en la constitución identitaria de nuestra universidad pública es indudable y, aunque se han realizado distintas experiencias de articulación interdisciplinaria y desde diversos sectores se han promovido innovaciones académicas y curriculares para desarrollarlas, pareciera que cualquier intento de fortalecer abordajes interdisciplinarios en la formación académica requiere hacerlo sobre la base de sólidos fundamentos disciplinares.

4- Centralización y autonomía

La propuesta, aunque parece asentarse sobre la autonomía de las universidades, que voluntariamente acceden a integrar el sistema a partir de la firma de acuerdos con la SPU y con otras instituciones de enseñanza superior, constituye un debilitamiento de la autonomía institucional y una mayor centralización en el ministerio de aspectos que hasta el momento fueron resorte específico de la política académica e institucional de las universidades. Este movimiento centralizador, se reproduce en cada institución, en la medida en que los convenios son generalmente potestad del gobierno central de la Universidad y no de sus unidades académicas. En el caso de la UNC, hace tiempo se debate en torno a una concepción de Universidad como Federación de Facultades. Para algunos ese modelo resulta fragmentario, debilita procesos de definición de políticas institucionales que vayan más allá de los intereses muchas veces corporativos de las unidades académicas y promueve la atomización de los campos disciplinares atentando contra la integración del saber. Para otros ha sido un modelo de funcionamiento institucional que ha resultado eficaz para el desarrollo de diferentes espacios disciplinares respetando los rasgos identitarios de cada cultura académica e institucional. Particularmente creo que ese debate no refleja otra cosa que una discusión más amplia sobre el federalismo como criterio de organización política. Pensarnos como confederación de Facultades no implica negar la existencia de un centro, de cierta unidad de gobierno e institucional que actúe a través de los órganos competentes para definir lineamientos comunes, criterios de asignación y distribución de recursos, mecanismos de control sobre su ejecución y de evaluación institucional de las políticas. Esto supone respetar la autonomía relativa de las facultades, acompañar y promover su desarrollo poner en juego la capacidad técnica y operativa del Rectorado para propiciar la articulación interinstitucional y el trabajo interdisciplinario. Los proyectos de reforma política y reforma académica que se vienen delineando desde el Rectorado lejos de consolidar esa visión de Confederación que siempre plantearon los sectores políticos que confluyeron en el actual gobierno universitario -que defendieron a rajatablas la autonomía de las facultades durante las gestiones rectorales precedentes- hoy avanzan sobre esas autonomías con una visión fuertemente centralizante. Mientras la reforma política parece orientarse hacia una elección directa de autoridades unipersonales con una ponderación simple -que terminaría con el criterio de igualdad de las facultades expresado no sólo en la elección de rector sino fundamentalmente en el ejercicio del Gobierno (en su esfera ejecutiva que

en nuestro modelo político tiene un peso determinante en la vida institucional) la reforma académica se orienta a la flexibilización curricular con el riesgo de debilitar a las unidades académicas en la gestión de sus ofertas formativas, de las regulaciones académicas para el cursado de las carreras y de los modos de vinculación y articulación de saberes. La creación de un Banco de Asignaturas como primer paso para impulsar esa flexibilización curricular parece orientarse en ese sentido. Quizás sea necesario discutir el federalismo universitario en el sentido en que lo planteaban los reformistas. Es decir la defensa de la autonomía como criterio siempre que esa autonomía no atente contra la igualdad de las unidades que componen una confederación. El desarrollo de políticas consensuadas y de lineamientos institucionales comunes sin avasallar la relativa autonomía de las unidades académicas pero cuidando que el lugar del centro sea una garantía de igualdad y justicia. De lo contrario la fragmentación será creciente y la Universidad perderá su cada vez más jaqueada universalidad para convertirse en un conglomerado institucional regulado por lógicas de mercado.