

CAPITULO III

DESCENTRALIZACION EDUCATIVA Y CALIDAD

Trabajo presentado en el Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de Calidad realizado en la Universidad Nacional de Salta (Salta, 3 al 5 de junio de 1991).

La prolongada y grave decadencia general de nuestra sociedad ha causado un profundo deterioro en la educación Argentina, puesto de manifiesto en el Congreso Pedagógico Nacional. La calidad del sistema educativo argentino se encuentra muy deteriorada, según surge de evaluaciones parciales no sistemáticas pero indicativas y significativas del rendimiento de alumnos.

Hace unos años un encuesta entre graduados del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) demostró las dificultades que los alumnos de los últimos años tenían para explicar un tema en forma escrita e inteligible, para sortear problemas de matemática elemental y, además, la falta de un manejo del inglés como para poder comprender el manual de equipos escritos en dicha lengua.

Los conocimientos básicos en ciencias positivas (matemática, biología, química e informática) necesarios para encarar el estudio de áreas tecnológicas y científicas constituyen una de las causas fundamentales del ingreso deficiente en dichas áreas y de la alta deserción de las mismas durante los primeros cuatrimestres.

Sin una enseñanza secundaria adecuada es imposible pensar en un sistema universitario de calidad. Por ello, el tema de la calidad en la universidad presupone e incluye un debate sobre la calidad total educativa. La escuela primaria no escapa a la transformación global que el sistema requiere. La introducción al método experimental y el manejo adecuado de la lengua, de la matemática y de la informática deben estar presentes desde el inicio de la formación del niño.

Calidad en esta educación sin exigencias mínimas y sin evaluación de resultados es, obviamente, una utopía. Una mirada retrospectiva al calendario escolar muestra la total crisis en que nos encontramos desde hace unos años. Hay muchas provincias en las que los niños han ido y van hoy menos de cien días por año a la escuela y gran número de ellos lo hacen en jornadas escolares de dos horas. En algunas, las promociones se han debido hacer por actos administrativos del gobierno porque el calendario no cumple las exigencias legales existentes.

Cuando estos niños llegan a las universidades, mayoritariamente profesionalistas y con métodos de enseñanza basados sólo en la tiza y el pizarrón, escuchan clases dictadas también por alumnos destacados pero sólo un poco por delante de ellos. Los profesores e investigadores de las grandes universidades tratan de refugiarse en el posgrado para recibir en él a los sobrevivientes de este régimen perverso y seleccionar a los mejores de entre ellos.

La estrategia es justo al revés de la aconsejada: empezar desde abajo enseñando a los niños a trabajar y pensar mediante el acceso a un método lógico desde el inicio en lugar de postergar el debate de la calidad hasta que accedan a la universidad o al posgrado.

El diseño de criterios de evaluación universitaria

Hace unos años planteamos el tema del calendario escolar luego de demostrar, en un trabajo realizado bajo la dirección de la profesora Herminia Meregá, que en el Gran Buenos Aires había más de 130.000 niños que concurrirán a la escuela sólo dos horas por día durante el año escolar. Parece necesario lograr un calendario de cerca de doscientos días anuales de clase en el que los niños adquieran las exigencias elementales. instructivas de la actividad escolar.

Entre 1988 y 1989 gestioné y obtuve que la Unión Industrial Argentina convocara a discutir sobre la calidad de las universidades públicas y privadas. Muchos de los concurrentes a esta reunión estuvieron en ellas y han continuado y perfeccionado la iniciativa. Por ello creo que todos debemos felicitar al rector de la Universidad Nacional de Salta por la organización y el desarrollo de esta reunión y debemos desear que esta temática se repita por muchos años en distintas universidades.

Dije en aquel momento, y lo repito hoy, que la evaluación de la universidad argentina (y de toda la educación) no constituye un problema técnico, aun cuando muchos de sus aspectos fundamentales apuntan en ese sentido, sino un problema político. Creo que con algunas medidas y datos simples se podría saber, rápidamente, cuál es el estado de situación actual de cada casa de estudios y a partir de allí instrumentar medidas tendientes al perfeccionamiento continuo y permanente de las mismas.

A las universidades las forman sus profesores y sus alumnos, los que deben convivir en un hábitat adecuado que facilite la tarea de investigar, enseñar y aprender. Evaluar su rendimiento por otra parte es fundamental. Existe un sinnúmero de formas de evaluar. Para los profesores que dictan clases y enseñan, una forma simple y elemental es valorar resultados y el régimen de selección con un cuestionario sobre evaluación del dictado y desarrollo del curso.

Los profesores e investigadores con dedicación exclusiva son en gran medida evaluados por sus publicaciones y sus actividades vinculadas con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con la Comisión de Investigación de la provincia de Buenos Aires, con el CONICOR de Córdoba o con otras instituciones científicas.

Me parece que resulta imperioso analizar la composición de la matrícula estudiantil de nuestras universidades. Se supone, con cierta certeza, que la calidad y orientación de los estudiantes tiene una enorme dispersión, desde los excelentes hasta los muy malos y crónicos. Esto produce algunos graduados distinguidos y muchos que lo hacen con promedios de calificaciones cercanos al aplazo. La falta de un padrón estudiantil actualizado y analítico conspira contra la igualdad de oportunidades y contra las medidas elementales de preservación y promoción de la calidad universitaria, y no ayuda a determinar las características cualitativas de los graduados.

Deberán acompañar a esta evaluación de los componentes esenciales de las universidades, sus profesores y sus alumnos, el análisis de la infraestructura física, bibliográfica e instrumental con que ellas cuentan.

Un simple diagnóstico realizado a partir de tales exámenes permitiría establecer una política presupuestaria correctora y evitaría que el gigantismo de algunas universidades y el peso de su larga vida impidan los cambios necesarios para el mejoramiento del sistema.

Las nuevas universidades

La *migración interna y el desarrollo regional* representan para el interior un fenómeno similar al que representa el éxodo de cerebros para el exterior.

Apoyados en un sistema educativo primario y medio numéricamente importante y en una tradición educativa centenaria, los jóvenes argentinos, conscientes de la movilidad social que crea la educación superior, desde hace muchos años aspiran a incorporarse a niveles superiores de la educación y, como consecuencia, al terminar la enseñanza secundaria migran hacia ciudades con universidades. Este fenómeno, que depende del nivel educativo, además ha estado fuertemente condicionado por la capacidad que pueda tener el graduado de insertarse en el proceso productivo regional, vale decir, su perfil cultural, tecnológico y laboral.

Conscientes de ello y tras analizar la fuerte incidencia de la migración interna sobre la matrícula de las universidades nacionales existentes, en 1968 propusimos el *plan de creación de nuevas universidades* que desde un inicio impulsamos y analizamos críticamente. El efecto que dicho plan ha traído sobre el sistema universitario es por todos ustedes conocidos: ha aumentado las oportunidades a personas para quienes la universidad era imposible hasta de imaginar, ha evitado migraciones internas, ha actuado sobre la matrícula de muchas universidades existentes que dejaron de recibir migrantes, etc.

Complementariamente, ha tenido un impacto cultural sobre la trama social del resto del área de enclave realmente revolucionado y positivo.

Para algunos - y con razón - en ellas no se han alcanzado todavía los niveles de calidad deseables. En lo que hace a su calidad, resulta desacertado comparar sus profesores con algunos distinguidos científicos o docentes de las universidades centrales. Tal crítica no considera que en estas universidades el peso principal de la enseñanza no recae sobre los grandes profesores sino, como lo acabo de señalar, sobre ayudantes-alumnos rentados u honorarios. Así por ejemplo, el 20 por ciento de los 33.000 cargos docentes de la Universidad de Buenos Aires (o sea, aproximadamente unos 6.000) son docentes *ad honorem*, alumnos, en su mayoría, o personas cuya actividad central está lejos de ser la universidad y que, por lo tanto, califican mejor para aquellas tareas docentes. En otras palabras, lo importante sigue siendo la relación total entre profesores de jerarquía y número de alumnos.

Hoy en día, todas las provincias de nuestro país han mejorado sustancialmente su nivel de ocupación con egresados universitarios, gracias a que la mayoría de las 29

universidades estatales están en ellas. Muchas son nuevas y jóvenes en edad y no han podido diseñar aún, en una medida deseable, servicios educativos que importen una transformación científica y cultural como la que las circunstancias imponen.

El Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, en forma creciente, la Comisión de Investigación de la provincia de Buenos Aires, desde 1976 y el CONICOR, desde 1980, están contribuyendo mucho al desarrollo de una infraestructura científica descentralizada. En los últimos años, la interacción entre las universidades y los organismos científicos (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto Nacional de Tecnología Industrial y otros) está siguiendo los ejemplares pasos dados por la Comisión Nacional de Energía Atómica y el Instituto Balseiro de Bariloche.

Desde el punto de vista cuantitativo, el número de universidades creadas en el interior es prácticamente satisfactorio. Desde el punto de vista estructural, sólo falta terminar el reordenamiento de los servicios del Gran Buenos Aires, mediante el otorgamiento de independencia, como universidades autónomas, a las sedes de la Universidad de Buenos Aires de Avellaneda y de San Isidro y la creación de la Universidad de General Sarmiento. La Universidad de Buenos Aires, dividida y restringida al ámbito de la Capital Federal, completaría el cuadro y permitirá una armonía funcional entre todas las universidades nacionales, hoy distorsionadas por su gigantismo. Hacerlo permitiría una mejor evaluación y planeamiento del sistema universitario nacional total.

Solucionado el problema universitario en las provincias, en lo que respecta a las universidades y analizándolas en función de densidad demográfica, tamaño, distancias y características ecológicas y sociales, el problema de la descentralización radica hoy en los niveles de partido, departamento o ciudad.

Ajeno a este relato pero fundamental para la modernización y tal como se vio en el Congreso Pedagógico Nacional, corresponde considerar la necesidad de lograr en otros niveles la descentralización que para el terciario ha logrado la universidad, en gran parte gracias al programa de nuevas universidades.

Transferencia del ciclo secundario al universitario

Uno de los principales problemas estructurales que tiene la educación argentina está dado por el divorcio que existe entre la educación secundaria y la universidad, dos compartimientos estancos que tienen fines, métodos, contenidos y calidades distintas.

Entre el 10 y el 12 de agosto de 1983, el Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales, hoy Consejo Interuniversitario Nacional, realizó en cooperación con la Organización Universitaria Interamericana un seminario en el que volcó la experiencia del ingreso a nivel mundial. Creo que los interesados en este tema tienen en el documento elaborado en dicha reunión una visión internacional muy completa.

Quiero ahora reflexionar con ustedes sobre algunos temas que me han llevado, en los últimos años, a exponer ideas y propuestas que creo han de abrir una etapa similar a aquélla de las nuevas universidades. El punto central es la articulación entre la educación media y la universitaria.

En nuestro país se ha pasado del ingreso irrestricto de uno a otro nivel, a los cursos de ingreso o a la sola evaluación de conocimientos según el criterio de cada universidad o facultad, a los cupos arbitrarios. A estos sistemas, y como consecuencia de una política de cupos de los años anteriores y de la implantación del ingreso irrestricto en la Universidad de Buenos Aires, en 1985 se agregó el Ciclo Básico Común (CBC) que, como tal, aún hoy subsiste.

El CBC implica un costo importante y un alargamiento de las carreras, la aplicación de un esquema uniforme y centralizado que desconoce los antecedentes y el futuro de los más de 20.000 alumnos que anualmente lo cursan. El CBC es cuestionado por la mayoría de las facultades que no ven necesidad de él y tampoco la ven los alumnos encuestados que cursaron y que hoy asisten a las facultades. Su utilidad y calidad deberían ser, pues, evaluadas antes de consolidarlo, como se quiere hacer, mediante su institucionalización administrativa.

Colegios universitarios

Pienso que ha llegado la hora de terminar con los parches que resultan parciales y costosos y de encarar la transferencia entre la educación media y la universitaria calando hondo en la división de los niveles.

El debate sobre la articulación entre la escuela primaria y la media, donde ésta sólo incluye los tres primeros años de la secundaria, tiene en el país suficiente análisis y doctrina. Un *nuevo ciclo* que articule los dos últimos años de la enseñanza media y dos años agregados, creo que es una propuesta que está faltando en la educación argentina.

Este nuevo ciclo no sólo rompería el divorcio de niveles sino que además podría acercar contenidos y metodologías, tener un fuerte componente diferencia; por áreas que facilitaría la orientación vocacional y completar al desarrollo psicofísico de los jóvenes en la adolescencia. Podría dar un título general, más apto y moderno, como lo requiere el aparato laboral y también podría dar una capacitación laboral específica (capacitación terminal).

Esta propuesta apunta al mejoramiento global del sistema y particularmente a la calidad de reclutamiento de jóvenes que tienen que ingresar a la universidad argentina. Además, implica una reforma profunda que debe tener varias definiciones previas.

Para este *nuevo ciclo* se propone la creación de una institución responsable que podría ser denominada colegio universitario. Su dependencia debería ser autónoma: nuevos o transformados a partir de los actuales establecimientos educativos nacionales o provinciales, deben ser descentralizados y pasados a los municipios. También podrían ser privados o patrocinadas por las universidades.

Los colegios universitarios deberían contribuir a la descentralización educativa y al ocupamiento territorial de partidos, departamentos y ciudades que por su talla lo justifiquen contribuyendo de este modo a dar capacitación laboral terminal zonal y mejor articulación para los que desean continuar con estudios universitarios. Independientes de

su procedencia, deberán ser instituciones autónomas, con estructura, administración y gobierno separados y en caso de ser oficiales con un presupuesto propio. Podrían integrarse a la comunidad y obtener de ésta recursos económicos y apoyo. Deberían tener un tamaño máximo y tender al pluralismo y a la diversidad. Su organización curricular debería ser flexible, opcional y dinámica, y abriría y cerraría orientaciones en función de necesidades y demandas.

Pienso que las universidades pueden tener interés en colaborar en la creación de colegios universitarios. Las grandes son las más afectadas por los problemas de transferencia y diferencia de enfoque entre ellas y la educación media.

Desde hace unos años vengo interesando fuertemente al rector de la Universidad de Buenos Aires para que modifique el CBC, una modalidad de admisión atípica en la bibliografía. En tal sentido, he sugerido que la Universidad de Buenos Aires convierta cada sede del CBC en un respectivo colegio universitario independiente, con una orientación predominante y vinculada a cada facultad o grupos de facultades. Esta propuesta es contraria a la sostenida por el rectorado de dicha universidad que, no obstante haber finalmente aceptado la idea de su descentralización, pretende la centralización del CBC el que posee más de 20.000 alumnos.

Rectorado central

UBA	UBA	UBA	UBA	Centro	Centro
Núñez		Houssay	Paternal	Dispersa	universitario
CBC	CBC	CBC	CBC	San Isidro	Avellaneda
				universitario	

Las universidades del interior con estos colegios universitarios podrían ayudar a completar el ocupamiento territorial de sus provincias fundamentalmente el de los partidos, departamentos o ciudades medianas y alejadas de la sede de la universidad.

Si uno encamina esta propuesta desde la óptica de los partidos o departamentos provinciales de talla media y alta, para indicar un tamaño, de aquéllas que tengan más de 20.000 habitantes, surge que en un colegio universitario autónomo en cada una de ellas podría darle formación laboral termina; y de calidad a sus jóvenes y permitiría a los que quieran continuar sus estudios que lo hagan en una etapa posterior a la adolescencia y con un nivel formativo acorde con las exigencias de la universidad, lo que redundaría en un mejor rendimiento en las universidades y en un menor riesgo de deserción.

Obviamente, resulta importante señalar que los colegios universitarios contribuirán a la descentralización y mejoramiento de los otros niveles de la educación de la zona de enclave.

Esfuerzo y calidad

Las modificaciones estructurales de la educación que he expuesto, pienso, son pasos fundamentales que se deben dar para que la educación llegue a ser integrada

eficientemente y para lograr que al término de cada ciclo el estudiante haya adquirido una formación que lo habilite para avanzar en forma fluida hacia el siguiente o para que, apoyado en lo aprendido, pueda realizarse como persona en forma satisfactoria. Además, son necesarias para que la educación como sistema contribuya al bienestar y al progreso de la comunidad y de la región de influencia y al crecimiento y desarrollo armónicos del país.

Aunque piense que los cambios estructurales expuestos son fundamentales, esto no significa que considere que con ellos y por ellos simplemente se va a revertir el grave deterioro de nuestro sistema educacional que, como dije al comienzo de esta exposición, deriva en gran medida de la prolongada decadencia de nuestra sociedad.

La educación, aunque contribuye y habilita para elevar el nivel de la sociedad, no es determinante de su cultura porque por sí misma no crea sino que, simplemente, facilita la creatividad. Las actitudes desnudas de enseñar y aprender con el criterio positivista del retorno que prevalece hoy en el mundo y en nuestro país también debilita la actitud para conocer y consecuentemente alejan la educación de la cultura.

Plantear esta falencia y tratar de corregirla revitalizando el germen creado es un paso esencial para que, a su debido tiempo, la enseñanza como proyección natural de la inteligencia se enseñoree en la cultura.