

378

A37d

MINISTERIO
DE CULTURA
Y EDUCACIÓN

SECRETARÍA
DE POLÍTICAS
UNIVERSITARIAS

**DICTAMEN SOBRE SUBSEDES
Y OTRAS EXTENSIONES
TERRITORIALES DE LAS
INSTITUCIONES
UNIVERSITARIAS**

*Décimo Segundo Dictamen del
Consejo Nacional de
Educación Superior*

INV
022652

SIG 378

LIB A 37d

Ministerio de Cultura y Educación
Secretaría de Políticas Universitarias

**DICTAMEN SOBRE SUBSEDES
Y OTRAS EXTENSIONES
TERRITORIALES DE LAS
INSTITUCIONES
UNIVERSITARIAS**

Décimo Segundo Dictamen del
**Consejo Nacional de
Educación Superior**

Octubre de 1998

*Miembros del Consejo Nacional
de Educación Superior*

Máximo Julio ABBATE

Juan Carlos AGULLA

María Cristina AÑÓN

Carlos BALSEIRO

José Luis CANTINI

Alberto Enrique CASSANO

César Atilio CATALÁN

Ana María EICHELBAUM de BABINI

Carlos FERNÁNDEZ

Ezequiel GALLO

Gregorio KLIMOVSKY

Ernesto Joaquín MAEDER

Fernando MARTÍNEZ PAZ

Emilio Fermín MIGNONE

Juana María PASQUINI

Martín Enrique PIÑEIRO

Elena Malvina ROJAS MAYER

Ruth SAUTU

Secretario Técnico

Victor SIGAL

DICTAMEN SOBRE SUBSEDES Y OTRAS EXTENSIONES TERRITORIALES DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS

Introducción

Una de las características del panorama educativo de la segunda mitad del siglo XIX a nivel mundial es, sin ninguna duda, la explosiva expansión de la educación superior, en especial la universitaria, por efecto tanto de la creciente demanda de estudios superiores originada en la progresiva expansión de la educación media, cuanto por la política de promoción de esos mismos estudios desde el Estado, con el deliberado objetivo de afianzar y acelerar el propio desarrollo nacional.

Nuestro país no ha sido, por cierto, ajeno a este fenómeno global. En 1918, año de la famosa Reforma Universitaria, las universidades eran sólo tres (las nacionales de Córdoba, Buenos Aires y La Plata) que, en conjunto contaban con 8.600 alumnos. Hoy, 80 años más tarde, existen 41 instituciones universitarias nacionales (36 universidades y 5 institutos universitarios) que según el censo de 1994 contaban con alrededor de 615.000 alumnos.

Además, hace 40 años se crearon y fueron reconocidas oficialmente las primeras universidades privadas. Hoy las insti-

tuciones universitarias privadas son 48 (40 universidades y 8 institutos universitarios) que en 1994 tenían 125.000 alumnos.

En total, de 3 universidades con 8.600 alumnos hemos pasado a tener 89 instituciones universitarias con 740.00 alumnos. Mientras en el mismo lapso la población argentina se multiplicó por 4, las instituciones universitarias públicas y privadas lo hicieron por 29 y los alumnos por 86.

Y si a la matrícula universitaria se suma la de los establecimientos de educación superior no universitaria (de formación docente y formación técnica), nuestro país ocupa uno de los primeros lugares en el mundo por la cantidad relativa de alumnos.

La elocuencia de estas cifras pone de manifiesto la magnitud del esfuerzo, tanto del Estado como de la sociedad argentina, en orden a la expansión de la educación superior. Empero, ellas reflejan únicamente el aspecto cuantitativo de la cuestión. Con respecto al cualitativo, las apreciaciones sólo pueden ser aproximadas, debido a la inexistencia, hasta el momento, de un sistema confiable de evaluación institucional. No obstante, no es aventurado pensar que un crecimiento tan pronunciado, en tan corto espacio de tiempo, constituye un problema delicado en materia de calidad. Más aún, puede decirse que este aspecto de la cuestión es hoy el problema fundamental de nuestras instituciones universitarias, porque si la formación que brindan no alcanzara los estándares mínimos de una auténtica formación de ese nivel, el resultado final sería la expansión, no de la educación superior propia-

mente dicha, sino de un sucedáneo o una pobre imitación de ella.

Por consiguiente, la preocupación por la calidad académica tiene que ser en este momento la primera prioridad de la política universitaria. Así lo entienden, a juzgar por manifestaciones cada vez más frecuentes, las autoridades y los docentes universitarios. Así lo reclaman los propios alumnos, primeros interesados en la calidad de la formación que se les imparte. Y así lo ha entendido el legislador, al incorporar a la ley de educación superior, normas relativas a la evaluación institucional y a la acreditación de carreras profesionales.

Las extensiones territoriales de las actuales instituciones universitarias.

El sintético cuadro de situación que antecede debe tenerse muy en cuenta al momento de juzgar correctamente cualquier iniciativa, por bien intencionada que sea, que conduzca a confundir las prioridades de la hora, en especial, la que promueve la multiplicación indefinida de unidades académicas, ya sea mediante la creación de nuevas instituciones universitarias o la extensión territorial de las existentes, partiendo del supuesto que ella constituye en todos los casos un beneficio objetivo, independientemente de la calidad de la oferta educativa.

En especial, merece analizarse la multiplicación de subsedes y otras extensiones territoriales universitarias, modalidad que en los últimos tiempos se ha acentuado notoriamente. El fenómeno tiene, por cierto, su explicación. Hace apenas 30

años, ni siquiera existía una demanda social para que cada provincia tuviera por lo menos una universidad nacional en su territorio. Hoy, con la única excepción de Tierra del Fuego, todas la tienen. Y a ellas habría que agregar las universidades privadas, 17 de las cuales tienen su sede en el interior del país. Al estar ahora satisfechas las aspiraciones de las capitales de provincia y algunas otras grandes ciudades del interior, comienzan a despertar las aspiraciones de otras comunidades locales. Cada ciudad de mediana dimensión quisiera tener, al menos, alguna carrera universitaria. Para lograrlo se gestiona entonces una facultad dependiente de la universidad nacional más próxima o una subsede o delegación de ella. Si no se lo consigue, se recurre a una universidad nacional más lejana. Si tampoco eso se logra, se lleva el proyecto a una universidad privada. En todos los casos, las entidades representativas y las llamadas "fuerzas vivas" abrazan lógicamente el proyecto y las autoridades y políticos locales se movilizan para hacerlo realidad, ofreciendo edificios y apoyos económicos. Por supuesto, las primeras carreras en las que se piensa son las que requieren una infraestructura y un equipamiento mínimos, y que, no por casualidad, corresponden a profesiones sobresaturadas. Y cuando, por fin, se alcanza el objetivo, otras ciudades de similar dimensión se sienten movidas a seguir el ejemplo. En todo este proceso no hay límites de distancia; las extensiones pueden estar a centenares de kilómetros, en algunos casos, a más de mil.

Las denominaciones dadas a estas extensiones son por demás variadas: centro universitario o centro regional universitario, escuela universitaria, unidad académica o unidad de enseñanza universitaria, departamento, módulo, asentamiento universitario, sede, sede regional, subsede, delegación. En

ocasiones, carecen de denominación distintiva y, simplemente, "por extensión áulica" -como se ha comenzado a decir- se dictan cursos completos y se toman los correspondientes exámenes en lugares muy alejados de la respectiva facultad. Más aún, a veces ni siquiera se dictan cursos y lo único que se hace es ofrecer una suerte de tutoría local y luego tomar exámenes en el mismo sitio. Cabe agregar que es común que, cuando estas extensiones tienen dimensiones reducidas, su financiación y administración se regule mediante convenios con instituciones comunitarias locales.

El problema académico

Las extensiones territoriales referidas plantean cuestiones a la vez académicas, jurídicas y socio-políticas. En lo que concierne a las académicas, el problema se centra en la real calidad del servicio educativo prestado en tales condiciones. En esta materia, la evaluación institucional interna y externa y la acreditación de las carreras profesionales serán las pruebas de fuego que deberán superar. No está de más, sin embargo, señalar que, a simple vista, tal dispersión geográfica conspira contra la noción misma de universidad. Aunque el gigantismo de algunas de ellas haya debilitado el contacto y la intercomunicación entre las unidades académicas que las componen, la proximidad física sigue teniendo una importancia que la actual valorización de la interdisciplinariedad contribuye a destacar.

Por otra parte, es evidente que estas extensiones no pueden reproducir la calidad de la infraestructura y el equipamiento científico, técnico y bibliográfico de las sedes principales. Ni tampoco el nivel de los planteles docentes. Con lo cual, la

institución universitaria está cubriendo con su nombre calidades y títulos de muy distinto valor intrínseco.

La cuestión jurídica

En cuanto a la faz jurídica, debe hacerse una necesaria distinción entre universidades nacionales y universidades privadas. Tratándose de las primeras, de acuerdo con la legislación vigente, la cuestión está estrechamente vinculada a los alcances de la autonomía. Y de hecho, en virtud de esa autonomía, algunas de ellas crean todo tipo de extensiones sin restricción alguna.

En este punto, sin embargo, cabe hacer algunas salvedades. La existencia de universidades "regionales", entendiéndose por tales a las que han sido creadas y organizadas desde su origen con facultades dispersas dentro de una determinada región, es de antigua data. Los casos típicos fueron la Universidad Nacional del Litoral (de la cual con el tiempo se desprendieron las del Nordeste, Rosario y Entre Ríos) y la de Cuyo (de la cual se desprendieron las de San Juan y San Luis). Otro caso, esta vez atípico, es la Universidad Tecnológica Nacional, que hoy cuenta con 19 facultades y 10 unidades académicas regionales.

Estas universidades, aparte de responder a una modalidad de larga tradición en el país, no crean problemas ni conflictos. En la misma situación están, en principio, las que no han sido concebidas propiamente como regionales pero tienen extensiones dentro de lo que se podría llamar su región natural. Hay otros casos, en cambio, en que estas extensiones han

creado situaciones conflictivas, no sólo por estar ubicadas fuera de lo que natural y lógicamente sería la zona de influencia de la propia universidad, sino, además, por invadir las de otras universidades nacionales.

El único intento para poner cierto orden en este cuadro fue el decreto 2.282 del 8 de noviembre de 1993, es decir, anterior a la Ley de Educación Superior nº 24.521. En sus considerandos ya se decía *“que se advierte la tendencia creciente entre las universidades nacionales de crear y multiplicar el número de sus sedes”* y *“que ello distorsiona la coordinación del sistema universitario, generando en muchos casos superposiciones innecesarias de la oferta educativa en una misma jurisdicción”*. Luego, invocando el artículo 2º del decreto 2.461 del 26 de diciembre de 1985, que asignaba al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), como misión primordial, la coordinación de la política entre las universidades nacionales, estableció en su parte dispositiva que *“la creación por parte de las universidades nacionales de nuevas sedes o unidades académicas equivalentes deberá contar con dictamen favorable del Consejo Interuniversitario Nacional”* (art. 1º), y que *“cuando la nueva unidad académica debiera funcionar en la jurisdicción de otra universidad nacional, o a una distancia considerable de su sede central, la autorización sólo se acordará si median razones excepcionales que así lo justifique”* (art. 2º). Pero, lamentablemente, el decreto nunca llegó a aplicarse.

En lo que respecta a las instituciones universitarias privadas, todas las extensiones existentes, que por cierto son muy numerosas, fueron en su momento autorizadas, o regularizadas

a posteriori, por el Ministerio. En la actualidad, de acuerdo con el decreto 576/96, reglamentario de las normas de la Ley de Educación Superior 24.521 sobre universidades privadas, dispone que *“Sólo podrá autorizarse a las instituciones universitarias privadas a crear sedes o unidades académicas equivalentes fuera de la jurisdicción que le es propia, cuando se den las circunstancias de excepción previstas en el artículo 3º del presente decreto”* (art. 15). Por su parte, el artículo 3º establece: *“Excepcionalmente, cuando fundadas razones así lo justifiquen y se acredite además capacidad de gestión suficiente, podrá permitirse crear sedes o unidades académicas fuera de la jurisdicción que le es propia”*.

Este último artículo establece también que la autorización para el funcionamiento de una nueva universidad debe indicar expresamente *“la jurisdicción territorial dentro de la que deberá concentrar sus actividades”*.

La cuestión socio-política

Los aspectos académico y jurídico no agotan el análisis de la cuestión. Hay otro que no puede soslayarse, que es el interés superior de la sociedad y el Estado. En efecto, las instituciones universitarias, individualmente consideradas, son parte del subsistema universitario y éste, a su vez, del sistema educativo. Y el sistema educativo, tal como está concebido y regulado en los países modernos exige un mínimo de planeamiento estratégico, al menos para una asignación adecuada de los recursos siempre insuficientes.

Esto vale, sobre todo, aunque no exclusivamente, para las

instituciones universitarias públicas, que absorben ingentes recursos presupuestarios y que requerirían muchos más. Con respecto a ellas, las estadísticas indican que el promedio nacional de abandono o deserción de los alumnos ingresantes asciende al 50 % en el primer año de estudios y llega al 81 % en los años siguientes. Sólo se gradúa el 19 % de los ingresantes. En las instituciones universitarias privadas la deserción es menor, pero igualmente considerable. Estas comprobaciones ponen en evidencia dos cosas: la primera, que la mayor parte de los egresados de la enseñanza media demanda estudios superiores; y la segunda, que, en una altísima proporción, la educación universitaria no satisface esa demanda. Frente a esta dura realidad, no se advierte una política oficial ni una definida iniciativa social tendientes a proporcionar a esa inmensa mayoría de estudiantes una formación alternativa, de nivel superior no universitario, distinta de los largos estudios universitarios, que evidentemente no son para todos. Parecería que, tanto para la sociedad como para el Estado, la única alternativa posible es universidad o nada.

La multiplicación de subsedes universitarias sin ningún planeamiento previo, lejos de resolver el problema, lo extiende y agrava, embarcando a los jóvenes en carreras en las que se frustran y fracasan cuatro de cada cinco que lo intentan. Desde otro punto de vista, tal política significa una asignación de recursos de muy difícil justificación, frente a tantas necesidades educativas insatisfechas.

En principio, estas reflexiones valen tanto para las instituciones universitarias públicas como para las privadas. En efecto,

estas últimas pueden, como las primeras, errar en las políticas de promoción de determinadas carreras e inducir a los estudiantes a una mala opción vocacional; pueden asimismo impartirles una formación de insuficiente calidad y perjudicarlos de ese modo más o menos gravemente. Para evitar esto la ley ha establecido, además de la supervisión del Ministerio de Cultura y Educación, la evaluación institucional y la acreditación de carreras profesionales, común a universidades públicas y privadas. La única diferencia es que, tratándose de las últimas, los errores no gravitan sobre el presupuesto del Estado.

Conclusiones

Es indudable que, si la autonomía propia de las instituciones universitarias nacionales y la libertad de enseñar propia de las privadas implicara la atribución irrestricta de abrir subsedes y carreras en toda la extensión del territorio nacional, el sistema universitario se convertiría en un caos, porque la presión de las comunidades locales para obtener sedes, subsedes y carreras universitarias seguirá en aumento, impulsada por el lógico deseo de no dejar pasar ninguna oportunidad de promoción lugareña y por la emulación no menos lógica entre distintas comunidades.

Frente a este grave riesgo, el Consejo Nacional de Educación Superior considera necesario:

- a) Que las propias instituciones universitarias, públicas y privadas, tanto en sus decisiones autónomas como en las de sus órganos coordinadores -Consejo de Universidades, Consejo Interuniversitario Nacional, Consejo de Rec-

tores de Universidades Privadas y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior- regulen espontánea y responsablemente este aspecto preocupante y conflictivo de su desarrollo institucional, sin esperar una reforma de la legislación que las rige.

- b) Que el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación ejerza plenamente las atribuciones y responsabilidades que le asignan los artículos 41 y 42 de la Ley de Educación Superior en materia de reconocimiento oficial, validez nacional y habilitación profesional de títulos universitarios. A tal fin se estima necesario que el dictado de una carrera fuera de la sede central de la institución sea siempre considerado, para todos los efectos legales, como creación de una nueva carrera; y, en consecuencia, se exija la registración independiente del desempeño de sus alumnos y docentes, así como de los títulos expedidos a los graduados, de modo de facilitar el control público de la extensión académica.
- c) Que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, al llevar a cabo la evaluación externa de las instituciones universitarias prevista en el artículo 44 de la Ley de Educación Superior, evalúe separadamente sus extensiones territoriales, y dé la debida publicidad a las recomendaciones particulares que sean su consecuencia. Y, cuando corresponda, acredite también separadamente las carreras que se cursan en la sede central de la institución y las que se cursan fuera de ella.

Finalmente, este Consejo Nacional de Educación Superior considera que es imperioso que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires promuevan enérgicamente la educación superior "técnico-profesional, humanística, social y artística" no universitaria, prevista en los artículos 17, 22 y 23 de la Ley de Educación Superior -con el apoyo, si fuera necesario, del gobierno nacional-, a fin de resolver el grave problema del ingente número de estudiantes que, por carecer de reales oportunidades para adquirir una formación postsecundaria adecuada a sus capacidades o posibilidades, intentan, sin éxito, alcanzar un título universitario en alguna carrera tradicional.

Buenos Aires, 20 de octubre de 1998.

IMPRESO EN LOS TALLERES GRÁFICOS DEL MINISTERIO DE
CULTURA Y EDUCACIÓN EN EL MES DE FEBRERO DE 1999
AV. DIRECTORIO 1781 - BUENOS AIRES
REPUBLICA ARGENTINA