



Universidad
Nacional
de Quilmes

Código

13903

Diplomatura en Ciencia y Tecnología

Materia: Taller de trabajo universitario

Tema: Unidad 3

Docente: Flores - Garcia, .

Autor:

Editorial:

La Serie Universidad de la Colección Educación de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios reúne la producción editorial sobre temáticas de educación superior y educación pública.

Con foco en las políticas universitarias argentinas, este libro articula tanto su problematización desde un plano teórico dinámico como un análisis riguroso de su desenvolvimiento en el mediano-largo plazo y su situación actual. Se revisan las políticas de expansión institucional, de democratización interna, las distintas discusiones en torno del gobierno universitario, los usos y reformulaciones de la noción de autonomía, la cuestión normativa y los alcances de las políticas de evaluación y acreditación de la calidad universitaria. En todos los casos, la intención es profundizar y actualizar el análisis y abrir interrogantes que enriquezcan el debate público sobre los avatares de las políticas universitarias en la Argentina.

Colección Educación Serie Universidad

Universidad Nacional
de General Sarmiento

www.ungs.edu.ar/ediciones



Instituto de Estudios y Capacitación
Federación Nacional de Docentes Universitarios



9 789876 301411

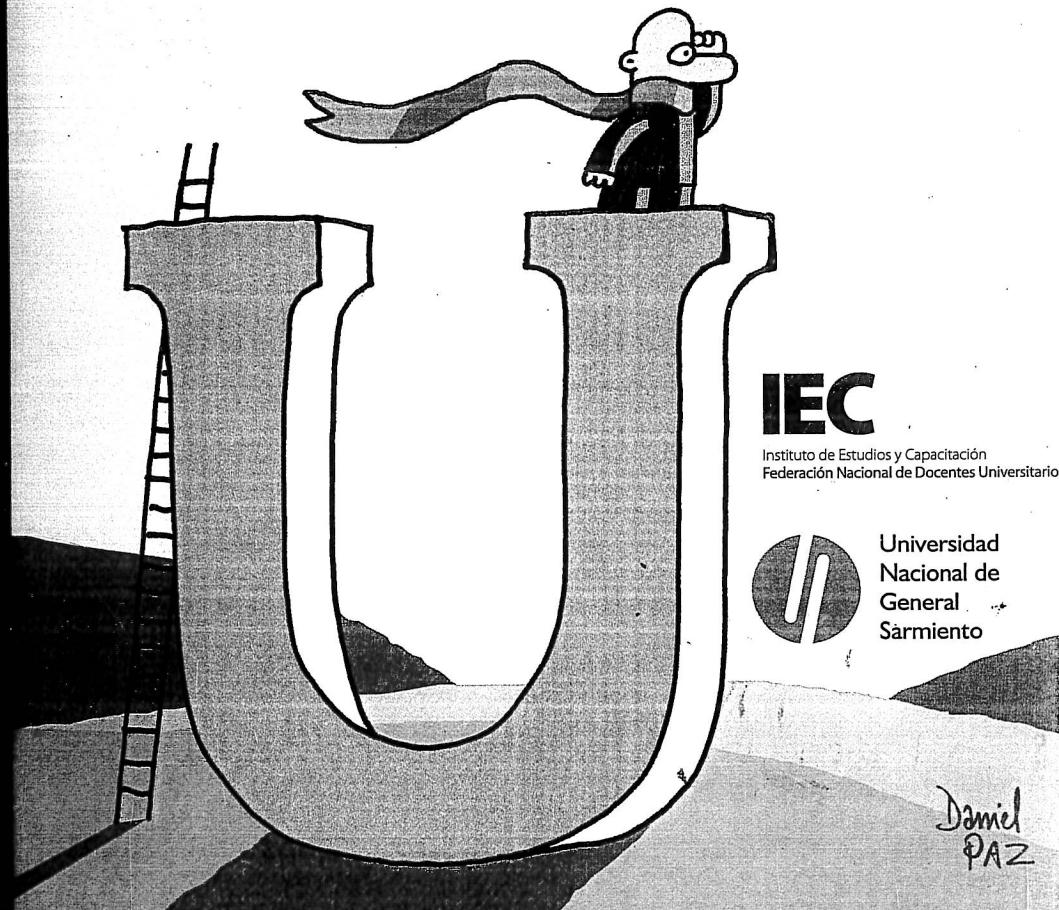
Adriana Chiroleu, Claudio Suasnábar y Laura Rovelli

Política universitaria en la Argentina



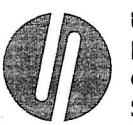
Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes

Adriana Chiroleu, Claudio Suasnábar y Laura Rovelli



IEC

Instituto de Estudios y Capacitación
Federación Nacional de Docentes Universitarios



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Daniel
PAZ

Capítulo 2

El marco normativo de las universidades y el debate sobre la autonomía: una lectura desde la producción académica

Una mirada panorámica de los distintos debates sobre los marcos legales de la universidad desarrollados desde el retorno a la democracia nos revela una fuerte presencia de diversos enfoques que, ciertamente, marcaron la tónica de las discusiones de política educativa y política universitaria en las décadas precedentes. En este sentido, consideramos oportuno realizar una breve síntesis del proceso de constitución y evolución reciente de este campo, el cual reconoce por lo menos tres grandes tradiciones o corrientes que, en diferentes momentos históricos, y con diversos grados de inserción en nuestro medio, han contribuido a configurarlo.

Así, en un primer momento, el estudio de la política educativa se asimiló al análisis de la normativa legal que la regula; esto, como señala Bobbio (1989), hizo que, durante muchos años, los juristas y abogados fueran —en la medida en que se fue tecnificando el derecho público— los especialistas que monopolizaron la reflexión sobre el Estado y la política. La concepción del Estado como Estado de derecho lo identificó no solo como una organización jurídica, sino como un órgano o agente de producción jurídica, la cual se consideraba era la principal herramienta de la acción política. En nuestro país, la expresión de esta corriente tuvo en las figuras de Américo Ghioldi, Emilio Mignone y

Héctor Félix Bravo los representantes más destacados de esta forma de pensar la política educativa.¹⁸

Posteriormente, en los años de auge del desarrollismo y bajo el influjo de las teorías del capital humano, se asimiló la esfera de la política educativa al planeamiento educativo. Esta visión que hoy denominaríamos estado-céntrica suponía la acción estatal como la única y excluyente dadora de sentido de las actividades sociales. El cambio de una sociedad tradicional a una moderna fue visto como una tarea de secularización de la vida social a partir de una racionalidad técnica que podría constituir a los actores que este nuevo estadio social demandaba. No es casual, entonces, que la política educativa tendiera a ser pensada desde la perspectiva de la planificación económico-social perdiendo, de esta manera, los rasgos específicos y complejos que caracterizan la intervención estatal en materia educativa. Quizás los representantes más connotados de esta corriente sean Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo, quienes, además, fueron los principales difusores del planeamiento educativo en nuestro medio.¹⁹

A comienzos de los años setenta, la difusión de los trabajos sociológicos de los llamados “críticos reproductivistas” empezó a erosionar el enfoque del planeamiento educativo en la medida en que cuestionaban esta visión por considerarla excesivamente tecnocrática, funcional y acrítica. Así, al analizar los sistemas educativos nacionales desde la perspectiva de su contribución a los procesos de reproducción y cambio de las sociedades, el estudio de las políticas educativas pasó a delimitar el espacio de articulaciones entre el sistema educativo y las relaciones de poder que atraviesan y se desenvuelven en el todo social. En este marco, una de las contribuciones más importante de estas corrientes se expresó en el concepto de “autonomía relativa”, que parte de considerar los sistemas educativos como construcciones históricas en las que convergen, no sin conflicto, los condicionantes estructurales (sociales, políticos y económicos) y las acciones de los diferentes sujetos sociales.²⁰ Ciertamente, la recepción del

¹⁸ A modo de ejemplo, pueden mencionarse los libros clásicos de Mignone, 1954, Ghioldi, 1972 y Bravo, 1972.

¹⁹ Una mirada retrospectiva sobre la difusión e impacto de esta visión puede encontrarse en Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1977.

²⁰ Sin lograr demasiado peso en nuestro medio, los enfoques sistémicos derivados de los trabajos de Easton y Almond han aportado una respuesta en algunos puntos similar a la de las corrientes crítico-reproductivistas, pero, por esto mismo, también arrastran las limitaciones teóricas que luego señalaremos. Para estas visiones, los sistemas educativos, como parte del todo social, participan y responden a los procesos y demandas que se desarrollan en la totalidad afectando sus funciones y dinámicas internas. A su vez, como contrapartida, lo que sucede en el interior de las instituciones escolares afecta al conjunto del todo social. Las relaciones entre el todo y las partes se resumen en el

reproductivismo no logró plasmarse en una producción importante (acaso perceptible en algunos trabajos sobre historia de la educación argentina) ni tampoco profundizar las limitaciones que presentaba por la irrupción²¹ de la dictadura militar, que cortó aquel proceso de modernización cultural y universitaria iniciada en la década anterior.

Los años ochenta, con el retorno a la democracia, constituyeron un momento de renovación teórica del campo que se caracterizará por el esfuerzo de articular los debates político-educativos precedentes con la producción reciente de la sociología política y la ciencia política. De tal manera, el estudio de las políticas educativas se enriqueció con los aportes de estas disciplinas alrededor del concepto de autonomía relativa que, como señalamos, resume la tensión existente entre el momento más autónomo o más subjetivista (acción de los colectivos sociales) y el momento más estructural (acción estatal, esfera económica y social) que fija los límites y posibilidades que marcan precisamente la especificidad de las dinámicas del sistema educativo, sus instituciones y actores. En este movimiento de renovación conceptual hay que ubicar los trabajos de Norma Paviglianiti y Cecilia Braslavsky, que marcaron la emergencia no solo de una nueva agenda de investigación educativa, sino también de política para el sector.²¹

Los debates sobre la crisis del Estado de bienestar y el ascenso de las corrientes neoliberales que se opera en los años noventa marcarían un nuevo momento en la reflexión sobre el Estado y la política en el que convergen las producciones de diferentes tradiciones teóricas cuya influencia también resulta perceptible en el campo de estudio de las políticas educativas. Así, retomando y profundizando las discusiones de los años setenta, las corrientes neomarxistas han aportado una mirada renovada y compleja del proceso de recomposición mundial del capitalismo y de las transformaciones de las funciones estatales. Por su parte, el llamado “nuevo institucionalismo” y el análisis de políticas públicas han incorporado al debate académico y político una serie de nuevas problemáticas, como la relación entre cultura política y tomas de decisiones estatales, el peso creciente de la tecnoburocracia y una visión compleja y constructivista de las políticas públicas, todos temas que ya estaban presentes en el clásico trabajo de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1981).

modelo demandas-respuestas o *input-output* generando un juego de espejos entre las distintas partes en el que el sistema escolar es solo un subsistema del conjunto del sistema social en sentido amplio.

²¹ Véanse los siguientes trabajos: Paviglianiti, 1991 y Paviglianiti, Nosiglia y Marquina, 1996; también, Braslavsky, 1982 y 1985.

En buena medida, cada una de estas tradiciones estuvo más o menos presente en nuestro país, desde el retorno a la democracia, en los distintos debates sobre los marcos legales de la universidad. Esta convergencia de tradiciones se explica por la centralidad que ocupó la cuestión de la autonomía universitaria, la cual será motivo de controversias en el plano jurídico, pero también en el debate político-académico referido a las transformaciones recientes y las consecuencias de los nuevos marcos legales. En este sentido, este capítulo se plantea un doble propósito; por un lado, desde una mirada de largo plazo, intenta reconstruir los debates y la evolución de la normativa universitaria que va desde lo que podríamos denominar “marcos legales generales” hasta “marcos legales reglamentaristas”, movimiento que marcará el pasaje de un tipo de autonomía absoluta (sin reservas) a otra modalidad que podríamos llamar de autonomía regulada. Por otro lado, y siguiendo los distintos debates suscitados en estas décadas, el capítulo también intentará dar cuenta de los cambios de enfoque operados en la producción académica que, como señalamos, estará marcada por una renovación teórico-conceptual. Planteado de esta manera, hemos recortado tres grandes momentos por los que discurrió el debate normativo: el primero durante la transición democrática en los primeros años de los ochenta, que se centró en la cuestión de la “normalización universitaria”, un segundo momento lo constituye el debate sobre la cuestión universitaria en la Convención Constituyente de 1994 y, por último, las discusiones producidas sobre la Ley de Educación Superior (LES) sancionada al año siguiente.

La normalización universitaria durante la transición democrática: el retorno al patrón histórico y la autolimitación estatal

Aunque solo recientemente el análisis del retorno a la democracia ha sido objeto de estudio de sociólogos y polítólogos (Novaro y Palermo, 2004; Quiroga, 2005), una caracterización provisoria de este período nos remite a las tensiones que atravesaron estos años entre las fuertes expectativas que generó la democracia y los condicionantes heredados de la dictadura militar. No es casual, entonces, que las políticas universitarias seguidas por el gobierno democrático oscilaran entre la necesidad de dar respuestas a las demandas acumuladas y las limitaciones para introducir cambios en la universidad.

Después de 13 años de intervención –casi ininterrumpida– signados por la represión política, el oscurantismo ideológico y las restricciones financieras, la situación de vaciamiento científico y académico de las universidades nacionales constituía el saldo principal que dejaba la dictadura militar. Al igual que en la sociedad, el carácter autoritario de la intervención estatal contribuyó a generar un clima de desconfianza y pérdida de legitimidad hacia el Estado que, en el ámbito universitario, se expresó en la demanda de completa autonomía. Esta, en ciertos segmentos académicos, tendió a asociarse al financiamiento incremental y la nula intervención estatal. En este sentido, la gestión ministerial fue sensible a estas demandas, aunque con ello también limitó fuertemente su capacidad para diseñar e implementar políticas proactivas para el sector.

Desde el punto de vista normativo, las universidades se encontraban reguladas por la Ley Orgánica 22.207 sancionada por la dictadura militar en abril de 1980 durante la gestión del ministro Llerena Amadeo. Dicha normativa no solo había derogado la última ley universitaria sancionada por el Congreso Nacional en 1974, la llamada Ley Taiana (Ley 20.654), sino también las leyes de facto 21.276 y 21.533 que marcarían los primeros años de represión en las universidades, las cuales instauraron un control férreo a través de la designación del rector por parte del ministro de Educación y la supresión del cogobierno tripartito.

Frente a esta situación, la tarea principal del nuevo gobierno se orientó a desmontar el andamiaje jurídico heredado de la dictadura. Así, la primera medida en esta dirección fue el Decreto Presidencial 148, dictado el 13 de diciembre de 1983, que en sus fundamentos señala el compromiso del gobierno constitucional de restablecer “el pleno ejercicio de la autonomía universitaria”; esto colisionaba con la Ley 22.207 por lo cual se hacía necesario intervenir las universidades y designar rectores normalizadores que gobernarán las instituciones junto con Consejos Superiores Provisorios (conformados por decanos normalizadores y delegados de las federaciones estudiantiles). Asimismo, el decreto restablece los principios de la reforma universitaria a través de la puesta en vigencia de los estatutos universitarios que regularon las instituciones hasta el 29 de julio de 1966.

Posteriormente, el 13 de junio de 1984, el Congreso Nacional sancionó la Ley 23.068 de normalización de las universidades nacionales, que declara como régimen provisorio “hasta tanto se dicte la correspondiente ley de fondo” lo establecido en el Decreto 154/83 y las modificaciones que incorpora, entre las cuales la más importante, además de derogar la Ley 22.207, es la fijación

de un año prorrogable por un plazo no mayor de 180 días para la completa normalización de las universidades. En buena medida, esta ley, a través de las atribuciones que otorga al rector normalizador, los Consejos Superiores Provisorios y los decanos normalizadores –como la de aprobar planes de estudio, crear o suprimir carreras de grado y posgrado, designar o remover docentes interinos y contratados, y especialmente, la de designar los jurados de concurso– marca las tensiones y contradicciones que atravesará el proceso de normalización que se expresará en una nueva configuración político-académica.

La situación del personal docente fue otro de los aspectos abordados por la producción normativa que, si bien en parte estuvo contemplada en el Decreto 154/83 y en la Ley 22.207, por su importancia requirió la sanción de una ley específica, la Ley 23.115. Así, el decreto presidencial estableció la suspensión del proceso de sustanciación de concursos iniciado durante la dictadura, mientras la ley de normalización delegó a las universidades la facultad de establecer mecanismos y reglamentaciones para la reincorporación de los docentes y no docentes cesanteados. No obstante, la cuestión más problemática resultaba la posición que se seguiría con aquellos docentes concursados durante la dictadura. Al respecto, la Ley 23.115 no dispone el cese de los docentes, sino que anula las designaciones y los mantiene en funciones con “carácter interino hasta la provisión de su cátedra por concurso” según la nueva normativa. Este criterio que prioriza la continuidad de este segmento de docentes ya estaba planteado en la ley de normalización cuando establecía que dichos concursos solo podrán ser impugnados a “pedido de parte interesada” dentro de un plazo de sesenta días.

En el marco de esta voluntad de restablecer la completa autonomía universitaria en este período, en noviembre de 1984 se sancionó la Ley 23.151 sobre el régimen económico-financiero de las universidades nacionales. Con esta normativa se instauraba el principio de la autarquía, que establece las regulaciones sobre el patrimonio, los recursos, el fondo universitario y el presupuesto de las instituciones así como también dispone los mecanismos de fiscalización a través del Tribunal de Cuentas de la Nación. Profundizando esta orientación hacia una mayor autonomía institucional en materia económica, en julio de 1988 se sancionó la Ley 23.569 que deroga la anterior e incorpora la posibilidad de realizar inversiones transitorias, de efectuar contrataciones sobre locaciones, arrendamientos, trabajos y suministros, así como también prevé la posibilidad de efectuar licitaciones, concursos de precios o compra directa.

Esta serie de normativas sancionadas durante la transición democrática ciertamente se inscribe en una estrategia que priorizó la autorregulación del

nivel universitario sobre la base de la autonomía institucional y académica de las universidades. En este sentido, no es casual que en materia de gobierno del sistema se haya dispuesto por Decreto Presidencial 246 la creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en diciembre de 1985. Si bien la conformación de órganos de coordinación institucional tiene antecedentes en la década del sesenta, esta nueva versión expresa claramente la voluntad del gobierno de construir una representación orgánica de las universidades para la coordinación de acciones con los distintos niveles y jurisdicciones como también las relaciones con los órganos públicos y privados. De tal manera, la normativa establece funciones para el nuevo organismo, pero marca la adhesión **voluntaria** de las instituciones y la necesidad de elaborar su propio estatuto de funcionamiento.

De manera general, este período de normalización puede caracterizarse por el carácter reparador de las acciones estatales en el sentido de que se orientaron a devolver la autonomía a las universidades y, por tanto, el Estado no tuvo una política proactiva de reformar o modificar la configuración de las universidades. Esto resulta evidente en las distintas normativas reseñadas ya que, en los puntos conflictivos como el de los docentes concursados en dictadura o en la problemática del acceso universitario, la acción estatal se orientó a delegar la resolución de estas situaciones a las propias instituciones.

Ciertamente, existieron numerosos proyectos de ley para el sector presentados en el Congreso, pero ninguno alcanzó a ser tratado. Así, el andamiaje jurídico conformado por estas leyes y decretos delineó un marco legal de carácter “general” que generó las condiciones para un tipo de autonomía universitaria casi sin restricciones y es por ello que los actores principales en la construcción de política fueron las propias universidades a través del accionar de sus estamentos: docentes, graduados y estudiantes.

En cuanto a la producción académica durante los años de la transición democrática puede decirse que es prácticamente inexistente, lo cual resulta razonable puesto que las instituciones se encontraban en proceso de normalización. Quizás por ello merece destacarse la publicación de dos libros que en cierta forma inauguran el campo de estudio como son *Universidad, política y sociedad*, de Augusto Pérez Lindo, y *La educación superior en la Argentina*, de Daniel Cano, ambos editados en 1985.

En rigor, los primeros trabajos que exploran este período comienzan en la década siguiente y combinan el análisis normativo y las orientaciones de política que se derivan de esas normas.²² En esta dirección se ubican el artículo

²² Nosiglia, 1990; Tiramonti y Nosiglia, 1991 y Pavigliani, 1991.

de Catalina Nosiglia publicado en la revista *Propuesta Educativa* de FLACSO, que realiza una comparación de los distintos proyectos de ley universitaria presentados hasta 1990; el documento de la cátedra de Política Educativa de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA de 1991 elaborado por Guillermina Tiramonti y Catalina Nosiglia, que analiza la normativa educativa durante la transición democrática, y el libro *Neoconservadurismo y educación*, de Norma Paviglianiti, editado en 1991, que, si bien presenta un fuerte impronta de la perspectiva jurídico-política en el análisis de la ley de transferencia educativa, marca claramente el pasaje hacia una perspectiva sociopolítica en la medida en que inscribe dichos análisis en el debate sobre la crisis del Estado de bienestar y el ascenso de la nueva derecha.

La cuestión universitaria en la Convención Constituyente de 1994

Con la entrega anticipada del poder del gobierno de Alfonsín en julio de 1989 al presidente electo Carlos Menem se abre una nueva etapa en la historia política reciente. Así, en el contexto de una fuerte crisis económica y social, naufragaron los intentos modernizadores del primer gobierno constitucional, que ciertamente no supo construir un marco de gobernabilidad frente a los poderes corporativos (militares, sindicatos, empresarios) que desde el reinicio de la democracia expresaban la nueva configuración de la Argentina posdiktatorial.

En sintonía con el auge del pensamiento neoliberal en la región, el nuevo gobierno avanzará en la implementación de las llamadas “reformas estructurales” que, a fuerza de privatizar, desregular y abrir la economía al mercado externo, reestructuran en nuestro país las relaciones entre Estado y sociedad. Dichas reformas tendrán su correlato a nivel educativo y universitario que se materializará en la sanción de la Ley Federal de Educación en 1994 y la LES en 1995, las cuales marcan el inicio de un proceso de reforma educativa y de reforma de la educación superior (Chiroleu y Iazzetta, 2005).

El período que media entre la asunción del gobierno y la sanción de estas leyes bien puede caracterizarse por la construcción de un consenso alrededor de una agenda de reformas impulsada por el Banco Mundial, que supuso una acción orientada hacia dos ejes: por un lado, deslegitimar la universidad pública y, por otro, instalar la idea de una transformación estructural de ella. No es casual, entonces, que los temas de la agenda se centran en el problema de la calidad, la necesidad de la evaluación de las instituciones, el arancelamiento de

las universidades y la generación de recursos propios como modo de superar la crisis del sector (Krotsch, 1998).

Asimismo, la instalación de la agenda fue acompañada por una serie de normas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) orientadas a limitar aquella autonomía casi absoluta planteada en la normalización universitaria. En este sentido, pueden mencionarse el Decreto 160/91, que establecía que las universidades nacionales debían elevar al Ministerio de Educación y Justicia “todos los recursos contra sus actos (que) hayan sido o sean interpuestos”, medida que, tal como se señala en los fundamentos, se orienta a posibilitar la tramitación de conflictos internos en tribunales nacionales, y el Decreto 990/91 por el cual se crea la Comisión de Concertación de las Universidades Estatales con el PEN cuya misión es “analizar y formular propuestas tendientes a concretar la reforma estructural” de las instituciones “en materia de reforma administrativa”. Con la creación de la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias) por Decreto 506/93²³ se produce el pasaje de una política declarativa (centrada en la construcción de la agenda a través de la difusión de investigaciones, estadísticas y diagnósticos) a la instrumentación de las principales medidas propuestas.

En este contexto hay que ubicar el debate sobre la cuestión universitaria que se dio en la Convención Constituyente de 1994, en la cual la autonomía universitaria fue incluida como parte de una cláusula de la Constitución Nacional reformada.²⁴ En este sentido, cabe señalar el carácter paradójico que tiene la consagración constitucional de la autonomía meses antes de la sanción de la LES, normativa que en numerosos artículos establece limitaciones a este principio y marca con ello el pasaje a un tipo de autonomía regulada.

Como se sabe, la reforma constitucional de 1994 fue consecuencia del llamado Pacto de Olivos entre el ex presidente Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical (UCR), y el presidente en ejercicio Carlos Menem, del Partido Justicialista (PJ), por el cual ambos partidos acordaron incluir la cláusula de reelección a cambio de introducir una serie de modificaciones en diferentes artículos de la Constitución Nacional. Uno de los artículos que se habilitaron para su discusión fue el 75 inciso 19 que en el tercer párrafo delimita las atribuciones del Congreso Nacional en materia educativa, esto es, de sancionar “leyes de organización y base de la educación”. Precisamente, el carácter amplio de las atribuciones apuntadas hizo que las discusiones de los convencionales

²³ En rigor, el Decreto 506/93 aprueba la estructura provisoria del Ministerio de Educación y Cultura en el cual, además de la SPU, se crea un Consejo Nacional de Educación Superior.

²⁴ Para el desarrollo de esta sección nos basamos en el análisis que realizan Guillermo Ruiz y Sebastián Scioscioli, 2010.

se centraran, en primer lugar, en los alcances del llamado derecho a la educación a partir de la introducción de los términos “igualdad de oportunidades”, “gratuidad” y “equidad”.

Escapa a los objetivos de este trabajo reseñar los acalorados debates desarrollados, en cambio nos alcanza con señalar las dos grandes posiciones sostenidas: la primera representada por el dictamen de mayoría que, partiendo de la idea de que la gratuidad es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades, argumenta que la inclusión de la noción de equidad resulta un complemento de la gratuidad. La segunda posición, sostenida por otros convencionales, interpretaba que el concepto de equidad se oponía al de gratuidad porque interpretaba que dicha noción dejaba abierta la posibilidad de arancelar los estudios, en particular, los de nivel universitario. Esta sospecha se fundamentaba en la difusión de dicho concepto por parte de organismos internacionales y tanques de pensamiento neoliberales que asociaban equidad al principio de “quien puede debe pagar” para reorientar los recursos estatales hacia los sectores de menores recursos.

Al igual que en el debate anterior, la definición de la autonomía universitaria también dividió posiciones alrededor de la inclusión del concepto de autarquía. Para la mayoría de la comisión, ambos términos eran complementarios por cuanto, si bien la noción de autonomía universitaria remite a la autonomía institucional, a lo administrativo y a lo académico, la noción de autarquía da cuenta de la autonomía económico-financiera, que es la garantía de la autonomía. Por el contrario, para otros convencionales, la noción de autarquía puede ser interpretada como autofinanciamiento de las instituciones que, con recursos escasos, se verían en la necesidad de cobrar aranceles. Pese a las distintas propuestas y objeciones, el inciso 19 del artículo 75 fue aprobado según el texto presentado por el despacho de la mayoría de la comisión.

En cuanto a la producción académica respecto de la cuestión universitaria en la Convención Constituyente recién aparecerá tematizada y analizada en años posteriores por aquellos docentes enrolados en la perspectiva jurídico-política, como José Luis Cantini, Héctor Félix Bravo y Emilio Mignone.²⁵ Si bien estos trabajos exploran diferentes aspectos de la normatividad universitaria, todos reconocen la importancia de la elevación a rango constitucional de los principios de autonomía y autarquía universitaria. Ciertamente, esta producción presenta como fuerte limitación el carácter descontextualizado del marco político ya que se centran exclusivamente en los aspectos legales.

²⁵ Véanse los siguientes trabajos: Cantini, 1997; Bravo, 1998 y Mignone, 1998.

La Ley de Educación Superior: marco normativo reglamentarista y autonomía regulada

En buena medida, la gran mayoría de los trabajos académicos sobre la normativa universitaria se produjo hacia mediados de la década de 1990 como parte de un análisis más global de las nuevas orientaciones de la política educativa del gobierno menemista.²⁶ Estos estudios coinciden en caracterizar este período como de “recomposición conservadora” que en el plano educativo se expresará en “un proceso de reconversión del sistema educativo y universitario”, el cual se materializará en un conjunto de normativas que se inicia con la Ley de Transferencia de Servicios Educativos, 24.049 de 1991, continúa con la Ley Federal de Educación, 24.195 de 1994, y se completa con la sanción de la LES, 24.521 de 1995. Desde el punto de vista teórico, en estos trabajos, si bien se concentran en la interpretación jurídica del articulado de las distintas leyes y en el tratamiento parlamentario, el tipo de análisis está fuertemente influido por los debates sobre la crisis del Estado de bienestar y la emergencia de las corrientes neoliberales, lo cual expresa un movimiento de renovación conceptual en el campo de estudios de la política educativa. Asimismo, la caracterización del nuevo gobierno también les posibilita profundizar en una mirada retrospectiva sobre el período previo de normalización universitaria ubicando como rasgos principales la orientación neorreformista sustentada en la visión liberal-democrática del gobierno alfonsinista.

Con todo, estos estudios tendrán escaso contacto con la producción académica que, por los mismos años, comenzará a analizar la universidad como objeto de estudio desde la perspectiva de una sociología política de la educación superior, la cual tendrá en la revista *Pensamiento Universitario*, que se inicia en 1993, su principal difusor y promotor. En rigor, la emergencia de esta perspectiva, junto con el aumento del número de proyectos de investigación e investigadores en distintas universidades, marcará la progresiva institucionalización del campo de estudios de la universidad, que ciertamente relegará a segundo plano el análisis normativo. En lo que sigue intentaremos reseñar los principales aportes de la producción académica de corte normativo sobre la LES.

Quizás el trabajo más importante, por su exhaustividad en el análisis de la ley y su comparación con los proyectos anteriores, así como el análisis del tratamiento legislativo y los cambios que introduce, sea el libro *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, de Pavigliani, Nosiglia y

²⁶ Vior y Pavigliani, 1994; Marquina y Nosiglia, 1995 y Pavigliani, 1995.

Marquina, editado en 1996. Para las autoras, la sanción de la Ley Federal de Educación constituye el principal antecedente de la LES por cuanto establece la direccionalidad del proceso de reconversión educativa en la medida en que legitima las políticas de subsidiariedad del Estado, relativiza el principio de gratuidad de la educación y de principalidad del Estado así como también marca una tendencia hacia la recentralización de las decisiones en el Poder Ejecutivo Nacional.²⁷

Como se señaló anteriormente, los años previos al debate de la LES estuvieron signados por el pasaje de una política centrada en la discusión y generación de consenso a una de implementación concreta de medidas que posteriormente se incorporaron en el nuevo marco legal. Estas acciones impulsadas desde la recientemente creada SPU se orientaron a modificar aquellas áreas en las que la normativa de la transición había dejado vacíos o aspectos no contemplados como, por ejemplo, el régimen laboral docente, las modalidades de financiamiento y la gestión económico-financiera. Así, por medio del Decreto 1610/93 se establece un adicional mensual remunerativo no bonificable para los cargos de profesores y auxiliares con dedicación semiexclusiva y simple; por el Decreto 2427/93 se crea el Programa de Incentivos a docentes-investigadores que, ciertamente, en pocos años reconfiguró la estructura y dinámica del cuerpo docente y en la Ley de Presupuesto de 1995 se incorpora el criterio de descentralización salarial de las universidades, el cual paradójicamente también incluye el mecanismo de negociación colectiva.

En un contexto de crisis fiscal, el PEN establece por el Decreto 2360/94 la disminución en los montos de las partidas asignadas al sector de la educación y al año siguiente, por Decreto 290/95, se concreta la reducción de los salarios del conjunto de la Administración Pública Nacional con el consiguiente recorte de los haberes del sector docente universitario. Como parte de estas acciones, el PEN envía al Congreso un proyecto de ley de modificación del régimen económico-financiero que, si bien no fue tratado, marca claramente la intencionalidad de acrecentar el control estatal sobre la ejecución presupuestaria de las universidades.

Las medidas implementadas, sumadas al clima de fuerte deslegitimación de la universidad, permitieron al gobierno instalar en la agenda pública no solo la necesidad de reformarla, sino, más importante aún, un cierto grado de consenso respecto de un conjunto de cuestiones como la evaluación de la calidad y la

²⁷ Véase el capítulo “La Ley Federal de Educación como transición entre dos ministerios, vertientes de una misma reconversión”, en Paviglianiti, Nosiglia y Marquina, 1996.

creación de nuevos organismos de coordinación que, ciertamente, conllevan una redefinición de la noción de autonomía universitaria. Esto resulta perceptible en los proyectos de ley presentados por distintos legisladores con anterioridad al que impulsará el PEN, los cuales, más allá de diferencias no menores, tienen en común la introducción de aquellas cuestiones propias del consenso reformista que se expresan en un marco normativo reglamentarista. En estas condiciones políticas favorables, fue remitido el proyecto de LES en mayo de 1994 y se dio comienzo a su tratamiento parlamentario en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.²⁸

Las sucesivas modificaciones que sufrió el proyecto ponen en evidencia las tensiones y contradicciones que atravesaron las negociaciones entre la SPU y los miembros de la comisión como también de las llevadas a cabo por el PEN y distintos sectores de las universidades públicas y privadas. Las principales discusiones se concentraron en los siguientes temas: el papel que el Estado debe asumir en la prestación y sostenimiento de la educación superior, en la conformación de la comisión nacional de evaluación, en la función de los órganos colegiados, en los requisitos que deben tener los estudiantes para ser representantes y la definición de los graduados, las formas de elección de los cargos unipersonales, la atribución de las facultades en los mecanismos de admisión y en el régimen económico-financiero.

Finalmente, en diciembre de 1994 se firman en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados tres dictámenes: uno por la mayoría de los legisladores del PJ, firmado en disidencia parcial por un pequeño grupo de legisladores del mismo partido y partidos menores; y dos dictámenes de minoría, uno firmado por los legisladores de la UCR y otro firmado por un diputado del socialismo y otro del Frente Grande. Presentados los dictámenes se abrió un período de negociación entre el oficialismo y la oposición, que se plasmó en un acuerdo por el cual, en junio de 1995 y con un quórum estricto,²⁹ la Cámara de Diputados trató y dio media sanción al proyecto de LES del despacho por mayoría.

Elevado el proyecto a la Cámara de Senadores, algunos legisladores del oficialismo manifestaron su intención de introducir cambios que posibilitaran acordar una propuesta consensuada. Pese a estos esfuerzos, el bloque del PJ resolvió aprobar en la Comisión de Educación un dictamen sin modificaciones al proyecto aprobado en Diputados. Así, en el marco de una amplia movilización

²⁸ Véase el capítulo “El tratamiento parlamentario de la Ley de Educación Superior” en Paviglianiti, Nosiglia y Marquina, 1996.

²⁹ La UCR y el FREPASO dieron quórum, pero se retiraron del recinto en el momento de iniciarse el debate de la ley.

estudiantil, el 20 de julio de 1995 se sancionó la LES por 26 votos a favor de la mayoría de senadores del PJ más el Partido Popular Neuquino y el Movimiento Popular Fueguino y 12 votos en contra, que corresponden a la UCR, el Frente País Solidario (FREPASO) y el resto de los partidos provinciales.

Ciertamente, la LES resulta un punto de ruptura en la tradición reformista que, con sus limitaciones, había primado en la normalización universitaria durante los años de la transición democrática ya que opera una resignificación del principio de autonomía. Precisamente, este cuestionamiento fue el motor de las numerosas presentaciones judiciales que realizaron las universidades en los años posteriores, las cuales se fundamentaron en la inconstitucionalidad de la normativa. En este sentido, la mayoría de los trabajos académicos coincidieron en esta caracterización en la medida en que los cambios que introduce la ley conllevan una reestructuración de las relaciones entre el Estado y la universidad. Este fuerte intervencionismo se materializa en un tipo de normativa “reglamentarista” que extiende el control y regulación estatal en un conjunto de temas que aquellas “leyes marco” delegaban, siguiendo el principio de autonomía, en las propias universidades.

Un breve *raconto* de los nuevos temas señalados por la producción académica, tanto la de corte normativo como la proveniente del campo de estudios de la universidad, coincide en caracterizar como rasgos destacados: 1) establece criterios para el gobierno de las instituciones que, si bien siguen con el modelo de gobierno tripartito, tienden a fortalecer a las autoridades unipersonales; 2) descentraliza el régimen económico-financiero; de esta manera, promueve la diferenciación en materia de retribuciones y la competencia entre las universidades; 3) estimula la creación de universidades privadas, promueve la estratificación por niveles a través de legislar sobre el posgrado y sobre el papel que ha de tener en la formación de docentes de grado; 4) complejiza y verticaliza la estructura de poder mediante la creación de organismos de coordinación como: Consejo de Universidades, Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación y los Consejos de Planificación Regional; 5) flexibiliza la tradicional distinción público-privado, y 6) establece mecanismos de regulación del conjunto estructurándolo en torno a un campo que incluye el posgrado (Paviglianiti, Nosiglia y Marquina, 1996; Krotsch, 1998).

La consolidación del rol de Estado como Estado evaluador y de la evaluación como eje estructurante de las políticas universitarias constituye el rasgo dominante de este período. En este sentido, cabe resaltar el carácter estructural de los cambios que introduce la LES en los mecanismos de gobierno de la

educación superior y más profundamente en la dinámica de construcción de las políticas para el sector.

La discusión normativa posterior a 1995 y la reapertura del debate sobre una nueva ley para el sector

En buena medida, la sanción de la LES y el acelerado proceso de reforma que, como fue señalado, se inició en los años previos, marca la declinación de los estudios de corte normativo. No obstante, las disputas y controversias sobre la autonomía universitaria se prolongaron en los tribunales federales y en los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En este sentido, si bien este organismo nunca estuvo ausente en esta discusión, a partir de la década del noventa cobró un papel relevante en la resignificación del principio de la autonomía. Como bien señalan Cardinaux y colaboradores, la sanción de la LES permitió la “judicialización” de los conflictos entre el Estado y las universidades al establecer, de hecho, una suerte de “control judicial abstracto de los estatutos” universitarios (Cardinaux, Clérigo y Scioscioli, 2010). De tal manera, la Corte Suprema se transformó en otro actor central en la implementación de las políticas del sector, el cual también marcó un desplazamiento en la jurisprudencia, en la cual los fallos tradicionalmente sentaban posición en los “casos” de “arbitrariedad manifiesta” en la aplicación de la norma, hacia fallos que avanzan en una definición “de fondo” de los alcances de la autonomía universitaria que legitimaría la intervención del Ministerio de Educación en uno de los aspectos claves como es la potestad de darse sus propios estatutos.

La crisis política y económica de fines de 2001 que sacudió a la Argentina marcó el punto de inflexión que está en la base del cambio de orientación en la agenda de políticas públicas que se manifiesta bajo la forma de un **neointervencionismo estatal**. Dicho giro se expresa en un renovado protagonismo del Estado –no sin tensiones y restricciones– en algunas de sus funciones históricas, el cual, pese a ciertas continuidades, señala un distanciamiento con relación a las reformas implementadas en la década de 1990. No es casual, entonces, que en el marco de esta nueva situación política se reabra la discusión sobre las normativas del período anterior, que se materializará en la sanción de tres leyes centrales: la Ley de Educación Técnico-Profesional, 26.056 de 2005, que procuró recuperar y ordenar la modalidad de educación técnica en el nivel medio; la Ley de Financiamiento Educativo, 26.075 de 2006, que elevó la inversión

para el sector de educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior al 6% del PBI; y la Ley de Educación Nacional, 26.206 de 2006, que derogó la anterior Ley Federal de Educación (Nosiglia, 2007).

Pese a estos cambios, la modificación de la LES aún constituye una deuda pendiente que resulta correlativa con una inercia de las políticas heredadas de la década de 1990. En este sentido, la ausencia de una nueva agenda de política para el sector resulta de la convergencia de diferentes y contradictorios intereses del gobierno y los actores universitarios, por la cual el quiebre de la inercia política podría poner en juego la gobernabilidad del sector y abrir un nuevo e innecesario frente de tensión social y política. En buena medida, esta cuestión de **poder** explica no solo la imposibilidad de sancionar una nueva LES, sino también que gran parte del debate haya girado más sobre acciones o medidas “correctivas” que en la definición de nuevos ejes orientadores de las políticas.³⁰

Por último, la naturalización y reapropiación de las políticas del período anterior por parte de los actores universitarios también se expresa en la producción académica que, si bien ha crecido en número, calidad y variedad de temas, no contiene aportes significativos en lo que respecta a la discusión de una nueva ley. Una excepción es el libro compilado por Mónica Marquina y Germán Soprano, *Ideas sobre la cuestión universitaria*, editado en 2007 y que recupera el aporte de investigadores de distintas universidades nucleados en la RIEPESAL, en el que convergen análisis más centrados en los desafíos de la educación superior, reflexiones sobre aspectos particulares, como la evaluación y el carácter de bien público, y algunos pocos trabajos sobre el contenido específico que debería incluir una nueva normativa.

³⁰ Véanse el Documento del CIN “Lineamientos para una Ley de Educación Superior” de 2008, el cual retoma y profundiza la Declaración de Horco Molle en Tucumán (Acuerdo Plenario 537/04), y “Análisis de la Ley de Educación Superior” (Acuerdo Plenario 640/07).

Capítulo 3

Dinámicas históricas y lógicas de expansión universitaria en la Argentina

Si bien el estudio de las políticas públicas universitarias comprende varios niveles de análisis, el involucramiento de diversos actores y la existencia de múltiples escenarios de acción, las políticas gubernamentales adquieren un papel central dado que influyen en el tamaño y la complejidad del sistema y moldean las bases institucionales y disciplinares sobre las que se desarrolla la actividad académica (Clark, 1987). De todas formas, y a pesar del papel protagónico que varios analistas asignan al gobierno central, este no opera en un espacio libre de restricciones ni detenta el monopolio de lo político o de la actividad, tratamiento y/o gestión de lo público (Thoenig, 1997), aunque en la esfera universitaria de las últimas décadas, la política pública constituyó en nuestro país una de las maneras privilegiadas de “hacer política”.

En ese escenario, interesa analizar, por un lado, determinados problemas vinculados con el crecimiento de la matrícula universitaria y su tratamiento público, como también su expresión en los interjuegos entre la política y las políticas de expansión universitaria. Para ello, este capítulo propone indagar y comparar, de manera panorámica, las **dinámicas históricas** de expansión universitaria en un tiempo delimitado por las reformas de los años cincuenta y sesenta, las de los noventa del siglo pasado y, más recientemente, por los procesos fundacionales de la última década en la Argentina. Con el propósito

de complementar el análisis anterior, se analizan y sistematizan una serie de tendencias históricas vinculadas con la expansión matricular y sectorial de las universidades, al tiempo que se indagan las líneas de continuidad y ruptura con las directrices actuales de crecimiento del subsistema universitario.

Uno de los argumentos centrales sostiene que el desarrollo de políticas universitarias en la Argentina resulta un proceso relativamente reciente, más específicamente de los años noventa, a pesar de que en los años setenta existieron algunos intentos coyunturales y erráticos de regulación del sector (Rovelli, 2009). En las últimas décadas, la relación Estado-universidades pasó del abandono de la matriz histórica de “convivencia benevolente” (Brunner, 1994) a transitar el camino de diversos mecanismos competitivos de distribución presupuestaria a través de dispositivos de evaluación y acreditación universitaria. Asimismo, a la expansión de un Estado evaluador (Neave, 1988) de los sistemas públicos de educación superior y de ciencia y tecnología se acoplaron diversas fuentes de financiamiento externas asociadas a las políticas de innovación nacionales y regionales (Versino, 2007). Paralelamente, la ampliación de la educación superior impuso niveles de organización burocrática y tecnocrática y de coordinación que, en el caso de la Argentina, no se habían consolidado anteriormente.

Los cambios requirieron cierta diferenciación de las agencias gubernamentales, alguna especialización de los agentes y la generación de diversos saberes específicos con lenguajes especializados. Así, tanto a nivel de la administración central como en el plano institucional, se fue fortaleciendo un cuerpo de expertos en gestión educativa, quienes actúan más allá de las alternancias y/o desplazamientos de la conducción política. Los cambios no implicaron **menos** Estado, sino más bien su reconfiguración para intervenir en ámbitos tradicionalmente desregulados, desplazarse de sus funciones clásicas de financiamiento en favor de nuevas formas de privatización de lo público y conformar una administración central con capacidades para llevar adelante las transformaciones (Krotsch, 2001; Chiroleu y Iazzetta, 2005).

Asimismo, y a lo largo del período estudiado, las políticas de expansión universitaria carecieron en buena medida de planificación estatal, ya que en el plano de las instituciones públicas se limitó a una política de “grifos”, vale decir, de aperturas o cierres coyunturales como resultado del entrecruzamiento entre diversas lógicas de carácter político, burocrático, de mercado (adaptativas) y, en menor medida, cognitivo (sustantivas). A su vez, los movimientos de fundación de nuevas instituciones, enmarcados en procesos más amplios de renovación de la universidad argentina, se construyeron sobre la base de

una compleja interacción entre proyectos políticos, orientaciones científicas diversas y amplias y constantes demandas sociales, en la cual, lejos de existir una “importación voluntaria de modelos” (Clark, 1997) o una transferencia ingenieril de determinadas concepciones universitarias llevadas a cabo a través de un acabado diseño estatal, primó el **conflicto de proyectos** sobre la definición de nuevos espacios institucionales (Rovelli, 2008).

Política y políticas públicas de expansión universitaria entre los años cincuenta y setenta

Durante los años cincuenta y sesenta, se produjo una expansión inusitada de las instituciones de educación superior junto con el incremento del número de estudiantes en ese nivel como resultado de la expansión previa del sistema educativo básico y de las crecientes expectativas de ascenso social de los sectores medios. Las universidades de América del Norte y Europa Occidental se duplicaron y, en ciertos casos, se triplicaron o cuadriplicaron (Wittrock, 1996: 357). En América Latina, entre 1950 y 1960, el ritmo de crecimiento también fue espectacular: las universidades existentes llegaron casi a duplicarse, su número pasó de 75 a 139, en la década siguiente alcanzó la cifra de 228 instituciones y hacia 1975, la de 329 (Brunner, 1994). En esa línea, la multiplicación de instituciones de educación superior conllevó una diferenciación creciente entre los establecimientos y dentro de ellos.

Ese escenario supuso condiciones indispensables para el progreso de las naciones e introdujo en la agenda de los gobiernos la preocupación por la formación de los recursos humanos. La educación universitaria, centrada predominantemente en un principio de carácter instrumental, debía ofrecer un espectro de conocimientos pertinentes para el mejoramiento del rendimiento laboral, mientras que la necesidad gubernamental de contar con diversos profesionales y técnicos concibió la educación como una inversión para el futuro desarrollo nacional. Esas propuestas, marcadas por cierto sesgo economicista y de causalidad lineal, avalaron el papel de la educación como factor fundamental del desarrollo económico y de la modernización social. Como resultado, insistieron en la importancia instrumental del planeamiento educativo y profundizaron la asociación entre educación y formación de recursos humanos. A su vez, el auge de las ciencias sociales contribuyó a organizar –en torno a las políticas y estrategias de planificación social y al consenso democrático– lo que algunos

autores denominaron la “segunda etapa de la modernidad”, en consonancia con el actor dominante en ese tiempo: el Estado nacional (Wagner, 2001: 44).

Hasta comienzos de la década de 1950, la Argentina solo contaba con seis universidades nacionales: Córdoba, Buenos Aires, La Plata, del Litoral, Tucumán y de Cuyo. El período que se extiende desde el golpe de Estado de 1955 hasta el que proclamó la dictadura de la autodenominada Revolución Argentina en 1966 delimitó una época marcada por los legados del pasado peronista y por las expectativas crecientes en nuevas vías de modernización. En el plano universitario, la expansión de la matrícula generó, por un lado, un complejo escenario y una nueva agenda de problemas, entre los cuales la cuestión presupuestaria, la infraestructura edilicia, la localización geográfica de las casas de estudio y la distribución de los alumnos fueron los más acuciantes. En términos cuantitativos, entre 1955 y 1975, la matrícula universitaria se triplicó, siendo mayor el número de estudiantes en el sector público que en el privado (cuadro 1). De todas formas, este último creció de manera más vertiginosa que el primero, que hasta los años setenta se desarrolló a un ritmo constante pero moderado.

Cuadro 1. Evolución de la matrícula universitaria 1955-1975

Año	Nacional	Privado	Total universitario
1955	136.362	---	136.362
1960	157.163	3.884	161.047
1965	207.650	15.253	222.903
1970	220.684	40.658	261.342
1975	431.454	56.177	487.631

Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias.

Con la expansión del clima de ideas desarrollistas, asentado en un consenso básico acerca de la promoción de una estructura industrial integrada y en un crecimiento económico generalizado, el vínculo universidad-desarrollo alcanzó una centralidad creciente como parte de la creencia generalizada en el papel de la primera para el logro del segundo. Como se sabe, ciertos espacios académicos dentro de las universidades públicas se constituyeron en uno de los motores privilegiados, aunque no en los únicos, de la modernización cultural y científica. Paralelamente, el aumento de la matrícula impulsó un debate

en torno a las posibles vías de ampliación del acceso a la educación superior frente al crecimiento de las universidades nacionales tradicionales y la posible articulación con las demandas de desarrollo en la Argentina. De allí surgieron posicionamientos divergentes, y hasta contrapuestos, frente a la creciente demanda social por educación universitaria en el país, lo que dio origen a la elaboración de proyectos algunas veces integradores y otras elitistas.

En ese marco, varios intelectuales reformistas proyectaron un modelo universitario novedoso para la zona del noreste del país, el que debía abarcar las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones, y para el sur de la provincia de Buenos Aires, en la ciudad de Bahía Blanca y sus alrededores. Se crearon así la Universidad Nacional del Nordeste y la Universidad Nacional del Sur, respectivamente, las cuales también formaron parte de la política de premios y castigos que el nuevo gobierno estableció de acuerdo con el compromiso o distanciamiento que los actores y las instituciones hubieran asumido con respecto al peronismo; asimismo, respondieron a una creencia más amplia: la necesidad de iniciar paulatinamente un proceso de descentralización de la educación superior universitaria frente al crecimiento de las universidades nacionales tradicionales y la posible articulación con las demandas de desarrollo. A su vez, constituyeron escenarios institucionales privilegiados para el desarrollo de una nueva idea de universidad de **carácter regional**, la cual contemplaba la formación científica, pero diversificada, de los recursos humanos e incluía la formación humanista, la estructura departamental, en oposición al sistema de facultades y cátedras de las universidades tradicionales, y la vinculación de la universidad con el medio. Cabe señalar que tales representaciones se plasmaron, en el caso de la Universidad Nacional del Sur, en la implementación de la organización académica departamental y de la orientación técnico-científica de los estudios. En contraste, y como parte de las luchas simbólicas y materiales en torno de una noción legítima de **universidad regional**, distintos grupos académicos y económicos lograron imponer en la Universidad Nacional del Nordeste un modelo universitario de corte profesional, que tradicionalmente fue el más extendido en el país.

Por otra parte, entre fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta, el respaldo gubernamental a la creación de universidades privadas –debate que se divulgó públicamente con la consigna “Laica o Libre”– a la vez que promovió, junto con otros factores, la escisión de la alianza reformista, también habilitó –aunque tardíamente con respecto a otros países de América Latina– el creci-

miento del sector privado universitario.³¹ Con todo, cabe destacar que, en esos años, la demanda de educación superior universitaria y su descentralización, si bien constituyeron problemas colectivos de la sociedad argentina de la época, no alcanzaron mayor tratamiento público. En efecto, las preocupaciones centrales en los planes de gobierno referidos a la educación universitaria giraron en torno de la distribución de la matrícula (excesivamente direccionalizada hacia carreras tradicionales como abogacía, medicina e ingeniería) y a los bajos porcentajes de graduación. Así, durante el período 1958-1966, esa demanda fue canalizada principalmente a través de tres procesos convergentes: el crecimiento de las instituciones tradicionales ya existentes, un vertiginoso desarrollo del sector terciario no universitario y, en menor medida, mediante la creación de universidades privadas. Estas dos últimas alternativas reforzaron la tradición de estudios de corte profesional de la universidad pública argentina, que se desentendió en gran medida de la producción científica y tecnológica.

Hacia fines de los años sesenta, por fuera del Estado, aunque con amplias redes de relaciones con miembros de la dictadura institucional de la autodenominada Revolución Argentina, un grupo de personalidades planteó que el crecimiento de la matrícula debía acompañarse con un cambio en la oferta universitaria. La modernización debía orientarse en dos sentidos: la división de las universidades existentes en conglomerados más o menos uniformes y la creación de nuevas universidades. El diagnóstico alertaba sobre la incompatibilidad entre la universidad de masas y la universidad científica. Por tanto, frente a la expansión numérica de los estudiantes universitarios –en un clima de alta contestación social y deslegitimación estatal–, proponían descentralizar el sistema de educación superior y extender el número de instituciones que lo integraban.

La propuesta –conocida como Plan de Nuevas Universidades o Plan Taquini, como resultado de la identificación con su principal mentor– sentó las bases de la política universitaria del régimen autoritario (1971-1973), lo que dio lugar a la creación de trece nuevas universidades nacionales mediante la fundación de nuevas casas de estudio, la subdivisión de instituciones preexistentes o la

nacionalización de anteriores establecimientos privados o provinciales.³² En los siguientes siete años, y como resultado de los proyectos inconclusos del período anterior, se nacionalizaron otras tres, con lo que quedó clausurada la etapa de mayor expansión universitaria del país. El proyecto original, sin embargo, era diverso y proponía la fundación de cinco casas de estudio, de acuerdo con dos criterios: la concentración poblacional y la necesidad de impulsar el crecimiento zonal, aunque la idea de fundar nuevas universidades también tenía como propósito crear dos circuitos universitarios: uno de investigación de élite y otro profesional y masificado.

Los planteos reprodujeron los conflictos propios del período anterior. Sus éxitos consistieron en completar algunos proyectos que habían quedado inacabados, en cautivar el interés de las poblaciones rezagadas por falta de una oferta de educación superior y en imaginar nuevas realidades derivadas del desarrollo científico y humano que podían proveer las universidades. El modelo de universidad propuesto por estos sectores contemplaba la departamentalización en oposición al sistema de facultades y cátedras más extendido en el país; la oferta de carreras no tradicionales; el aporte al conocimiento científico-tecnológico; la creación de campus universitarios (o ciudades universitarias); la inserción de la universidad en el aparato productivo del medio, la región o la comunidad retomando la idea de **universidades regionales**; y la expansión matricular dentro de un tamaño óptimo estimado entre los 15.000 y los 25.000 alumnos. Con respecto a la estructura universitaria, la propuesta planteaba crear universidades próximas a ciudades de mediana dimensión, pero también aisladas en cierta medida de estas. Si bien el plan reformuló un modelo innovador, también concibió las **universidades regionales** como centros de formación de recursos humanos y alternativas para el descongestionamiento de la demanda profesional de las universidades metropolitanas. Sin embargo, el planteo no se articulaba con transformaciones económicas, sociales y políticas más amplias. Luego, pese a que la descentralización universitaria pudo llevarse a cabo, en algunos casos fue simplemente un aglutinamiento de unidades preexistentes sin evaluación de la incidencia de las diversas tradiciones y culturas institucionales ni de los profesores y académicos con los que podrían contar. Otras veces, tampoco se contempló

³¹ Corresponde señalar que entre 1959 y 1969 se fundaron diecisiete universidades privadas: Católica de Córdoba, del Salvador, Católica de Santa Fe, Pontificia Católica Argentina, Centro de Altos Estudios en Ciencias Exactas (CAECE), Católica de Cuyo, del Museo Social Argentino, Juan Agustín Maza, de Morón, Argentina de la Empresa, Católica de Salta, Católica de La Plata, Católica de Santiago del Estero, de Belgrano, Notarial Argentina, del Norte Santo Tomás de Aquino y del Aconcagua

³² Las universidades nacionales pasaron de diez a veintitrés. Sin embargo, solo cinco fueron realmente nuevas: Río Cuarto, Lomas de Zamora, Luján, Santiago del Estero y Catamarca. Otras cinco instituciones se originaron en subdivisiones: Salta, San Juan, San Luis, Entre Ríos y Misiones. Las tres restantes fueron nacionalizaciones de universidades provinciales o privadas: Comahue, La Pampa y Jujuy. Posteriormente, se nacionalizaron las universidades del Centro de la Provincia de Buenos Aires, de la Patagonia (1974) y de Mar del Plata (1975).

la dispersión de los recursos presupuestarios ni la calidad de la enseñanza que se impartiría. Por otra parte, para una gran parte del movimiento estudiantil y para ciertos sectores docentes, las nuevas universidades nacionales fueron el espacio legítimo de lucha contra el régimen autoritario y de proyección de un modelo universitario comprometido con los problemas regionales y nacionales.

A partir de 1968, las universidades privadas autorizadas por el PEN a funcionar provisoriamente duplicaron en número a las ya existentes.³³ También proliferaron distintas instituciones terciarias no universitarias, en su mayoría centros de formación docente, las que hasta la actualidad presentan una débil articulación e integración con el circuito superior universitario. Pero la cuestión del tiempo fue un problema crucial para el Estado y marcó las políticas del período. En particular, la creencia de un inminente desmoronamiento, o simplemente de un colapso del régimen autoritario, encuadró la expansión universitaria en un tiempo urgido por la coyuntura, lo que contribuyó a acelerar la creación de algunas casas de estudio.

Cuadro 2. Crecimiento de instituciones universidades públicas y privadas en el período 1955-1975

Universidades	Hasta 1957	1958-1970		1971-1975	
Ámbito	Público	Público	Privado	Público	Privado
Crecimiento	-	+2	+19	+16	+2
Total	8	10	19	26	21

Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias.

Como resultado, durante varios años, la débil institucionalización de las nuevas casas de estudio fue acompañada por una baja profesionalización en general de la actividad docente e investigativa. Por tanto, en lugar de atraer a los mejores profesores e investigadores y promover procesos amplios de movi-

³³ Entre 1966 y 1975 se crearon relativamente pocas universidades privadas con respecto a la década anterior. En efecto, las nuevas fundaciones fueron las de la Universidad Centro de Altos Estudios en Ciencias Exactas (CAECE), la Universidad Notarial Argentina, la Universidad de Concepción del Uruguay, la Universidad de la Marina Mercante y la Escuela Universitaria de Teología. No obstante, muchas de las universidades habilitadas durante el período 1960-1966 alcanzaron su reconocimiento definitivo hacia fines de los años sesenta y principios de los setenta.

lidad hacia estos nuevos entornos, lo que predominó en muchas de las novedosas universidades –y particularmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires– fue la figura del “profesor itinerante”, quien se trasladaba de su universidad de residencia hacia la nueva institución con el propósito de dictar cursos y seminarios docentes, pero sin asentar allí una tarea investigativa significativa (Rovelli, 2011). A pesar de las dificultades, se fueron desarrollando algunos nichos de investigación, aunque generalmente en el marco de modelos institucionales con escasas dedicaciones exclusivas para el desarrollo de la investigación.

En suma, durante este período, la matrícula universitaria y de educación superior se expandió al tiempo que las instituciones se diversificaron sin lograr alterar significativamente la estructura académica y la orientación tradicional de los estudios, como tampoco la relación con el Estado (Krotsch, 2001: 149). Luego, y a excepción de cierta fundación universitaria específica, desde mediados de los años setenta y hasta finales de los años ochenta, los gobiernos democráticos y autoritarios coincidieron –aunque con motivaciones distintas– en la implementación de una política de suspensión de creación de nuevas universidades públicas y privadas. Por otra parte, a diferencia de otros países de América Latina, como México y Brasil, donde el pasaje de la universidad de élites a la de masas coincidió con un proceso intenso de modernización de los sistemas educativos y de ampliación y consolidación del nivel de posgrado, en la Argentina proliferaron diversas fuerzas de modernización –con alcances disímiles según las universidades y las áreas de conocimiento– en el marco de una planificación estatal débil.

Un nuevo ciclo de políticas y de expansión: la creación de nuevas universidades en los años noventa

La transición desde el modelo de educación superior propio de los setenta hasta el que lo vincula con la condición globalizada del mundo supuso algunas continuidades y grandes rupturas. Entre las primeras, destacan la profundización de las tendencias hacia la diferenciación (horizontal y luego también vertical) y la complejización de la educación universitaria. A diferencia de los procesos de modernización universitaria precedentes, en los que las transformaciones se circunscribieron a determinados espacios y/o movimientos académicos e institucionales, los de los años noventa adquirieron un carácter acentuadamente sistemático. Con ello, se modificaron las reglas de juego para el conjunto de las

instituciones de educación superior en respuesta a ciertos lineamientos generales de reforma antes que a un proyecto acabado de modernización institucional. Incluso, destaca la ausencia de diversos proyectos en competencia o bien la carencia de una “batalla de ideas” sobre los sentidos de la universidad; en su lugar, predominó un modelo hegemónico de cambio y, como contraparte, procesos “defensivos” o de “resistencia” por parte de algunas casas de estudio de larga tradición.

En esa dirección, y al igual que el resto de las medidas de cuño neoliberal y de inspiración globalizante, la reforma de las universidades públicas se orientó hacia el seguimiento de un núcleo pequeño de lineamientos en amplia consonancia con las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Los ejes principales involucraron: la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas a las estatales; la importancia de los procesos de evaluación como mecanismo de rendición de cuentas y condición de mejoramiento de la calidad educativa y una creciente diferenciación institucional.

Por otra parte, las características y modalidades que asumió la expansión del conocimiento en el marco de las nuevas estrategias de gobierno dieron lugar –durante los años ochenta y principalmente en los noventa– a ciertos planteos sobre la necesidad de transformar la universidad en una “organización innovadora” (Clark, 1998). De las recomendaciones contenidas en el concepto deriva la propuesta de impulsar un modelo académico afín a la competitividad del mundo global. Otros analistas, en cambio, afirman que no se trató de un nuevo modelo o idea de universidad, sino de la promoción de configuraciones organizacionales que se adaptaran más eficazmente a las nuevas condiciones del entorno “mediante la adopción de cambios que les permitieran elevar sus capacidades de respuesta y acelerar su trayectoria adaptativa” (Brunner, 2006: 86).

Entre 1988 y 1995, el Congreso Nacional sancionó las leyes de creación de diez universidades nacionales, seis de ellas ubicadas en partidos del conurbano bonaerense: La Matanza, Quilmes, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero y Lanús, junto con la creación de veintidós universidades privadas.³⁴

³⁴ Las restantes universidades nacionales surgidas en ese período fueron resultado de la nacionalización de la Universidad de La Rioja y la creación de las universidades nacionales de Formosa, Patagonia Austral y Villa María. Las universidades privadas creadas durante el período 1989-1995 fueron las universidades de San Andrés, Adventista del Plata, Blas Pascal, de Palermo, Maimónides, de Ciencias Empresariales y Sociales, Austral, FASTA, Torcuato Di Tella, Champagnat, del Centro Educativo Latinoamericano, Favaloro, del CEMA, de la Cuenca del Plata, del Cine, Atlántida Argentina, de Flores, de Congreso, Abierta Interamericana, Empresarial del Siglo XXI y los institutos universitarios de la Fundación ISALUD y de la Fundación Barceló.

En relación con estas últimas, si bien gran parte de las nuevas instituciones se orientaron hacia la captación de una demanda creciente por educación superior, en otros casos se conformaron circuitos universitarios “seculares de élite”, caracterizados por sus altos aranceles, pero también por una fuerte apuesta al desarrollo de nichos de investigación científica y de una sólida oferta de posgrado (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007). La fundación de universidades públicas, por otra parte, compartía con la expansión universitaria de los años setenta la voluntad de descentralizar la oferta universitaria del país. Pero a diferencia del carácter regional de sus predecesoras, las nuevas casas de estudio se caracterizaron por su emplazamiento en diversas localidades, predominantemente en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Tomando en cuenta los procesos reunidos bajo el concepto de globalización, las propuestas planteaban tomar como referencia los contextos locales y globales-universales, lo cual expresaba, como parte del cambio de época, diferentes racionalidades relativas a la misión universitaria.

Coincidientemente con los planteos de los años setenta, el surgimiento de nuevas casas de estudio intentó dirigirse hacia una diversificación gradual de la oferta universitaria a través del surgimiento de una oferta de carreras más cortas y variadas en relación con la oferta tradicional, lo que favoreció cierta diversificación gradual de los títulos, aunque con diversos alcances según los proyectos institucionales.

En esa dirección, aunque con diversos alcances según los proyectos institucionales, algunas de las instituciones procuraron ser identificadas como una alternativa de excelencia para las poblaciones locales, por lo que apostaron a la conformación y desarrollo de nichos de investigación científica.³⁵ Varias de las instituciones creadas en el período recuperaron la idea de **universidad innovadora** propia del clima de época de sus respectivas fundaciones, aunque la noción adquirió características singulares en cada una de ellas. Originada en los países centrales y en el marco de las transformaciones económicas neoliberales y las tendencias globalizadoras, la noción fue capturada, incorporada y asimilada de manera singular en cada escenario institucional acompañando el surgimiento y la consolidación de tradiciones institucionales y de estilos de investigación particulares. En ciertas instituciones, como en la Universidad

Cabe recordar que otros dos proyectos universitarios de la época impulsados principalmente por entidades financieras cerraron tempranamente sus puertas. Nos referimos a la Universidad Hebreo Bar Ilán y al Instituto Universitario Patricios, vinculados con el Banco Mayo y el Banco Patricios, respectivamente.

³⁵ Entre los más destacados, nos referimos particularmente a los proyectos institucionales de las universidades nacionales de General Sarmiento, Quilmes y General San Martín.

Nacional de Quilmes, pasó de cumplir un papel fundante en sus orígenes a equipararse con otras funciones universitarias relevantes; la innovación en la Universidad Nacional de General Sarmiento estuvo asociada a una estructura organizativa original y a un particular vínculo con la localidad donde se asienta la institución; mientras que en algunos entramados, como en la Universidad Nacional de San Martín, quedó vinculada con la innovación tecnológica, la cultura del emprendedorismo y la asociatividad institucional. Otras universidades, en cambio, se orientaron principalmente a la captación de matrícula y, en menor medida, a la calidad.

En relación con la fundación de universidades privadas, la década de 1990 marca el pasaje desde una política de apertura irrestricta en los primeros años hacia otra –a partir de 1993, plasmada luego en la LES– de apertura regulada. En esa dirección, la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU), que concentra las funciones de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y posgrado, implementó una política de “goteo” para la creación de nuevas universidades privadas. Tanto es así que, entre 1997 y 2009, el organismo aprobó la creación de doce instituciones universitarias; vale decir, casi la mitad de las casas de estudio habilitadas en los seis años anteriores a la creación de la Comisión. Por otra parte, los procesos de privatización y de diferenciación institucional produjeron resultados disímiles en la educación superior no universitaria en la que la oferta privada resultó dominante (Krotsch, 2001).

Con respecto a la matrícula, el retorno a la democracia y la eliminación de las limitaciones introducidas por la dictadura militar incidieron en el corto plazo en una expansión meteórica del estudiantado, que alcanzó el 30% entre 1980 y 1985. En los años siguientes, la matrícula universitaria recuperó su tendencia histórica de expansión más moderada pero continua y recientemente presenta cierta estabilización. Por su parte, la Tasa Bruta de Escolarización Universitaria alcanzaba en 2009 casi al 50% de la población entre 20 y 24 años de edad, mientras que la de Educación Superior, al 69,5%.³⁶ Como resultado, la Argentina se encontraba entre los países con mejor cobertura o acceso a la educación superior en América Latina para jóvenes en ese rango etario, que la aproximaba a la posibilidad de ingresar, en pocos años, en la etapa de universalización de la educación superior (Pérez Lindo, 2007). No obstante, este auspicioso horizonte de expectativas decayó debido a alta tasa de desgranamiento y la baja graduación

³⁶ Las estimaciones porcentuales están elaboradas sobre el rango poblacional de 20 a 24 años utilizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

de los estudiantes. A modo de ejemplo, en 2009, sobre el total de estudiantes universitarios solo el 5% logró graduarse; en el sector privado, un 8,5% de los estudiantes alcanzó dicha titulación, mientras que el sector público solo un 4% del total de estudiantes finalizó sus estudios (SPU, 2009).

Cuadro 3. Matrícula universitaria por sector público y privado entre 1986 y 2009

	Matrícula universitaria			
	1986	1996	2006	2009
Sector público	581.813	812.308	1.306.548	1.312.549
Sector privado	85.643	152.314	249.972	337.601
Total	667.456	964.622	1.586.520	1.650.150
Crecimiento % (Año base: 1986)	100	144,5	237,6	247,2

Fuente: *Anuario estadístico 2009*, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Sumado a lo anterior, si en los años ochenta las universidades públicas buscaron distintas “soluciones de compromiso” frente a la demanda estudiantil de ingreso irrestricto y el apoyo gubernamental a este (Suasnábar, 2005), a partir de la sanción de la LES alcanzaron mayor autonomía para regular el acceso de los estudiantes, mientras que desde la esfera gubernamental se alentó la búsqueda de distintos mecanismos de admisión.³⁷ Al respecto, a pesar de la existencia de una amplia heterogeneidad de estrategias y políticas institucionales observables en más de quince mecanismos distintos de admisión, orientación, nivelación y seguimiento de los estudiantes –incluso diferenciadas por unidades académicas–, en las universidades públicas predominaron de manera general las modalidades no restrictivas de ingreso –a excepción de ciertas carreras en el área de medicina que impusieron cupos y exámenes de ingreso excluyentes– y la gratuidad de los estudios en las carreras de grado.

Luego, a diferencia de las dinámicas pasadas de expansión universitaria estrechamente asociadas solo con la matrícula de grado, a partir de los años

³⁷ Cabe recordar que la LES determinó la autonomía de cada institución para establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, a lo que la normativa sumó la posibilidad de que en las universidades con más de 50.000 estudiantes, las facultades sean las que definan su propio régimen de admisión.

noventa, el nivel de posgrado experimentó un crecimiento exponencial. El cambio –impulsado principalmente por diversas lógicas de mercado y adaptativas, y en menor medida cognitivas– se desarrolló en el marco de tendencias más amplias de mercantilización, privatización e internacionalización de la educación superior que atravesaron toda la región (Suasnábar y Rovelli, 2011).

En ese escenario, la acelerada expansión del nivel modificó la dinámica institucional y profesional de los actores universitarios dado que, hasta principios de los años noventa, la oferta y realización de estudios de posgrado era patrimonio casi exclusivo de las carreras orientadas a la investigación científica. Entre 1985 y 2009, la cantidad de posgrados creció un 230%, aunque esa expansión se dio fundamentalmente en las carreras de especialización y maestría, las que triplicaron su número, mientras que el número de doctorados creció muy levemente. Sumado a lo anterior, en 2009 el 73% de los estudiantes de posgrado en la Argentina se encontraba en carreras ofertadas por las universidades públicas, mientras que el 27% restante dependía de las universidades privadas, internacionales o extranjeras. Lo anterior resulta del hecho de que muchas de las instituciones públicas concentraron los recursos humanos y tecnológicos necesarios para desarrollar tales estudios, a la vez que también constituyeron una fuente de financiamiento y captación de recursos adicionales inestimable para las universidades dependientes del financiamiento estatal.

Con todo, la expansión del posgrado en la Argentina acarreó un proceso de hibridación estatal-privado en las universidades nacionales al habilitar la posibilidad de arancelar esos estudios y promover una situación de “cuasi mercado del posgrado”, en el que las instituciones comenzaron a desarrollar distintas estrategias de captación de recursos, estudiantes, profesores e investigadores (De la Fare y Lenz, 2012). Sin embargo, más allá de las políticas de evaluación y acreditación de las carreras, el sistema de posgrado careció tanto de un financiamiento público que lo sostuviera como de una asignación en el presupuesto de las universidades nacionales (Pérez Lindo, 2007). Antes bien, los programas se solventaron con los aranceles estudiantiles, lo que, entre otros factores, resultó en una baja tasa de graduación. Así, según datos estadísticos de la SPU, de los 80.703 estudiantes inscriptos en carreras de posgrado públicas y privadas en 2009, solo el 9% (7.329 estudiantes) se había titulado.

Finalmente, en los últimos ocho años sobresale la creación de nuevas universidades fundamentalmente públicas. En efecto, desde 2007 y durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se fundaron trece universidades, lo que representa un crecimiento del 12,9% del sistema. Nueve instituciones

son estatales y de ellas, cinco se encuentran localizadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires y cuatro en otras provincias o regiones del país; las cuatro restantes son de gestión privada. Nos referimos a las universidades nacionales de Avellaneda, Moreno, del Oeste (en Merlo), Arturo Jauretche (en Florencio Varela) y José C. Paz; a la Universidad Nacional de Río Negro, a la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a la Universidad Nacional de Chaco Austral y a la Universidad Nacional de Villa Mercedes en la provincia de San Luis. Las instituciones privadas están ubicadas en: Tucumán (Universidad de San Pablo-Tucumán), Misiones (Universidad Gastón Dachary), La Plata (Universidad del Este) y la ciudad de Buenos Aires (Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo). En relación con esto último, cabe destacar que, a diferencia de la expansión de universidades privadas en los años setenta y en cierta continuidad con la de los noventa, las nuevas instituciones privadas son de carácter laico. A su vez, tres de ellas provienen de institutos superiores preexistentes y una responde a un movimiento social de larga tradición.

Cuadro 4. Instituciones universitarias por sector público y privado entre 1986 y 2009

	Total instituciones universitarias (universidades e institutos)			
	1986	1996	2006	2009
Sector público	26	40	42	49
Sector privado	21	43	54	57
Total	47	83	96	106

Fuentes: *Anuario estadístico 2009*, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Si bien todas estas universidades transitan por un período de normalización institucional, en varios casos ya disponen de documentos fundacionales en los que se bosqueja una propuesta o misión de universidad, o bien se esbozan ideas sobre su rumbo institucional. A pesar del carácter circunstancial de algunos planteos, una primera revisión de estos documentos permitió observar que ciertas ideas-fuerza universitarias propias de la reforma educativa de los años noventa, como las de **universidad emprendedora y/o innovadora**, se desvanecieron en los nuevos diseños institucionales. Particularmente, en varias de las universidades públicas ubicadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires

prevaleció un ideario fundacional asociado predominantemente a **la inclusión social, la igualdad y la equidad; y al desarrollo local, regional y nacional**. En relación con lo primero, y en consonancia con discursos sociales y político-partidarios emergentes luego de la crisis de 2001 y críticos de las políticas de corte neoliberal, destacaron la misión de garantizar la equidad en el acceso, la permanencia y la titulación de los estudiantes, como también el uso social de los conocimientos allí producidos. Con respecto al desarrollo, y en paralelo con ciertos lineamientos político-partidarios, varias universidades recuperaron, a diferencia de los años noventa, el alcance y la dimensión “nacional” de sus propuestas y, en algunos casos, incluso la referencia al campo “popular” como motor institucional. Alejado de la especificidad de este territorio político-universitario, en el proyecto de fundación de la Universidad Nacional de Río Negro, si bien puede identificarse un distanciamiento de las ideas universitarias predominantes en la década pasada, prevaleció una misión institucional de tradición moderna, en la que se fusionaron los principios democráticos, la reflexión crítica, la libertad de cátedra, el trabajo interdisciplinario y la relación con el mundo externo, de manera particular aunque no excluyente con la región donde se asienta la universidad.

Con respecto a la organización académica, fue mayoritaria la organización de tipo horizontal a través de departamentos, institutos y/o escuelas. Como resultado, cabría preguntarse si la estructura de “facultades y cátedras” sigue siendo el rasgo estructural predominante, es decir, el más extendido culturalmente en nuestras universidades. Mientras que la asociación entre la calidad universitaria y la existencia de un plantel de investigadores de excelencia abocados a la producción científica, cuestión que las políticas de los años noventa contribuyeron a consolidar material y/o simbólicamente a través del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores, subsistió en gran parte de los proyectos.

En relación con la oferta, la mayor parte de estas nuevas universidades optó por lanzar únicamente la de grado con el propósito de consolidar el nivel y atraer a los estudiantes de la zona. Solo dos instituciones apostaron a desarrollar conjuntamente ambos niveles a través de la oferta de especializaciones y maestrías en el cuaternario; y solo una de ella apuntó a desarrollar parte de su oferta en modalidad virtual. Por otra parte, al igual que en el resto de las universidades del sistema, proliferó la oferta de profesorados y de tecnicaturas diversas. En aquellas universidades que ya diseñaron su oferta académica, se observó el predominio de carreras pertenecientes –en este orden– al área de conocimiento de las ciencias aplicadas, en la que sobresalen las ingenierías,

las ciencias económicas y sociales, entre las que se destaca la Licenciatura en Administración de Empresas, y las ciencias de la salud, en las que prevalece la formación de grado en enfermería. Resta analizar en futuras investigaciones si la población local acompaña este primer diseño curricular o bien si se requerirán ajustes que sigan los cambios en el modelo económico o bien que se adapten a una esperable y mayor planificación estatal en la orientación de la matrícula.

Al igual que otros planteos recientes, puede afirmarse que distintas ideas emergieron y circularon en la universidad contemporánea proyectándose y disputándose distintos espacios de legitimidad incluso en una misma institución (Barnett, 2011). Aun así, ciertas ideas-fuerza, propias de reformas universitarias precedentes, vinculadas con la organización, la oferta y la gestión institucional, pervivieron en los escenarios universitarios de última creación. No obstante, y a diferencia del pasado, los idearios institucionales actuales parecerían ser más robustos académicamente, aunque en ciertas configuraciones institucionales específicas continuaron predominando los criterios político-partidarios como orientadores de la misión institucional.

A lo anterior se sumó una inusitada ampliación de la oferta académica de las casas de estudio ya existentes mediante la proliferación de sedes, subsedes, extensiones áulicas y diversos centros de apoyo a nivel nacional. Esta última modalidad se caracterizó por la informalidad de su crecimiento en virtud de la escasa regulación estatal. En esa dirección se inscribieron distintos intentos desde la SPU de promover cierta coordinación y articulación entre los actores del sistema de educación superior. En líneas generales, se proyectó la extensión de la cobertura territorial de la educación superior a partir de las capacidades existentes a través de la creación de Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). Estos fueron gestionados cooperativamente por las instituciones del sistema y llevaron a cabo una actividad académica integral en distintos puntos geográficos del país. Paralelamente, la propuesta apuntó a dar respuesta a la demanda creciente por educación superior a través de espacios locales de formación superior bimodales, vale decir, centros que ofrezcan cursos presenciales y también virtuales mediante la articulación con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). No obstante, hasta la actualidad la propuesta promovió una adhesión voluntaria a dicho esquema de coordinación y regulación de la oferta por parte de las instituciones.

Para concluir, la recuperación de la dimensión histórica sirvió para dilucidar la dinámica de expansión acumulativa del subsistema universitario argentino, apoyado en la agregación de nuevas universidades orientadas por nexos múltiples.

tipos entre proyectos políticos, orientaciones científicas y demandas sociales. A continuación, sintetizamos algunas de las principales tendencias analizadas, lo que expresa –en parte– la complejidad de lo político en el plano de la educación superior.

* Si en los años setenta prevaleció un sesgo tecnocrático –aunque sustentado por políticos locales y nacionales y asentado en una fuerte demanda social y regional de educación superior–, los proyectos fundacionales de los años noventa, al igual que los de la última década, resultan de la combinación de intervenciones políticas, del asesoramiento de expertos en educación superior y de un mayor protagonismo de ciertos actores académicos.

* En el marco de los procesos de modernización de la educación superior, la proliferación de universidades se llevó a cabo de un modo heterogéneo: involucró tanto la apropiación de ideas y proyectos ya disponibles como modelos de invención institucional.

* Cuando se contrasta la expansión universitaria de los años setenta con la de los noventa, puede verse que, durante la primera, la debilidad institucional de las nuevas casas de estudio vino acoplada a una baja profesionalización de la actividad docente e investigativa. A pesar de las dificultades, y al compás de la consolidación, fueron desarrollándose nichos de investigación, aunque en el marco de modelos institucionales con escasas dedicaciones exclusivas. En relación con las creaciones universitarias últimas, en la medida en que los nuevos actores académicos e institucionales buscaron incrementar su prestigio académico en la base de la institución –antes de limitarse solo a la captación de matrícula–, lograron incorporarse a un espacio dinámico de competencia entre posiciones académicas y reputaciones institucionales en lucha.

* La expansión cuantitativa de las dos últimas décadas se tradujo en una mayor diferenciación del espacio público universitario. La incorporación explícita –y frecuentemente implícita– de mecanismos, procesos y lógicas propias del ámbito privado conllevó una profunda fragmentación de ofertas académicas y “clientelas” docentes y estudiantiles, las que transitaron por circuitos y niveles cualitativamente disímiles, lo que contribuyó a difuminar las fronteras entre lo público y lo privado. A ello se añade el incremento general del número de investigadores universitarios en el marco de un difícil y complejo proceso de profesionalización.

* Por su parte, la política pública en materia de expansión del sistema pareció obturar en los últimos quince años el crecimiento de las instituciones, a excepción de determinadas coyunturas sociopolíticas en las que –en particular

en el ámbito público– se produjeron aperturas explícitas que no parecen responder a procesos de coordinación o planificación estatal, sino a lógicas políticas y de mercado. En ese escenario, la magnitud de la ampliación institucional no siempre resultó acompañada en dimensiones equiparables por la matrícula; mientras que el sector de educación superior no universitaria creció en ambos planos vertiginosamente.

* Finalmente, el análisis de las tendencias más recientes de expansión del posgrado en condiciones de cuasi mercado reveló cierta debilidad por parte de las políticas públicas tanto para orientar y ampliar la oferta de programas hacia áreas de conocimiento estratégicas como para fortalecer la graduación de los estudiantes; a la vez, señaló la capacidad de traducción y renegociación permanente de los distintos actores académicos para redireccional y amoldar las mutaciones en curso.

Es poco que la educación llegue al debate político y capture la atención de los medios y la ciudadanía sólo cuando se producen huelgas docentes, hechos de violencia en las escuelas, o cuando se publican las tablas de posiciones de las pruebas internacionales que miden resultados de aprendizaje.¹ Frente a esta lamentable constatación, los más reconocidos especialistas proponen repensar la educación superando los falsos dilemas ideológicos que reducen la discusión a supuestas posiciones progresistas o "tecnocráticas". A las primeras, la defensa de la justicia social les impide hablar de excelencia académica y responsabilidad por los resultados; a los sectores preocupados por la eficiencia, les parece que la condición necesaria para lograrla es seleccionar y excluir a los que no acceden a los estándares definidos como metas. *La educación argentina hoy* revisa estas dificultades para instalar una agenda concreta de trabajo en la que el ideal inquestionable de la inclusión no sea sinónimo de bajo nivel de exigencias.

Los autores contribuyen con diagnósticos y propuestas para analizar los distintos niveles del sistema educativo (desde el inicial hasta los institutos de formación docente y el ámbito universitario), el impacto de la inversión en factores materiales (salarios, infraestructura, equipamiento) y el peso de los aspectos curriculares e institucionales así como de los valores y las representaciones en los actores del proceso de enseñanza-aprendizaje. Y abordan temas espinosos pero cruciales: la crisis del nivel medio, las desigualdades regionales y territoriales que obligan a repensar la dicotomía entre políticas focalizadas o universales, el riesgo de una educación superior que apuesta a la hiperespecialización, la necesaria renovación del discurso pedagógico, la brecha entre la formación docente y lo que luego exige el desempeño de la profesión, la cultura del paro como única estrategia de lucha y el rechazo a las propuestas de profesionalización.

"La urgencia del largo plazo" no es un eslogan vacío o efectista, sino el llamado a pensar medidas impostergables que impactarán en la educación del siglo XXI. Y que buscan interpelar no sólo a los gobiernos, sino a todos los actores que toman decisiones: la comunidad científica, los sindicatos, las familias, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las empresas, los docentes y los propios estudiantes.

LA EDUCACIÓN ARGENTINA HOY

Juan Carlos Tedesco



LA EDUCACIÓN ARGENTINA HOY

La urgencia del largo plazo

Juan Carlos Tedesco
compilador

10. El futuro de la universidad argentina*

Carlos Ruta

Coordinador del Observatorio de Educación Superior UNSAM

La universidad actual, al igual que la sociedad toda, vive un momento de mutación de su entorno y, por ello mismo, de su misión. Como en otros momentos de su larga existencia, se enfrenta al desafío de un *cambio de época*. Las transformaciones acaecidas en las últimas décadas en las condiciones estructurales del ámbito social y privado nos llevan a indagar por el modo en que se puede enfrentar la comprensión de dichos fenómenos (después de todo, esa es la función primera de la universidad). La pregunta central consiste en identificar cuáles son los cambios que la propia universidad debe llevar adelante para cumplir un papel que la sitúe a la altura de los desafíos de la época.

Las páginas que siguen intentan contribuir a formular algunas reflexiones sobre estos desafíos a través de una consideración de temas que, por supuesto, no agotan la problemática, pero quieren abrir el debate –necesario– al que nos enfrenta la hora.

CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

La reflexión sobre las tendencias y los avances registrados en materia de inclusión y democratización universitaria en la Argentina actual conduce al cuestionamiento de las condiciones de posibilidad de la *igualdad* en la educación universitaria. Estas tendencias ponen en un primer plano las encrucijadas que tendrán que afrontar las universidades para ampliar el derecho a la universidad, esto es, el derecho al acceso, la permanencia, la graduación y la garantía de una formación de calidad para todos, sobre la base de la igualdad de resultados. Nuestro sistema universitario se carac-

* Este texto fue preparado bajo la coordinación del Dr. Carlos Ruta, con la participación de Carlos Greco, José Luis Zárate, José Casco, Mónica Montera, Norberto Ferré, Alejandro Darchuk, Reynaldo Tranquillo, Arnold Spitta y Celeste Patriarca.

teriza por ser uno de los que presenta mayor cobertura de la matrícula de América Latina, ya que posee una tasa bruta¹ de 38% y una tasa neta de 20%, que abarca a la población entre los 18 y los 24 años (Secretaría de Políticas Universitarias, 2011). Por otra parte, habría que destacar que, de acuerdo con el *Informe 2011 sobre la educación superior en Iberoamérica* elaborado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), la Argentina es uno de los países de la región con mayor participación en los niveles de educación superior universitaria de personas provenientes de hogares con menores recursos, alcanzando una tasa de participación del quintil más pobre del 20% (Brunner, 2011). Si se comparan estos indicadores con los resultados de 2001 (25% de tasa bruta y 16% de tasa neta) se observa la continuidad de esta tendencia creciente a la democratización del acceso en carreras de pregrado y grado, tanto en el sector público como en el privado. La matrícula se ha orientado principalmente hacia ofertas académicas en ciencias sociales y humanas. En el último lustro se evidencia una leve mejoría en favor de carreras científico-tecnológicas, consideradas prioritarias para el desarrollo nacional.

Como se observa en la tabla 1, desde 2007 en adelante, la matrícula universitaria creció de forma sostenida en ambos tipos de sectores. Considerando el momento en que la Argentina ingresó en su mayor crisis económico-social en 2001 hasta 2011, se registra un importante aumento de la matrícula, del 22%. Este crecimiento estuvo asociado, como se ha expresado, a la expansión institucional, que tuvo como saldo la ampliación de la cobertura y la oferta del sistema universitario público, creándose diez nuevas universidades nacionales en diferentes regiones del país.

En este sentido, durante los últimos años se han realizado estudios que cuestionan la naturaleza y el alcance del proceso de incorporación de jóvenes provenientes de sectores sociales que históricamente tuvieron menores posibilidades de ingresar a la universidad. Estos trabajos tuvieron como premisa la vinculación de las tendencias democratizadoras con la dinámica de crecimiento sostenido de la matrícula de pregrado y grado, a partir de la creación de nuevas universidades nacionales, localizadas en distritos como el del Conurbano Bonaerense, que se caracterizan por poseer elevados niveles de pobreza y demandas educativas insatisfechas.

¹ Para la educación universitaria se toma la tasa bruta, que se calcula como el total de personas matriculadas en el nivel universitario, independientemente de la edad, dividida por la población perteneciente al grupo quinquenal, partiendo de la edad en la que deberían finalizar la secundaria.

Tabla 1. Evolución de estudiantes de pregrado y grado por tipo de sector (2001-2011)

Año	Estudiantes de universidades nacionales	Estudiantes de universidades privadas	Matrícula universitaria total
2001	1 209 328	203 671	1 412 999
2002	1 257 707	204 612	1 462 319
2003	1 273 832	215 411	1 489 243
2004	1 299 564	237 089	1 536 653
2005	1 295 989	257 711	1 553 700
2006	1 306 548	279 972	1 586 520
2007	1 270 295	298 770	1 569 065
2008	1 283 482	317 040	1 600 522
2009	1 312 549	337 601	1 650 150
2010	1 366 237	352 270	1 718 507
2011	1 441 845	366 570	1 808 415

Fuente: SPU, *Anuario de Estadísticas Universitarias 2011*.

Esta nueva orientación de la expansión institucional ha sido crucial para concebir los intentos democratizadores que la universidad ha tenido sobre la nueva demanda, asociados a la ampliación de derechos educativos y sociales, en consonancia con otras políticas públicas de claro corte inclusivo. Las universidades nacionales del Área Metropolitana de Buenos Aires se han caracterizado por desarrollar proyectos fundacionales que persiguen metas como la inclusión social, la igualdad y la integración, combinadas con el desarrollo regional y nacional. Asimismo, estas universidades han estado comprometidas con ofrecer soluciones a las necesidades territoriales y de la comunidad local.

Se ha producido, así, un nuevo discurso que, anclado en la recreación de la tradición reformista, le otorga centralidad al potencial democratizador de la universidad. Los repertorios de legitimación de esta propuesta encontraron las bases de las políticas universitarias implementadas con posterioridad a 2001, que pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a) incremento de la matrícula universitaria (nuevos inscriptos y reinscriptos) de la “primera generación de estudiantes uni-

versitarios" con fuerte presencia en las universidades nacionales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), logrando al mismo tiempo una expansión global de la matrícula; b) fomento de políticas y programas de financiamiento para infraestructura, investigación e innovación científico-tecnológica; c) promoción de programas de becas estudiantiles; d) incrementos salariales al personal docente y no docente (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012; Chiroleu, Marquina y Rinesi, 2012).

Finalmente, este nuevo impulso democratizador se asentó en la recuperación del concepto de gratuidad en los estudios de pregrado y grado, que había sido reformulado en los años noventa.

Al mismo tiempo, desde otras perspectivas de análisis, se intentó arrojar luz sobre los fenómenos condicionantes, vinculados con la persistente problemática de acceso, abandono y graduación de los estudiantes (Veleda y Kisilevsky, 2002; Ezcurra, 2011; García de Fanelli, 2014). El punto de convergencia entre los distintos enfoques reside en la comprensión de que la dinámica democratizadora es ambivalente, puesto que han coexistido tanto tendencias orientadas hacia la ampliación del acceso y la igualdad de oportunidades –cuyo corolario más conocido es la masificación universitaria– como aquellas que producen altas tasas de abandono y deserción estudiantil.² No obstante, las diferentes perspectivas de análisis aún no han podido determinar en qué medida la experiencia de incorporación a la *vida universitaria* y de acceso al conocimiento constituye para los nuevos grupos sociales una verdadera experiencia de transformación personal.

En este sentido, adquiere centralidad la pregunta por las condiciones de igualdad, inclusión y democratización en la universidad argentina. De modo que la tarea fundamental que se presenta a los distintos actores del sistema universitario es reflexionar sobre cómo se puede garantizar una educación que logre aunar calidad académica y permita la permanencia y la graduación de los estudiantes que provienen de los sectores

² Estos procesos complejos han sido conceptualizados como una "inclusión excluyente" (Ezcurra, 2011: 22), una diferenciación entre "democratización interna", "democratización externa" e "inclusión universitaria" (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012: 123, 125 y ss.) y como "democratización segregativa" (Merle, 2004: 141-142).

sociales más vulnerables. Esas preguntas podrían ser: ¿cuál ha de ser el compromiso del Estado y de las instituciones universitarias respecto de su función social y científica? ¿Se trata de crear monopolios del saber? o, por el contrario, ¿de democratizar el conocimiento? ¿O es que ambas dimensiones deben estar en la agenda de la universidad? He aquí los interrogantes y los desafíos que deberían formularse las universidades.

Los estudios especializados en política universitaria reconocen al menos dos grandes dimensiones para abordar los procesos de democratización universitaria: la *democratización interna*, referida a los mecanismos y grados de participación de los diferentes miembros en el gobierno universitario, y la *democratización externa*, que designa el grado de representatividad existente dentro de la población universitaria de la diversidad social (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012: cap. 5). El carácter "externo" de la democratización remite, sobre todo, a los procesos de ampliación de las bases sociales de la universidad históricamente relegadas del sistema universitario.

Por su parte, la noción de *inclusión* presta especial consideración a la heterogeneidad social y la diversidad cultural, étnica y de género, reconociendo que la desigual distribución y apropiación del capital económico, cultural y escolar por parte de los distintos grupos sociales y minorías se convierte en un factor condicionante del éxito –o fracaso– educativo. En este sentido, el concepto de inclusión universitaria presupone trascender la perspectiva del acceso formal de los estudiantes a las instituciones. De este modo, se plantea como meta la igualdad de resultados a través de la generación de condiciones que garanticen y promuevan la permanencia y graduación de los nuevos actores, operando sobre los efectos de la desigualdad social y salvaguardando los derechos de los grupos excluidos del sistema por causas económicas, culturales o étnicas.

El análisis de Bourdieu (2009) llamó la atención sobre las reglas y prácticas institucionales de la universidad que reproducen y acentúan las desigualdades culturales y sociales. Su naturaleza compleja y sus lógicas institucionales, que estructuran diferentes mecanismos de jerarquización de la autoridad y del estatus de disciplinas, actores, saberes, prácticas y tradiciones, convierten a la universidad en una organización que es poco proclive, de manera efectiva, a la conservación del *statu quo*.

En este sentido, conviene mencionar que todo proceso social inclusivo presenta diferentes fases e instancias de desarrollo, sujetas a diversas lógicas políticas y económicas que signan su rumbo. Como en todo proceso social, su curso está condicionado a los vaivenes y cruces de diversas lógicas políticas. La historia de la universidad en la Argentina, desde la

segunda mitad del siglo XX, revela que el proceso de democratización de la matrícula universitaria ha sido sumamente complejo, con avances y retrocesos, puesto que se inscribe de un modo general en las dinámicas de movilidad social y en lógicas institucionales particulares.

Para poder visualizar los desafíos que tendrán las universidades argentinas en el mediano y largo plazo, conviene indagar hasta qué punto las tendencias democratizadoras ligadas a la ampliación de oportunidades educativas lograron reducir las desigualdades culturales. Si bien se considera que el proceso de democratización e inclusión universitaria en la Argentina permanece inconcluso, no obstante se observa un escenario cambiante en las universidades nacionales, que supone el pasaje de las clásicas demandas de ampliación del acceso hacia demandas de nuevo tipo. Estas contemplan la igualdad de resultados académicos a través de una efectiva permanencia y graduación de todos los estudiantes, y en especial de los provenientes de la “primera generación de estudiantes universitarios”.

Por su parte, conviene reparar en que no existen en la actualidad suficientes programas institucionales de carácter permanente y compensatorio, que actúen sobre “el corazón de las oportunidades desiguales de permanencia y egreso de esos grupos” (Chiroleu, Marquina y otros, 2012). Además, el proceso de expansión institucional presenta algunas deudas y límites en función de que aún no ha logrado atender las demandas de la población que ha quedado marginada del sistema. De tal modo, la ampliación del acceso y de las oportunidades no se traduce en las posibilidades de egreso de estos jóvenes, así como tampoco garantiza per se la reducción de las desigualdades.

También deberán atenderse las tendencias estructurales al abandono y deserción que se presentan en el sistema universitario argentino. En efecto, la problemática del abandono irrumpió principalmente durante los primeros años, contribuyendo así al fenómeno del bajo porcentaje de graduación. Según García de Fanelli (2014), “en promedio, de cada 100 inscriptos en 20 carreras seleccionadas en las universidades nacionales, sólo se gradúan aproximadamente 19 dentro del plazo de duración normal”.

Teniendo en cuenta que la inclusión y la democratización universitaria se inscriben en un proceso complejo, donde todavía queda mucho por transitar, interesa destacar algunos desafíos que deberán atender conjuntamente el Estado nacional y las universidades nacionales:

- buscar una mayor homogeneidad de los resultados en las trayectorias universitarias, base de la igualdad en la universidad;

- fomentar y establecer criterios de calidad académica e institucional equivalentes para las distintas universidades nacionales, con el fin de mitigar los efectos negativos inherentes a la segmentación, puesto que el propósito principal es lograr una formación de calidad para todos.

Si bien todavía quedan asignaturas pendientes respecto de los procesos de democratización e inclusión universitaria, la igualdad de resultados y la formación de calidad son dos pilares necesarios para que las universidades nacionales puedan convertirse en una *comunidad de inclusión*, que haga de la experiencia de enseñar y aprender un núcleo capital de la vida universitaria.

LA UNIVERSIDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

El crecimiento y el desarrollo económico y la universidad en tanto productora de conocimientos poseen vínculos muy estrechos. Sin embargo, lo que no suele estar tan claro es la forma en que estos elementos se relacionan en un determinado sistema socioeconómico. De ahí la necesidad de realizar algunas precisiones conceptuales.

En primer lugar, cabe destacar que el crecimiento económico no es equivalente, al menos en forma necesaria, al desarrollo económico. Por crecimiento se entiende un aumento interanual de la tasa de producto bruto interno de un país (PBI). Una mejora en él implica mayores niveles de producción, renta, consumo y empleo en un territorio determinado, del que deriva la importancia de su crecimiento para obtener mejores niveles de vida dentro de un país. No obstante, debe advertirse que tasas de crecimiento económico positivas no equivalen a mejoras en el nivel de vida. En este sentido, se comienzan a evidenciar las diferencias conceptuales y se puede contrastar, por un lado, el crecimiento y, por otro, el desarrollo.

Probablemente se pueda encontrar un sinnúmero de definiciones sobre desarrollo económico con distintos niveles de consenso. Pero, de antemano, podríamos dar cuenta de una apreciación intuitiva muy sencilla. Mientras el crecimiento refiere a una dimensión más bien cuantitativa, el desarrollo involucra aspectos de índole cualitativo. Es decir, el crecimiento, si bien necesario, no nos permite, por sí solo, hablar de manera deliberada de un aumento del bienestar de la mayoría en una sociedad.

El desarrollo, por el contrario, sí nos habilita a indagar en este campo, ya que involucra cuestiones de índole estructural e institucional que tienen un impacto directo sobre las condiciones de vida de los individuos.

Así, las teorías del desarrollo intentan cuestionar y explicar las causas del atraso económico de los países y sus distintas tasas de crecimiento poniendo énfasis en indicadores de educación, pobreza, desempleo, vulnerabilidad, acceso y ejercicio de derechos políticos y sociales.

Teniendo diferenciadas y delimitadas las nociones expuestas, se puede indagar qué importancia poseen las instituciones para la consecución tanto del crecimiento como del desarrollo económico. Si bien existe una gran cantidad de instituciones de carácter político, económico y social que contribuyen a alcanzar estos objetivos, nos centraremos en la universidad como fuente principal de la educación superior.

La educación superior es una de las áreas que suele llamar más la atención de los economistas como factor de crecimiento y desarrollo de los países. La prueba es que, en los últimos tiempos, muchos han sido los modelos económicos que han dejado de considerar el conocimiento como un *input* de producción y han pasado a ubicarlo en un rol protagónico, al verificar la totalidad de los efectos benéficos que se generan a su alrededor. Esto se debe a dos consideraciones importantes. Por un lado, se ha entendido que la educación contribuye a mejorar las cualificaciones de los individuos, haciéndolos más productivos en sus tareas. Desde esta óptica, se considera tanto el capital humano como el capital físico necesarios para obtener aumentos en la productividad. Y estos aumentos de productividad impactan de manera directa en el crecimiento económico. Por otro lado, se ha observado que los aumentos en la desigualdad de ingresos podrían estar relacionados con la educación, ya que existen amplias diferencias salariales en el mercado de trabajo entre los individuos que poseen educación superior y los que no. En este sentido, se aduce que en el ejercicio de incentivar el conocimiento no sólo las personas que realicen estudios universitarios disfrutarán de una renta más alta, sino que además se incrementarán los salarios en el mercado de trabajadores no calificados, dado que disminuiría su oferta relativa.

Desde esta perspectiva, se puede concebir la educación superior como generadora de una especie de círculo virtuoso en el crecimiento y el desarrollo económico, y esta es una de las razones por las cuales, desde el Estado, se intenta garantizar el acceso a la educación superior a todos los individuos.

En la sociedad del conocimiento y en plena era de globalización, se requiere formación de capital humano de carácter universitario para lograr

mayores niveles de competitividad en el interior de la economía, sabiendo que la formación superior extendida en el territorio tiene un correlato muy importante en términos de movilidad social, inclusión y equidad.

En esta línea, la universidad posee funciones múltiples, que resultan esenciales dentro de la dinámica del desarrollo económico y social. Se observa que esta, a través de su proceso de formación, contribuye a mejorar las condiciones y las remuneraciones del mercado de trabajo. De esta manera, se consolida como una de las más importantes fuentes de movilidad social, ya que acorta las brechas de inequidad existente. Por otra parte, la universidad, más allá de representar una fuente de conocimientos, tiende a vincularse con el medio donde está establecida, con la identidad y la cultura locales, favoreciendo así el desarrollo integral de la sociedad en la que se encuentra inmersa.

Por último, y asumiendo el rol que la universidad posee como soporte para alcanzar el desarrollo económico, cabe mencionar que, dado lo expuesto, se abre una serie de interrogantes que revisten una importancia crucial para que puedan optimizarse los efectos virtuosos de la educación superior. ¿Se podrá crear una sólida agenda de trabajo y colaboración entre instituciones académicas y empresas locales para hacer más eficientes los procesos de investigación y modernización de las estructuras productivas? ¿En qué medida podrá ampliarse y generalizarse el de la universidad? ¿Mediante qué instrumentos puede efectivizarse esta ampliación sin resignar eficiencia, calidad y equidad? ¿Qué arreglos institucionales se precisarán para fortalecer los resultados finales de la educación superior respecto de la complementación con la educación inicial y media? ¿Se encuentran estructuradas de manera adecuada las carreras de grado y posgrado en el sistema universitario respecto a plazos y contenidos?

Estos interrogantes, entre tantos otros, tienen una relevancia fundamental en la búsqueda de una universidad más inclusiva, pluralista y competitiva, que facilite el camino hacia el crecimiento y el desarrollo económico.

VISIÓN GEOPOLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD: SU INSERCIÓN EN UN CONTEXTO LOCAL, REGIONAL, NACIONAL E INTERNACIONAL

Desde sus orígenes en el Medioevo, la universidad, más específicamente los claustros de profesores y de estudiantes, han sido internacionales. Maestros y alumnos peregrinaban a las universidades en pos de los sa-

beres, entendiendo que lo “internacional” de la entonces minúscula comunidad universitaria se restringía básicamente al continente europeo.

En la Argentina, este carácter internacional de la universidad, una vez consolidado el proceso de consolidación del Estado Nacional, fue impulsado de un modo pionero por el presidente Domingo Faustino Sarmiento, quien invitó a un nutrido número de científicos europeos y estadounidenses a ejercer la docencia y la investigación en las universidades argentinas. El aporte de estos profesores e investigadores invitados, muchos de los cuales se radicaron definitivamente en el país, ha sido importante en tanto que facultades enteras les deben su creación y desarrollo inicial. Así, cuando en 1905 la Universidad Provincial de La Plata se convierte en Universidad Nacional, sufre una fuerte transformación, ya que es refundada siguiendo el modelo humboldtiano de la unión indisoluble de la docencia con la investigación y la libertad de cátedra. Quizás pueda caracterizarse este proceso de transformación como un temprano precursor de lo que hoy suele denominarse la “internacionalización en casa”.

Durante la primera mitad del siglo XX, llegó a la Argentina un número considerable de científicos europeos, la mayor parte de ellos exiliados o emigrados por razones de persecución política o racial. Muchos ingresaron como docentes a las universidades nacionales, contribuyendo nuevamente a una internacionalización del claustro.

La diferencia entre estos impulsos tempranos y la noción actual de “internacionalización de la educación superior” radica en que aquellos hechos ocurrieron sobre todo de forma espontánea, o como respuesta puntual a la falta de especialistas formados en el país, pero no como parte de un plan estratégico para mejorar la calidad y pertinencia de las universidades. Pero la “internacionalización” como temática específica, cada vez más destacada en la agenda de la universidad moderna, es un fenómeno de las últimas décadas del siglo XX, que remonta sus orígenes a los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, cuando se generó una creciente movilidad internacional de estudiantes de países en vías de desarrollo, oriundos sobre todo de Asia, donde los sistemas universitarios eran muy reducidos y no permitían el acceso de las clases medias emergentes; movilidad que se dirigía, principalmente, hacia los países industrializados occidentales, en especial hacia los Estados Unidos de América. De modo paulatino se fueron desarrollando, primero en los países industrializados de Europa y América del Norte, políticas explícitas de educación internacional en las universidades: en un principio se trataba de intercambios académicos de estudiantes y docentes (incluidos intercambios de científicos en el marco de proyectos de investigación conjun-

ta), como por ejemplo el programa Erasmus de la Unión Europea. Con el tiempo, junto con el crecimiento de los intercambios entre las universidades, surgieron reflexiones teóricas sobre la internacionalización, sus objetivos, sus ventajas y oportunidades, así como sus eventuales peligros y desafíos. Estas acciones concretas y el debate teórico dieron origen a las estrategias explícitas de internacionalización de las universidades.

Para describir la *internacionalización de la educación superior*, Jesús Sebastián (2004) habla de un proceso tendiente “al fortalecimiento y la proyección institucional, la mejora de la calidad de la docencia, el aumento y la transferencia del conocimiento científico y tecnológico, y la contribución a la cooperación para el desarrollo”, en la sociedad donde está inserta la universidad (citado por Larrea y Astur, 2012: 1). Ya no se trata sólo de un conjunto de iniciativas privadas o individuales, sino que se entiende como un “proceso integral que trasciende todas las funciones de la universidad en un plano horizontal” (Abba, 2013: 3). Entonces, es importante señalar que la internacionalización no es un fin en sí mismo, sino un instrumento institucional, comprehensivo y transversal que abarca tanto cambios organizacionales como innovación curricular, además de la movilidad de estudiantes y docentes, con el fin de mejorar la calidad de la docencia y la investigación, así como la eficiencia administrativa en general. En este sentido, Rudzki puntualiza:

La internacionalización promueve un proceso de cambio organizacional, de innovación curricular, la experiencia del personal académico y administrativo, y la movilidad de estudiantes con la finalidad de lograr la excelencia en la docencia, la investigación y en todas las actividades que forman parte de la función de las universidades (citado por Abba, 2013: 3 y ss.).

Durante las primeras décadas, el énfasis de la internacionalización se daba en los intercambios académicos y científicos entre las universidades, es decir, se centraba en la *internacionalización hacia afuera*. En los últimos años, sin embargo, se comenzó a cuestionar este modelo, básicamente con el argumento de que es elitista, ya que incluiría sólo una minoría de estudiantes y profesores de una universidad, dejando de lado el 80 o 90% de la comunidad universitaria. Con esto, se inauguró el debate sobre la *internacionalización en casa*, centrada en la internacionalización del currículum.

La Argentina participa en los debates de internacionalización desde los años noventa. Muchas universidades han adoptado, tras intensas dis-

cusiones internas, estrategias de internacionalización como parte de su desarrollo institucional. Por otro lado, desde hace más de una década existe una política de estado por parte del gobierno nacional que promueve acciones para profundizar los procesos de internacionalización, con programas de apoyo específicos para las universidades.

A diferencia de los antecedentes tempranos de internacionalización ya mencionados, todos ellos voluntaria y explícitamente eurocéntricos (por ejemplo, la política de Sarmiento), o de un eurocentrismo involuntario (resultado de las migraciones masivas de Europa a la Argentina en la primera mitad del siglo XX, por razones de conflictos en los países de origen), las políticas de internacionalización de la universidad actuales promovidas por el Estado priorizan el alineamiento con las prioridades de la política exterior local. Esto significa, en el ámbito bilateral, un desarrollo con países como Brasil y otros del continente, y en el multilateral Mercosur y la Unasur. Con esto, se llega a una política proactiva de internacionalización que forma parte de la política exterior argentina de integración en la región de América del Sur.

En esta dirección, pueden mencionarse importantes avances en el conocimiento y la confianza mutua entre las universidades en el Mercosur como uno de sus logros, gracias a veinte años de paciente labor llevada a cabo por el sector educativo del Mercosur (SEM). Así, a través del SEM, se construyó un sistema de *acreditación regional* (Sistema Arcusur) que aporará a garantizar la calidad académica en los espacios de integración regional. Por otro lado, entre la Unasur y el Mercosur se estableció un diálogo para aprovechar las experiencias del Mercosur en el diseño de mecanismos de cooperación entre los países, en el ámbito de la calidad académica.

Otra iniciativa en ese sentido impulsa, a través de convenios bilaterales, el reconocimiento automático de títulos universitarios entre los países de la región (y algunos países fuera de ella) para aquellos casos en los que una carrera haya sido debidamente acreditada por la agencia nacional correspondiente.

Se observa con claridad que las políticas de internacionalización gubernamentales priorizan el impulso de la movilidad en el marco de redes universitarias, por el valor institucional agregado que brindan: la movilidad estudiantil, al ser organizada en el marco de convenios interinstitucionales, tiene más garantías de éxito académico porque las universidades socias normalmente acuerdan el reconocimiento mutuo de los créditos obtenidos en la institución anfitriona, más allá de que esta trate, además, de facilitar al estudiante proveniente de la otra universidad la inserción en la vida académica local.

En contraposición, los llamados *free movers* –estudiantes que sin respaldo institucional deciden ir al exterior por períodos más o menos prolongados para estudiar en una universidad– carecen del marco institucional descripto, con lo cual sube el porcentaje de fracasos, pero también el de aquellos que, aun siendo exitosos en el nuevo entorno, se desvinculan del país y de las universidades de origen, con lo cual puede producirse el fenómeno llamado “fuga de cerebros”, cuando jóvenes talentos académicos son incorporados al sistema universitario y de investigación del país anfitrión.³

En suma, la política de internacionalización impulsada desde el Estado promueve, en primer lugar, la cooperación universitaria (SUR-SUR) y, a la vez, apuesta a que se prioricen y fortalezcan aquellas cooperaciones e intercambios que estén respaldados por convenios entre las universidades participantes.

Para realizar un balance de la internacionalización de las universidades argentinas, puede decirse que el país participa del debate teórico que se ha generado en torno a esta temática, pero cabe señalar que, considerando el tamaño del sistema universitario, las movilidades académicas y científicas y otras medidas de internacionalización son puntuales y no logran permear en forma significativa las culturas universitarias.

Es de esperar que los programas de internacionalización creados en los últimos diez años continúen teniendo como ámbito natural la cooperación internacional con América Latina, por la cercanía cultural, lingüística y regional. Para cumplir con esa meta, los déficits que deberían saldarse se refieren sobre todo a la falta de fondos, falta de políticas de Estado que incentiven y apoyen las estrategias de internacionalización de sus universidades. Por lo tanto, es importante que la prioridad regional no sea excluyente y que no impida la cooperación universitaria con otras regiones del mundo cuando esta sea beneficiosa para las universidades argentinas. Comparando con otros países latinoamericanos y pese a muchos progresos, la respuesta de las universidades locales y del gobierno a los desafíos de la globalización no ha sido demasiado audaz ni con-

³ En los Estados Unidos, el país que desde hace años trata de atraer jóvenes investigadores talentosos, se ha acuñado la noción de “circulación de cerebros”, pero en los hechos este término es un eufemismo que esconde que los flujos masivos son los jóvenes brillantes que ingresan a los Estados Unidos, siendo los flujos de retorno mucho menores, y a veces no están conformados por científicos activos, sino por aquellos que se jubilan y en ese momento vuelven a sus países de origen.

tudente en términos de utilización y financiamiento de instrumentos estratégicos para una internacionalización proactiva, que permita dar un salto cuantitativo y cualitativo al sistema universitario, a través de redes de cooperación con universidades de la región y del mundo.

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD: EL ROL DEL ESTADO COMO GARANTE DE LA CALIDAD DEL SISTEMA

Las universidades argentinas siempre han evaluado sus actividades. Califican el desempeño de sus estudiantes, el nivel académico de sus profesores e investigadores, la calidad de sus egresados, la difusión e impacto de sus publicaciones y los aportes culturales, científicos y técnicos. Sin embargo, la evaluación sobre sí mismas es una actividad desarrollada en forma sistemática desde hace sólo dos décadas.

El inicio de las políticas y las prácticas de evaluación institucional en las universidades de la Argentina no fue sencillo, al igual que en la mayoría de las experiencias internacionales (Mignone, 1993). Esto es así ya que las evaluaciones resultan inquietantes tanto para el evaluado como para el evaluador, generan compromisos, tensiones, conflictos entre los diversos actores. Más aún cuando se trata de evaluar instituciones complejas, conservadoras de sus tradiciones, apegadas a su funcionamiento y cuidado de los diversos intereses que circulan a su alrededor. La principal inquietud y argumento del rechazo inicial, o al menos de desconfianza, consiste en que las evaluaciones pueden afectar la autonomía de las universidades, y esto se vio acentuado por el clima político e ideológico de la época en que se desarrolló ese debate, tanto por parte del gobierno que impulsó estas políticas como de las universidades que, en general, fueron refractarias a estas (Camou, Krotsch y Prati, 2007).

Los primeros proyectos de creación de un sistema nacional de evaluación de las universidades se plantearon con la recuperación de la democracia. Estos proyectos estaban incluidos en el marco de los esfuerzos gubernamentales por el mejoramiento de la calidad educativa en general. Los primeros esbozos, elaborados hacia 1988, fueron relativamente sencillos y entre sus hipótesis incluían la propuesta de los rankings, una política que nunca fue instrumentada (Bertoni y Cano, 1989).

Esas iniciativas se paralizaron y los estudios para proyectar un sistema nacional de evaluación universitaria fueron retomados a inicios de los años noventa, en un clima de mejor diálogo entre los actores, que de to-

dos modos se fue complicando a medida que el proyecto tomaba cuerpo. Desde la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) se llevaron a cabo diversas iniciativas propiciadoras de las prácticas de evaluación, antes de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES), en 1995 (Marquis y Sigal, 1993).

Así, entre 1991 y 1993, el tema fue instalándose en la agenda universitaria a través de los esfuerzos de la SPU, del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y de las propias universidades, que coincidían y diferían dinámicamente mientras en el país se desarrollaban cursos, conferencias, seminarios y congresos nacionales e internacionales sobre la calidad de las universidades y su evaluación. Entre 1993 y 1995, se implementaron las primeras evaluaciones institucionales, mediante convenios específicos acordados entre la SPU y las universidades Nacional del Sur, Cuyo y de la Patagonia Austral. El carácter piloto de esas evaluaciones tuvo la virtud de crear conocimiento y acumular experiencia al respecto, antes de que fuera sancionado un sistema nacional de evaluación y acreditación.

En ese lapso, también fue creada la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP), desde donde se llevó a cabo la primera acreditación de carreras de ese nivel. La CAP se constituyó con representantes del CIN, del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y la propia SPU, que llevó a cabo la Dirección Ejecutiva de la Comisión (Marquis, Spagnolo y Valentini, 1998). Las acreditaciones de la CAP y las tres evaluaciones institucionales realizadas antes de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) fueron reconocidas y validadas por esta, una vez en funcionamiento. Finalmente, en 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior (LES), que creó la CONEAU y en 1996 se constituyó la comisión, dando comienzo entonces a un nuevo capítulo sobre la evaluación de la calidad de las universidades, que se encuentra vigente, enriquecido con los conocimientos y experiencias acumulados en este tiempo.

La constitución de la CONEAU formó parte de un conjunto de iniciativas que, desde entonces, han marcado las políticas universitarias: la LES que abarca a todas las instituciones de educación superior, públicas y privadas; el Sistema de Información Universitaria (SIU); el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC) y el Programa de Incentivos a la Investigación, entre otros. Probablemente, la creación de la CONEAU fue la decisión estratégica de mayor impacto en el sistema universitario argentino. Una responsabilidad clave que la ley le indica a la CONEAU es la evaluación de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados, ya que su accio-

nar ha evitado la creación exagerada de universidades de débil consistencia, como ocurre en otros países de la región. La atención de estas demandas fue el primer paso de la comisión, presidida entonces por el doctor Emilio Mignone, y continúa siendo un aspecto de cuidadosa atención de la comisión.

Por otra parte, surgieron interrogantes y comparaciones entre las acciones de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y posgrado. Se consensuó que las actividades de acreditación han tenido un desarrollo relativo mayor que las evaluaciones institucionales, ya que sus impactos y consecuencias son más claros y precisos, ratificando el sentido y la vigencia de las prácticas de estímulos al desarrollo institucional y disciplinario (Guaglianone, 2013).

El sistema de evaluación y acreditación está instalado en la educación superior argentina. Es aceptado por las instituciones que lo integran y forma parte de las prácticas de las universidades, con algunas excepciones menores. La legitimidad de la CONEAU en cuanto a su constitución y desarrollo, así como la profesionalidad de sus miembros y funcionarios, y sus acciones, no están en discusión en el ambiente universitario argentino y en la actualidad cuenta con un merecido reconocimiento internacional (CONEAU, 2012). Todo lo dicho no es menor, ya que las actividades de evaluación se consideran una política fundamental para incentivar el mejoramiento de la calidad de las instituciones, aunque, obviamente, por sí mismas no mejoran su calidad. Son los esfuerzos de las universidades y de sus comunidades académicas y de gestión los que lo logran, si bien la evaluación es un foco que ilumina problemas y muestra nuevos caminos.

La evaluación sistemática y la elaboración, junto con la aplicación, de planes y programas de mejoramiento son actividades propias de las universidades, responsabilidades del buen gobierno y de sus profesores, investigadores, estudiantes, administradores y graduados. A ellos les corresponde la primera mirada crítica y prospectiva sobre la institución, así como a los evaluadores, al gobierno nacional y a la propia sociedad, y una mirada analítica desde el exterior. Igualmente, esa misión corresponde de modo intransferible a los líderes de las instituciones.

El financiamiento ad hoc de los planes de mejoramiento surgidos de los procesos que aseguran la calidad es un instrumento estratégico para el desarrollo de estas prácticas y para el efectivo mejoramiento de las instituciones, como lo fueron el FOMEC, los Planes de Mejoramiento, los Contrato Programa y los Convenios de Desempeño, y como lo hace el MINCyT, que apoya la función de investigación de las universidades

y los organismos de ciencia y tecnología. El Estado debe sostener estas políticas para fortalecer los procesos de evaluación, planeamiento y mejoramiento de la calidad de las universidades argentinas.

DESAFIOS Y PERSPECTIVAS

RECREACIÓN DE LA TRADICIÓN REFORMISTA:

AUTONOMÍA CON RESPONSABILIDAD COMO SÍNTESIS SUPERADORA

En sus orígenes, la universidad en la región se trasplantó –gracias a las iniciativas de los poderes laicos y religiosos– según el modelo hispánico, en el que la estructura, organización y estilo de enseñanza eran acordes a la idea de universidad barroca de la Contrarreforma española. En líneas generales, la meta de la universidad colonial era la formación de una élite fiel a los propósitos de la corona española, por lo cual esta no favoreció el contacto con el medio y la atención a las particularidades del contexto de la sociedad colonial. No obstante, en algunos casos, las ideas de la Ilustración permitieron que formara, en la crítica de las instituciones y de la sociedad dependiente, a quienes promovieron los movimientos de emancipación política de principios del siglo XIX.

Así, una nueva idea de universidad se esbozó en el período posterior a la Independencia argentina. La creación de la Universidad de Buenos Aires, en 1821, reflejó la idea de universidad pública que, además de cultivar el desarrollo general de las disciplinas académicas, procuró estrechar relaciones con un gobierno que requería la promoción de la educación en todos sus niveles, y la formación de profesionales y funcionarios para el sector público, en el marco de un proceso emergente de organización nacional. Durante el siglo XX se observó una transición entre la necesidad de distanciarse de la tradición del modelo colonial de universidad y la de orientarse hacia un movimiento de renovación institucional, que demandaba una idea de cuño republicano, con mayor desarrollo de las ciencias, diálogo fluido con la sociedad y más cercanía al poder civil.

En el siglo XX, este movimiento de renovación institucional irrumpió con la Reforma de 1918 en la Universidad de Córdoba, cuya expresión acabada fue su “Manifiesto liminar”, que condensa una corriente de ideas renovadoras sobre la universidad, que alcanzaban el conjunto de sus funciones. De este modo, la Reforma de 1918 constituyó una ruptura, una fuerte demanda de autonomía de la universidad como insti-

tución separada del Estado, independiente de los poderes religiosos, inviolable en sus recintos, con elección de autoridades por los claustros y cogobierno. Durante el desarrollo del movimiento reformista, la autonomía institucional se orientó en varias direcciones: promover la libertad académica, establecer la misión social de la universidad, concebir la extensión y difusión de la cultura, vincular la universidad con el resto del sistema educativo nacional, combinar el gobierno democrático de la institución con el reconocimiento del mérito académico y científico, favorecer el desarrollo integral de las ciencias junto con el reclamo de una enseñanza activa, que vinculara espiritualmente al que enseñaba y al que aprendía.

Esta idea de universidad pública acompañó los cambios demográficos, la expansión de la educación media, la creciente urbanización, el modelo de industrialización con expansión del mercado interno por medio de la sustitución de importaciones, la importancia económica del conocimiento, de las destrezas y de las técnicas, el desarrollo de las disciplinas y las profesiones y la emergencia de mercados laborales más competitivos. Así, todos estos factores promovieron que, merced a la financiación constante y creciente del Estado, la universidad dejara de ser una institución de élites para convertirse en un factor clave de incorporación de nuevos actores sociales, de movilización social y de desarrollo de la nación.

A pesar de las interrupciones del orden democrático y de las intervenciones a las universidades públicas, la recuperación de la democracia en 1983 se esforzó por reconstruir la autonomía institucional y el cogobierno universitario, y además renovó la pujanza de la idea de universidad pública, profundizando la descentralización iniciada en décadas anteriores y estimulando no sólo la regionalización de la educación superior, sino también la creación de nuevas instituciones universitarias públicas y privadas.

Sin embargo, hacia finales de la década del ochenta comenzó a manifestarse con más fuerza un proceso de crisis que se había iniciado a partir de los años setenta, tanto a nivel de la inserción de la región en el mundo como del modelo de desarrollo interno, que desembocó principalmente en una incapacidad financiera del Estado para seguir acompañando la expansión de la universidad pública. A su vez, los cambios en las corrientes políticas e ideológicas, la importancia creciente del mercado en las políticas públicas, la expansión y diferenciación de los sistemas de educación superior, las modificaciones en los modelos de administración y gestión del sector público y privado, la importancia del conocimiento tecnológico para el desarrollo y la nueva interdependencia económico-

financiera de los mercados contribuyeron a alterar, hacia fines de la década, la relación entre la universidad pública y el Estado.

De forma consecuente, se percibió y concibió, en distintos organismos regionales e internacionales de educación y financiamiento, la necesidad de establecer un nuevo contrato entre la universidad, la sociedad y el Estado. Derivados de un conjunto de reformas universitarias y de educación superior, a partir de los años noventa surgieron cambios en los modelos de financiamiento, en la gestión política y administrativa, en las exigencias de eficiencia sistemática, en la implantación de sistemas de evaluación y de acreditación, así como la búsqueda de relaciones más virtuosas con el sector productivo y de vínculos más cercanos con el mercado.

En la última década, luego de la profunda crisis, las universidades se han constituido en un actor clave para el desarrollo científico y tecnológico del país, en el marco de un proceso de reindustrialización y sustitución de importaciones. Asimismo, se ha consolidado el modelo de acceso universal, a partir de la promoción del acceso a la educación superior de sectores sociales hasta entonces no incluidos en la universidad. Además, contribuyeron en este sentido el desarrollo de una fuerte política de becas y la creación de nuevas universidades en el Conurbano y en regiones del país que carecían de una universidad pública. A los valores y conceptos de autonomía, cogobierno, libertad de enseñar y aprender, misión social, extensión cultural, desarrollo integral de las ciencias, mérito y democracia, que constituyeron el relato de formación de la universidad pública en los albores de la modernidad local, se han incorporado actualmente un conjunto nuevo de valores y conceptos, como calidad, eficiencia, eficacia, evaluación, acreditación, inclusión, innovación, virtualización y equidad.

Hoy en día, la tradición universitaria argentina persigue un horizonte de compresión que, asumiendo las diferencias de lenguaje e ideas, permite elaborar la nueva trama discursiva, las variadas disciplinas, buscando construir su futuro a partir de dar respuesta a los inevitables retos del presente: la internacionalización de la educación superior, el surgimiento de la educación virtual, el auge de la posgraduación, la creciente diferenciación de las instituciones, la diversidad de títulos y planes de estudios, la expansión cuantitativa de la matrícula, la alta deserción estudiantil y la baja tasa de graduación, las nuevas necesidades de certificación de competencias, y las alianzas internacionales en docencia e investigación favorecidas por la globalización de determinadas disciplinas científico-tecnológicas. Desde esta situación, en la cual se plantean nuevas demandas

das, tanto en el ámbito global como a nivel local, la universidad necesita repensarse para poder dar respuestas y afrontar los nuevos desafíos.

En este proceso de reflexión surgen algunos interrogantes. ¿Podremos crear una circularidad virtuosa en las tensiones instaladas en nuestro lenguaje sobre la universidad pública, de cara a un futuro cada vez más complejo e incierto? ¿Incorporaremos a las cuestiones de la verdad y la crítica el reto de la performatividad y de la creatividad, para afrontar exitosamente la sociedad del conocimiento? ¿Instalaremos, de una vez por todas, un diálogo comunitario, reflexivo y equilibrado entre tradición e innovación? ¿Congenaremos la diversidad que alberga el mundo vital de cada universidad con la búsqueda de criterios comunes para el desarrollo de la calidad del sistema universitario? ¿Comprenderemos que para nuestro futuro es tan necesaria la pertinencia del conocimiento científico-tecnológico como la impertinencia del saber universal que resata la alteridad? Es el deseo que la celebración del próximo centenario de la Reforma de 1918 nos encuentre juntos formulando estas preguntas y encontrando las respuestas en las que persisten y resisten nuestros desafíos.

UN AMBIENTE CAMBIANTE PARA LA CREACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN.

EL ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ARGENTINA

El sistema científico nacional, definido recién con precisión en 2001 (Ley 25 467), bajo el nombre de Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), y conformado por los organismos nacionales de ciencia y técnica (OCyT) y las universidades nacionales, experimentó durante las últimas dos décadas una serie de transformaciones que fortalecieron su base institucional y permitieron un aumento significativo de sus productos. La creación de instituciones como el Programa de Incentivos (PI), la Categorización Docente (CD), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y, sobre todo, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) en 2007, le proveyeron una base institucional nueva y más ajustada a sus necesidades.

El incremento presupuestario provisto desde 2004 aceleró la incorporación de personal dedicado a la actividad y la cuadriplicación de los artículos publicados en revistas con referato. La función “investigación más docencia”, en las universidades nacionales, siguió esta tendencia aunque con particularidades. Por un lado, de los organismos creados

en el período, los tres primeros fueron de aplicación exclusiva al ámbito universitario y dos de ellos, el Programa de Incentivos y la Categorización Docente, de afectación estricta a la docencia y la investigación. La CONEAU también impactó en esta relación a través del ordenamiento de los posgrados, que, hasta su creación, carecían de mecanismos externos más allá de los que cada casa de estudios decidiese aplicar. La ANPCyT se convirtió en la agencia financiadora por excelencia para todo el SNCTI a través de sus fondos (FONCyT para desarrollo de “investigación más docencia”, FONTAR para créditos y líneas de financiamiento en prestación de servicios tecnológicos; FONSOFT para software a través de un fondo fiduciario ad hoc creado por ley; FONARSEC para el desarrollo de empresas de base tecnológica con fondos sectoriales dedicados), y estas iniciativas se hicieron notar fuertemente en las universidades nacionales.

El Conicet inició una etapa de trabajo conjunto con las universidades nacionales, con las que comparte el 80% de sus unidades ejecutoras, aportando fondos para la investigación y, especialmente, investigadores y becarios de su planta, que en el período se incrementaron en un factor 2, en el primer caso, y 2,5 en el segundo. Por otro lado, la creación de universidades nuevas (pasaron de 38 en 1992 a 54 en 2014) sirvió para absorber una creciente población universitaria y generar espacios nuevos para el crecimiento productivo de la investigación y la docencia. Este panorama ordenó, jerarquizó y aumentó las capacidades de las universidades, que en este momento histórico atraviesan una fase de definiciones sobre su papel futuro en la preparación de los ciudadanos para enfrentar las demandas de un país que debe desarrollarse.

A comienzos de los años noventa, era frecuente leer en publicaciones del área que el número de investigadores científicos en la Argentina estaba dividido en partes más o menos iguales entre los OCyT (léase Conicet, CNEA, INTA, INTI y ANLIS, por nombrar los más grandes) y las universidades nacionales. Si bien quedaba claro que alrededor del 50% de los investigadores del Conicet (unos 1500) trabajaba en las universidades nacionales, era difícil determinar qué fracción del personal de estas realizaba tareas de investigación. El Programa de Incentivos, pensado originariamente para impulsar la investigación universitaria a través de un suplemento al salario del personal, llegó para ordenar la actividad.

La jerarquización por categorías de los docentes universitarios que el programa promueve generó una suerte de escalafón paralelo al ya existente de profesores adjuntos, asociados y titulares. En algunas instancias resulta más valioso y mejor considerado mostrar en el currículum personal que un profesor es categoría I que agregar que es profesor titular. La

razón es que el primero implica un proceso nacional y uniforme con reglas claras de evaluación que se realizan cada cuatro años. La medición se realiza ponderando la capacidad de investigación del docente, siguiendo reglas similares a las del Conicet. La jerarquía universitaria, en cambio, resulta de concursos que se sustancian en el ámbito de cada universidad, lo que no garantiza entre ellas la equivalencia de cargos similares. A esto se suma que las convocatorias a concursos suelen demorarse, lo que obstaculiza el regular ascenso de jerarquía de quienes reúnen los méritos necesarios. Esa falta de concursos periódicos ha llevado, además, a que en la actualidad una amplia mayoría de los profesores universitarios del país no ocupe cargos ganados por concurso, lo que arroja dudas adicionales sobre los alcances de su jerarquía académica. Las distorsiones a que ha dado lugar este singular estado de cosas quedan bien exemplificadas por el hecho de que se han dado casos de docentes investigadores de categoría I que no habían pasado del nivel de profesores adjuntos en el escalafón universitario.

Curiosamente, las propias universidades también dan más peso a las categorías del programa de incentivos que a sus ordenamientos profesionales, entre otras razones porque se han visto obligadas a competir en otro ámbito: la acreditación de todos los programas de posgrado y de ciertas carreras de grado consideradas de interés público, como las de médico, farmacéutico, bioquímico, veterinario, arquitecto, odontólogo, psicólogo y dieciocho ramas de ingeniero. Este caso constituyó una iniciativa que aplica procedimientos uniformes a todas las universidades para establecer la calidad de los posgrados y las carreras, ya que se realiza fuera del ámbito de cada casa de estudio y responde a procedimientos y criterios objetivos. Su resultado ha sido impulsar a buena parte de la enseñanza universitaria en la búsqueda de una mejor calidad y someterla a los efectos benéficos de la competencia, que se advierte en muchos departamentos y facultades. Tener en los claustros a docentes bien categorizados en el programa de incentivos confiere ventajas para la acreditación, lo que lleva a las instituciones a impulsar buena investigación. El círculo virtuoso así generado benefició a todos.

El programa de incentivos está claramente dirigido a docentes investigadores. No equivale a la carrera del investigador del Conicet, cuyos integrantes podrían denominarse investigadores-docentes (el 80% de los cuales está de todos modos categorizado), pero cuya asignación de tiempos laborales está más sesgada a la investigación. Por vocación, por las disciplinas en que muchos se desempeñan, hay una marcada diferencia entre un grupo y el otro. No es deseable que se termine sometien-

do a ambos a las mismas reglas. Sería perjudicial, por ejemplo, que los docentes-investigadores de las universidades, bajo la presión de demostrar resultados de investigación, descuidaran la docencia, porque una finalidad central del programa de incentivos es mejorar las condiciones de esta. En los años que lleva el programa no ha habido noticias de que ese descuido haya sucedido, pero no hay certeza de que así sea, ya que, a diferencia de la investigación, existen escasos mecanismos y procedimientos dirigidos a medir la calidad de la enseñanza.

En cuanto a la producción en investigación con visión regional y mirando al país como un todo, la Argentina produce proporcionalmente el PBI de la región (igual impacto de producción científica que impacto en el PBI mundial) y, en los últimos años, ligeramente por encima de la media mundial. La Argentina y Brasil, por ejemplo, tienen producciones comparables cuando se las normaliza por la cantidad de habitantes y son los claros líderes en la región. En ambos países se observa que los recursos del sector son mayormente de origen estatal; una situación que es más pronunciada en la Argentina, donde sólo el 30% de los recursos proviene de capitales privados. Esta es una característica de los países en desarrollo, donde la actividad científica de base, financiada por el Estado, es apreciable pero no se traduce en desarrollos que se vuelquen hacia la economía y la producción, donde el capital privado interviene. Esto tiene un reflejo en la poca interacción que se establece entre la investigación en la universidad y la industria y la empresa local en general.

El debate acerca de cómo llevar adelante este acercamiento tiene más de cincuenta años en la Argentina y no ha sido aún resuelto. Sin embargo, el contexto ha variado en la pasada década, en gran parte debido a políticas implementadas por el MINCyT. Los recursos volcados al sector académico desde el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) impulsaron la creación de consorcios asociativos mixtos, públicos y privados, para emprendimientos productivos y la creación de empresas de base tecnológica. Desde el lado de la industria y la empresa, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) impulsó con aportes no reembolsables la incorporación de innovaciones en la empresa. Así, la conjunción de ambos ha permitido mejorar la situación del país en varios indicadores. Por ejemplo, la posición de la Argentina en el ranking de innovación tecnológica del Scimago Institutions Rankings –que utiliza las citas a artículos científicos de cada institución en las patentes de la oficina europea de patentes para calificar a las instituciones– ha crecido en forma sostenida desde hace cinco años. Esta tendencia hacia la convergencia de academia y empresa es, de todas formas, incipiente; según datos del MINCyT,

se pasó de ninguna empresa de base tecnológica en 2008 a 80 en 2014. Lo cierto es que los instrumentos existen y el camino de la innovación y el desarrollo ha comenzado a recorrerse. Es probable que en el transcurso de los próximos diez años veamos nuevas formas de trabajo conjunto y nuevas avenidas de desarrollo económico, donde lo que hoy son partes disociadas aparezcan como instituciones nuevas.

Los pasados veinte años han visto un proceso de institucionalización y crecimiento de las actividades de investigación en las universidades. Algunos se originaron en decisiones externas a ellas y otros fueron propios. Las universidades, con algunos vaivenes, no sólo adoptaron los cambios sino que lideraron algunos de ellos. El momento actual se percibe como de transición: se inicia una forma distinta de hacer investigación en las universidades, donde el desafío es producir conocimiento como hasta ahora pero, además, actuar para que este llegue a la sociedad.

FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE

Tal como establece la Ley de Educación Nacional, “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado” (art. II). Por lo tanto, la educación superior debe ser considerada un bien público, cuya finalidad, según la Ley de Educación Superior, es “proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel” (art. III). Sin embargo, y a pesar del enorme esfuerzo por parte del Estado y las instituciones universitarias, no se ha logrado un desarrollo equitativo en lo relativo al acceso y la calidad de la oferta educativa, debido principalmente al financiamiento y los sistemas de control y fiscalización.

Entre las fuentes de financiamiento se encuentran: la asignación directa del presupuesto nacional (sobre la base de tres criterios: el pago por resultados, el *output* de la educación; el razonamiento basado en el *input*, que multiplica la cantidad de admitidos por un costo unitario dado; la asignación negociada de recursos); el cobro de matrícula; los ingresos por transferencia de tecnología y servicios prestados (brindar servicios como enseñanza y capacitación en todos los niveles, desarrollo de empresas de base tecnológica, contratos de investigación, centros de investigación tecnológica); la cooperación internacional, los legados y donaciones, entre otras. En el caso concreto del sistema de educación superior de la Argentina, este se encuentra compuesto por un sector universitario y un sector superior no universitario, ambos con presencia de instituciones de gestión estatal y privada. Del total de 114 instituciones

de educación superior, 48 son universidades públicas y 7 institutos universitarios, los cuales reciben un aporte directo del Estado. A su vez, de una población total de 1 808 415 estudiantes, casi un 80% se encuentra cursando estudios de educación superior en universidades estatales. La principal fuente de financiamiento de las universidades estatales deriva del Estado nacional, que asigna fondos de acuerdo con las leyes de presupuesto, teniendo en cuenta los indicadores de eficiencia y equidad. En ese sentido, los créditos presupuestarios provenientes del Tesoro nacional, en los dos últimos años, por el total de las instituciones estatales, ascendieron a 9 346 743 405 pesos, es decir, un 32% del total de sus ingresos. De ese total, casi un 80% del gasto está destinado a cubrir la remuneración del personal.

Con la Ley de Financiamiento de la Educación, se reglamentó el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar, en 2010, una participación del 6% en el PBI. Así, la participación porcentual del presupuesto transferido a las universidades nacionales en el PBI pasó de 0,61% en 2006 a 1% en 2012. En millones de pesos, significó pasar de un presupuesto de 4016 millones a 21 627, resultando un aumento presupuestario del 438%.

Una de las características distintivas de las universidades públicas de la Argentina es que reciben fondos del Estado pero, al mismo tiempo, gozan de considerable autonomía de gobierno y son autárquicas en su administración. La Ley de Educación Superior brinda a las instituciones universitarias nacionales autarquía económico-financiera, la cual les permite no sólo “administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto” (art. 59) sino también “promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinadas a apoyar su labor” (art. 61), abriendo así el espacio a otras fuentes de financiamiento, que se agrupan en la categoría de “recursos propios”. Estos comprenden ingresos por aranceles de los estudios de posgrado (el nivel de grado en las universidades nacionales es gratuito) y venta de servicios técnicos, consultorías, capacitación, etc., y otros fondos vinculados con ingresos generados por las propias universidades a partir de su relación con el sector productivo, los cuales generan un excedente promedio del 10% del total estimado de recursos. Esto conduce a pensar de forma reflexiva en fuentes de financiamiento alternativas, que puedan servir como complemento al financiamiento directo por parte del Estado, para suplir y a la vez complementar un presupuesto que se torna cada vez más escaso.

En ese sentido, como alternativa frente a los retos que se avecinan respecto a la economía global, se debe fortalecer una política de aumento del financiamiento para el sistema universitario nacional que prevea una inversión sostenida, de conformidad con la Ley de Financiamiento Educativo, y garantice recursos previsibles y estables mediante instrumentos normativos específicos para la educación superior. Asimismo, dicha política deberá establecer expresamente el financiamiento para las actividades de investigación, cooperación y extensión que promueva el desarrollo científico y tecnológico vinculado con la pertinencia social. Bajo ese esquema, se deben considerar como prioritarios los siguientes principios, establecidos en la Declaración del Consejo Interuniversitario Nacional de 2004:

El conocimiento distribuido democráticamente en la sociedad es la mejor herramienta para lograr el bienestar y el desarrollo del país. Es imprescindible una mayor inversión en educación universitaria para generar y distribuir públicamente ese conocimiento. Las universidades están comprometidas a orientar sus actividades atendiendo a las expectativas sociales que la nutren y sostienen en el marco de la calidad académica y científica que les corresponden.

Si bien se reconoce que los poderes públicos pueden orientar recursos para programas especiales, acorde con sus políticas públicas respectivas, es necesario priorizar la asignación de estos recursos a las universidades, para que estas los utilicen según las prioridades establecidas en sus respectivas planificaciones estratégicas. También pueden tenerse en cuenta ejemplos de fuentes alternativas de financiamiento, como los aportes gubernamentales a través de impuestos específicos (donde la base impositiva debe estar en función de la equidad distributiva), un sistema de *vouchers* (que subsidie la demanda de educación superior y no la oferta) y bancos de crédito educativo (que coordinen recursos privados para el financiamiento educativo y liberen al gobierno de ciertas responsabilidades administrativas).

Es importante tener claro que el objetivo que se desea alcanzar es el mejoramiento de la equidad y la calidad del sistema universitario. Por tal razón, la aplicación de nuevas formas de financiamiento debe apuntar a la inclusión y mayor participación de todos los sectores de la población para reducir al máximo la desigualdad mediante el acceso a la educación superior. La eficiencia en los planes de financiamiento debe estar ligada

al crecimiento y el desarrollo de todas las unidades universitarias, en especial al valor del conocimiento y la tendencia a la igualdad de ingresos. En este sentido, es imprescindible un manejo eficiente de la gestión, donde el liderazgo y la estrategia juegan un rol primordial.

GOBIERNO, LIDERAZGO Y GESTIÓN ESTRATÉGICA EN LA UNIVERSIDAD

La estructura deseable de una organización es el resultado de la congruencia entre los factores de contingencia y los parámetros del diseño. Las universidades son estructuras híbridas porque su organización administrativa, en su mayoría, ha surgido respetando el modelo de la organización pública. De todas formas, su dinámica interna suele diferenciarse bastante de la rutina formal burocrática. Por ejemplo, existe una gran dispersión del poder; los académicos constituyen una fuente de poder que les confiere capacidad decisional acerca de los problemas curriculares y de selección y promoción de sus pares; a su vez, las autoridades de la universidad (que pertenecen al claustro de los docentes) delegan en el personal administrativo las funciones de gerenciamiento de la rutina funcional general, como lo económico, las finanzas, los asuntos estudiantiles, entre otros. Las estructuras colegiadas, asimismo, permiten diferenciar la toma de decisiones políticas de las clásicas burocracias puras.

En lo que respecta a la docencia y la investigación y sus funciones derivadas, estas son tan complejas, interrelacionadas e intangibles que requieren un modelo de organización a nivel institucional pluralista y articulado. Administración y política, decisión e influencia, son los ingredientes inseparables e interactivos del gobierno de las instituciones sociales. Sin administración, la política es demagógica y errática; sin política, la administración es tiránica y estéril. Así, la política es la solución motivacional del conflicto mediante la maniobra, la negociación y la persuasión. La administración lo resuelve racionalmente con normas, planes, estructuras, procedimientos y programas del ámbito informático.

En la organización es frecuente encontrar una permanente tensión entre los diferentes grupos de poder, debido a la dispersión de la autoridad que media entre la lógica burocrática formal del estamento administrativo y la burocracia profesional de los estamentos académicos. Por otra parte, es posible identificar liderazgos que de alguna forma influyen en la gestión institucional, ya que ejercitan cierta autoridad informal, derivada algunas veces del prestigio académico y otras, de posiciones políticas de carácter gremial.

En la línea de la autoridad formal, esta se reparte entre cargos universitarios superiores (rectores, vicerrectores), autoridades colegiadas (consejo superior, asamblea universitaria) y autoridades a cargo de las unidades, que ejecutan las tareas universitarias, donde también existen autoridades, si bien las funciones de la universidad son la docencia, la investigación y la extensión. No todas las universidades otorgan igual énfasis a estas funciones, sino que cada una busca una especialización determinada por su antigüedad, historia, cultura organizacional, tamaño, etc. La diversidad se encuentra en el énfasis de las funciones, ya que producen variaciones en la naturaleza de la misión institucional, que se traducen en una estructura organizacional de mayor a menor complejidad según cuáles sean las funciones a cumplir, y en diferentes estrategias de gerenciamiento, al momento de implementar un cambio institucional. Cuando se analizan el gobierno y la gestión en la universidad, comienzan las primeras y azarosas dificultades para tratar de definir el marco conceptual de tales expresiones. En tal sentido, se elige la siguiente, que los considera como:

el ejercicio de la autoridad en la adopción de decisiones sobre asuntos fundamentales que hacen al diseño y al funcionamiento del sistema de educación superior y de sus instituciones particulares (Millet, 1985).

Este concepto de gobierno y gestión implica una noción de administración estrechamente vinculada con el ejercicio de la autoridad y el poder. Sobre quién o quiénes deciden en temáticas del conocimiento y su administración, nos remite al viejo y siempre actual debate entre autonomía versus control externo-regulación. La cuestión es, en este caso, si la autoridad en la administración y el gobierno académico reside en el interior de las instituciones universitarias o fuera de ellas, en el gobierno o en otras instituciones de regulación del sistema.

La gestión, la administración y el gobierno académico se refieren, en principio, a la distribución de la autoridad y el poder entre las instituciones universitarias y el gobierno, y sobre las técnicas que en ambos casos se aplican para mejorar la eficiencia y la efectividad de las universidades. Existe una cantidad importante de estadísticas que confirma la tendencia de las instituciones a incorporar herramientas de gestión para aumentar la eficiencia y la efectividad en su desempeño, pero no sin reticencias. El gran cuestionamiento parte de que, al provenir de las empresas, se debate si es o no apropiada su aplicación a instituciones de naturaleza tan

diferente, y en su mayoría ortodoxas y conservadoras, como las universidades públicas. Así, el gobierno regula y coordina implementando nuevas normas o utilizando instrumentos tendientes a motivar de manera externa a las instituciones por medio de incentivos, normalmente de tipo económico (Van Vught, 1989). Estos mecanismos de regulación externa tienen como función primaria promover la responsabilidad pública frente a la provisión del servicio educativo y científico con fondos del Estado. Ahora bien, más allá de estas precisiones de carácter funcional, hay que puntualizar que la gestión de las universidades públicas está en un proceso de transformación. Dentro de este marco, en el cual los agentes toman sus decisiones y cambian en tanto aumenta el control que ejercen sobre ellas los gobiernos y la sociedad, si bien las instituciones ganan espacios de autonomía en su manejo administrativo y financiero, también deben estar más atentas a las demandas externas a la institución.

UNIVERSIDAD DEL FUTURO

Históricamente, la sociedad ha delegado en esta institución la capacidad para definir, ejecutar y controlar objetivos estratégicos del orden científico, educativo y ético. Pero sucede que hoy esta delegación está en crisis porque la universidad ya no es una institución autónoma, con cierto grado de externalidad social. Por el contrario, existen complejos procesos de interacción entre la ciencia, la profesión, las disciplinas, el mercado laboral, el saber popular y las condiciones sociales, políticas y económicas.

Si hablamos de futuro, necesariamente, hablamos de algo nuevo. Un nuevo paradigma, un punto de crisis en el sentido que les asigna Kuhn (2005) a estos fenómenos. Y en ese sentido surgen las siguientes preguntas: ¿cuáles serán las condiciones necesarias para que se produzca ese cambio? ¿Para qué se debe dar ese cambio? Así, las universidades deben cuestionarse qué necesitan los estudiantes para el siglo XXI, qué necesitan los ciudadanos y cuál debe ser la misión en este nuevo contexto.

Como sostiene Clark (1991), la universidad es un triángulo en permanente tensión, en cuyos vértices se ubican el Estado, la sociedad y los académicos. Es imprescindible que la universidad genere instancias de cohesión interna y motive y estimule a sus vértices para que traccionen detrás de un interés común, porque, si no fuera así, el destino es su desarticulación. En el contexto actual de un Estado en cambio, sobre

todo en su sector público, y considerando a la universidad como parte integrante de este, es muy complejo analizar su multifuncionalidad (formación, investigación y extensión) en condiciones de mayor exigencia y regulación. Por eso se agregan otras dimensiones, como la política y la gestión, tanto o más complejas. En ese escenario, es pertinente considerar la gestión estratégica como una herramienta útil, porque esta se adapta, aprovecha, defiende, maximiza, etc.

Pensar en el futuro es plantear una estrategia, que consiste en ir más allá de lo actual, forzando la organización hacia el logro de lo imposible en el contexto vigente, pero ideal. Ese sería el desafío, pero ¿cómo una institución tan grande, compleja y tradicional puede transformarse a sí misma? Históricamente, se realizó a través de diversos mecanismos: asignando recursos a ese fin; modificando los equipos académicos y/o de gestión, de manera autoritaria y rápida, sin llamar la atención, o a través del diálogo o el consenso. Pero para las universidades el proceso de transformación institucional es más complejo y tal vez más trabajoso. Algunos creen que sólo puede ocurrir cuando es generado por factores externos a la academia. Sin embargo, la transformación estratégica generada internamente es posible, aunque para ello se deben dar ciertas condiciones:

- a) Entender que el desafío no es ni financiero ni de organización, sino que debe apuntarse a un grado de cambio cultural necesario, porque se trata de transformar un sistema de pensamiento y de organización.
- b) Dar la participación verdadera de los profesores en el diseño y en la puesta en práctica del proceso de transformación. El cambio debe darse en las funciones sustantivas, donde los profesores y los estudiantes participan de las actividades primarias de la universidad, de la enseñanza y de la investigación.
- c) La necesaria inclusión de grupos externos que den credibilidad al proceso.
- d) La autoridad máxima, el rector, debe desempeñar un papel crítico.

En este último aspecto, la legitimidad del cambio es fundamental. La legitimidad de un orden político es la capacidad de ese orden de generar el reconocimiento de sus acciones y postulaciones como correctas y justas. La legitimidad es una pretensión de validez, justificada tanto por los

argumentos que sustenta como por el resultado de sus acciones. Esta argumentación es comúnmente usada por las autoridades cuando quieren demostrar cómo y por qué las instituciones existentes (o las que se pretende reformar) son las más adecuadas para asegurar la realización de los valores constitutivos de la sociedad. La viabilidad de cualquier cambio y, por ende, de las estrategias adoptadas va a depender severamente del tipo de cambio previsto y de la adecuación que ellas tengan a las capacidades operativas e instrumentales que la institución ponga en juego para alcanzarlas. Por lo cual, hay que trabajar en el gerenciamiento estratégico, que consiste en pensar sobre el poder no sólo definiendo el ámbito en que actúa, sino los recursos con que cuenta para su ejercicio.

Desde el primer nivel de análisis, se puede preguntar dónde se define la política de cambio, y desde el segundo nivel, qué recursos instrumentales se emplean. En esta perspectiva, habrá que indagar también cómo se definen las relaciones institucionales respecto al ejercicio de la autoridad y el poder, cuál es la capacidad de negociación, y qué legitimación obtiene en la dinámica institucional universitaria quien tiene la capacidad de definir la política respecto del cumplimiento de lo normado.

En la relación entre universidad y Estado, la autonomía será aquel espacio definido por las regulaciones de las leyes y sistemas coercitivos del Estado y por la autodeterminación científica y académica, donde la universidad desarrolla sus fines. Esta reflexión, rescatando el concepto de autonomía de la universidad, permite convertirla en protagonista y sujeto de su propia transformación. Recuperar la relación entre la política universitaria y el cambio deseado es imprescindible para que la transformación sea el resultado de la tecno-burocracia reformista que la sujeta a un estricto sistema de regulación con respecto a la sociedad y a esquemas reguladores de imposición desde el Estado. Esto es imprescindible porque no debemos olvidar que las universidades en la Argentina están fuertemente impregnadas por el concepto de autonomía. En este sentido, cualquier mecanismo de legitimación reformista por parte del Estado que pretenda basarse en el acuerdo entre las partes requerirá un proceso de consulta en el marco de este reconocimiento. Así, el perfil deseado para la universidad del siglo XXI será un conjunto de instituciones con una misión bien definida, con estructuras curriculares flexibles y cuerpos académicos sólidos, que descansen en una gestión eficiente, que muestren su calidad, capaces de compartirla internacionalmente y con contribución al desarrollo del país y la región.

El punto central a través del cual se debe producir el paulatino cambio en la gestión universitaria es la conformación de un espacio y/o esce-

nario donde interactúen todos los sectores interesados en la cuestión universitaria. Cabe destacar que el ejercicio de una efectiva autonomía dependerá de la construcción de un nuevo contrato social entre la universidad, el Estado y la sociedad, que enfatice la autonomía de la gestión a partir de un sano criterio de descentralización, y que responda a los ejes de las responsabilidades públicas que impone el Estado y a las demandas sociales.

11. La universidad y los desafíos de la pedagogía

Claudia Aberbuj

Ivana Zacarías

Cómo una sociedad selecciona, clasifica, distribuye, transmite y evalúa el conocimiento educativo, que ella considera debe ser público, refleja tanto la distribución del poder como los principios de control social.

BERNSTEIN (1985: 1)

La institución que hoy se conoce como universidad dista mucho de aquella originalmente transferida desde Europa en la época de la colonia, de aquella reformada en 1918 o de la resultante de las modernizaciones de las décadas de 1960 y 1990.

Así como sería impensable sostener que la sociedad de hoy es igual a la del siglo XIX o de mediados del siglo XX, resulta irreal suponer que las universidades han permanecido inmutables a los cambios que transformaron a las sociedades. Muy por el contrario, estas fueron receptoras y constructoras de los cambios que las modificaron a través del tiempo, en su carácter de productoras de conocimiento legítimo y de reproductoras de dicho conocimiento para la formación legítima de profesionales.

A lo largo de los años, las demandas hacia las universidades fueron cambiando, al igual que lo hicieron sus funciones. Estas transformaciones provocaron modificaciones en sus matrices, en su estructura, en los grupos sociales que la conforman y en sus relaciones, en el propio saber que producen y reproducen,¹ y en los vínculos que generan entre el conocimiento y los distintos grupos.

No obstante, en las actuales universidades existen resabios de las ideas y los debates que signaron las diversas etapas de su constitución y desarrollo, como por ejemplo el supuesto de que la universidad debe funcionar como

¹ Cambia la concepción de conocimiento como un acervo acabado y limitado, para convertirse en potencialmente ilimitado, en continuo proceso de crecimiento y transformación.

filtro social y los docentes, como agentes selectores de los estudiantes más talentosos. De acuerdo con esta hipótesis, el éxito en los aprendizajes depende y es responsabilidad única de los estudiantes; dado que la educación superior no es un nivel obligatorio, es el estudiante quien asume los riesgos del posible fracaso o abandono, mientras que la docencia no requiere otros conocimientos o habilidades por fuera de aquellos vinculados a la actividad científica o profesional (Camilloni, 1995). Así, pues, el sistema ofrece iguales oportunidades formales a todos, por lo que el éxito depende aparentemente del mérito o talento de los estudiantes, asumiéndose estos como neutrales. Al igual que la anterior, otra hipótesis es que la calidad de los estudios de nivel superior será inversamente proporcional a la cantidad de estudiantes que deba atender el sistema.

Todas estas hipótesis se entrelazan conformando una “estructura conceptual” que brinda un soporte racional a las acciones y decisiones de los que dirigen y gobiernan las instituciones universitarias (Camilloni, 1995). Estas ideas subyacentes impactan tanto sobre las decisiones macropolíticas y el sistema universitario en su conjunto, como en las microprácticas cotidianas. Mientras que en otro trabajo (Tedesco y otros, 2014) hemos abordado algunos de estos supuestos, en este capítulo hemos elegido centrar nuestro análisis en las posibilidades y responsabilidades que tiene la pedagogía en la real democratización del sistema universitario y en la inclusión de un estudiantado heterogéneo. Por esa razón, el eje vertebrador de este trabajo será el análisis del falso dilema entre la universalización de los estudios universitarios y la calidad de su enseñanza; los supuestos que lo sostienen; la evidencia que problematiza su impacto en la práctica y en la democratización real del sistema; y las posibilidades de la pedagogía de actuar sobre él.

ORÍGENES DEL FALSO DILEMA UNIVERSALIZACIÓN-CALIDAD

El surgimiento de las universidades en América Latina, en general, se produjo a través de un proceso de transferencia de modelos institucionales desde los países centrales hacia las colonias, desconectadas completamente de su contexto socioeconómico. Al no constituirse como producto del desarrollo social, cultural, económico y de las ideas de las colonias, las universidades tardaron más de dos siglos en lograr enraizarse y establecer una estrecha relación entre el entramado social local y las matrices universitarias.

Fue a partir de las revoluciones independentistas de principios del siglo XIX y de diversos cambios en las estructuras sociales y económicas de la región que las universidades comenzaron a responder a los requerimientos de las nuevas sociedades criollas. Esta modernización de la *universidad colonial* dio origen a un nuevo modelo institucional: *la universidad de abogados*. Estas nuevas instituciones se encargaron tanto de la formación de los jóvenes de las élites, en aquellas actividades que requerían las incipientes repúblicas (vinculadas a las armas, las profesiones liberales y la administración), como del desarrollo del sistema educativo y, en algunos casos, del científico (Krotsch, 2009).

Desde el surgimiento de la *universidad de abogados* hasta la actualidad es posible identificar, siguiendo a Krotsch (2009) y Rama (2006),² tres generaciones de reformas universitarias que tendieron a democratizar, de distintos modos, los sistemas universitarios.

La primera generación de reformas, surgida a partir del movimiento estudiantil en la Universidad de Córdoba en 1918, buscó alcanzar una *democratización interna*. Los objetivos se centraron en la modificación del gobierno universitario y en la modernización institucional y pedagógica. Estas reformas modificaron las relaciones de poder y de participación en el interior de la universidad, sin afectar radicalmente la composición de los grupos en puja. Básicamente, la universidad continuó siendo de élite.³

Las siguientes generaciones de reformas –segunda y tercera– se enfocaron en la *democratización externa*. Estas reformas apuntaron a modificar la composición de los grupos sociales que tenían acceso a la educación universitaria, y lograron ampliar progresivamente la cantidad y heterogeneidad de estudiantes. Si bien esta democratización impactó fuertemente en el acceso a ese nivel de enseñanza, no lo hizo en la permanencia y el egreso. Por un lado, la segunda generación de reformas, ubicada entre las décadas de 1950 y 1980, se caracterizó por la expansión, diversificación y modernización de las instituciones y carreras.⁴ Durante estos años, se produjo un importante incremento en el número de estudiantes

² Ambos autores identifican tres generaciones de reformas que, aunque en su caracterización y periodización existan algunas diferencias, permiten entender el desarrollo universitario en la región.

³ “Se considera que un sistema universitario es de élite cuando incluye hasta el 15% de la población del grupo de edad correspondiente, de masa entre 15 y 33% y universal 33 a 40%” (Barreyro, 2006, basado en Nunes, 2002).

⁴ La creación de nuevas instituciones se canalizó principalmente a través de dos estrategias: la emergencia del sector privado y la creación de nuevas universidades públicas fuera de los centros metropolitanos.

que accedía a la universidad. Sin embargo, la expansión de la matrícula no se reflejó en el número de graduados, dejando entrever una alta tasa de deserción (Buchbinder, 2005), explicada en gran medida por el desfase entre la democratización en el acceso a la universidad y la modernización de las matrices institucionales. En una cantidad importante de casos, las universidades no estuvieron preparadas para incorporar el sustancial aumento en el caudal de ingresantes ni la heterogeneidad de perfiles bien marcada.

El modo en que cada país enfrentó el pasaje de universidades de élite a sistemas universitarios de masas fue diverso, pero es posible delimitar tres estrategias:

1. canalizar la creciente demanda a través del sector público, generando la fuga de la opción elitista hacia el sector privado;
2. responder a la demanda a través de la expansión del sistema privado –generalmente no controlado–, configurando al sector público como la opción elitista;
3. establecer un sistema con oferta pública y privada, integrada y homogénea.

De este modo, en toda América Latina, la opción “público” o “privado” se convirtió más en una opción social que en estrategias de innovación académica (Krotsch, 2009).

Esta diversificación en la oferta, que se dejó entrever en las configuraciones de las matrices de los sistemas educativos universitarios, redundó en la conformación de circuitos académicos diferenciados (segmentados), que se orientaron a grupos sociales con distinta formación previa (Chiroleu, 2006; Landinelli, 2008). Esta diferenciación se sostuvo sobre dos premisas: la igualdad de oportunidades y la neutralidad de la meritocracia. Ambas ocultan los lazos existentes entre las formaciones previas con calidad diferenciada y las características de índole económica, social y étnica. De este modo, la contracara del crecimiento cuantitativo del sistema y la apertura a nuevos sectores fueron, por un lado, una alta segmentación y, por otro, la diferenciación del valor de los títulos en el mercado, encontrándose generalmente estas dos variables muy asociadas entre sí.

Por su parte, la tercera generación de reformas, situada hacia finales del siglo XX, se caracterizó por un giro hacia la “autonomía evaluada”. Este cambio radical en las políticas universitarias redundó en “múltiples experiencias nacionales [en que] la educación superior apuntó a transformarse en un bien de suministro comercial orientado preferentemen-

te a satisfacer metas de realización individual” (Landinelli, 2008: 7). Esta desregulación del sistema educativo provocó un notable crecimiento en términos de instituciones y de matrícula. Así, se fue constituyendo un sistema diversificado sobre la base de un modelo que no logró desplegar nuevas alternativas, experiencias e innovaciones, aun con excepcionales vínculos entre el desarrollo científico y tecnológico de las instituciones y la demanda social y productiva (Rama, 2006). Esta matriz acrecentó la diferenciación de calidad y prestigio entre instituciones, y del tipo de demanda que cada institución atendía, aumentando de ese modo la segmentación social. El análisis de esta situación puso en agenda de los gobiernos latinoamericanos y de los organismos internacionales la preocupación por la calidad, la equidad y la eficiencia (Fernández Lamarra, 2009; Krottsch, 2009). En esta línea, casi todos los gobiernos de América Latina desarrollaron mecanismos y crearon instituciones con la intención de asegurar la calidad de las instituciones a través de procesos de evaluación y acreditación (Fernández Lamarra, 2009).

Como puede verse en este breve recorrido histórico, la universidad se constituyó –desde su conformación hasta mediados del siglo XX– como una institución dirigida a la formación de alto nivel y a la socialización de las élites culturales y políticas de la región, modelo que se profundizó con el formato de la *universidad de abogados*. La calidad educativa estaba asegurada no sólo por los conocimientos, competencias y características de los docentes, sino también por las propias características de los estudiantes. Estos conformaban un grupo homogéneo, poco numeroso, con buena y similar formación previa, y con alta dedicación a sus estudios. Los profesores eran profesionales que se dedicaban a la docencia como actividad complementaria y de prestigio. Las instituciones eran pocas y con poca variedad en su oferta formativa. En síntesis, la universidad implicaba un espacio de aprendizaje destinado a un grupo selecto que contaba con las aptitudes para pertenecer a él.

Con la expansión y apertura del sistema universitario, y la consecuente ampliación de la matrícula, aquella institución selecta destinada a estudiantes selectos se vio “invadida” por un importante número de jóvenes provenientes de diversos grupos sociales y con distintas formaciones previas. Durante este proceso, las universidades se agrandaron o multiplicaron pero, en general, no cambiaron sus estructuras; en consecuencia, aquellas diseñadas para ser de élite debieron incluir una gran diversidad de estudiantes. Esto provocó la conformación de sistemas segmentados en cuanto a su calidad académica, e ineficaces en cuanto a sus resultados (baja tasa de graduación y de producción científica).

Este escenario se constituye sobre la base de dos falsos supuestos: por un lado, que la universidad es sólo para un grupo selecto; por otro lado, que si ese grupo se modifica la universidad perderá su calidad. Esto culmina en la siguiente ecuación: para mantener la calidad académica hay que seleccionar a los estudiantes que tengan el talento o el mérito para estudiar en la universidad, ya sea inicialmente o en el trayecto; caso contrario, de pretender tener una alta tasa de ingreso, permanencia y egreso, la universidad tendrá que bajar su nivel de calidad, para “acomodarse” a la heterogeneidad de los ingresantes. La naturaleza de este razonamiento parte del supuesto de que la calidad de la educación y los niveles de acceso son inevitablemente excluyentes entre sí.

Al funcionar como una premisa, esta idea no permite pensar en otras posibilidades políticas y de actuación que puedan articular el crecimiento de la demanda –manteniendo altas tasas de permanencia y egreso de un estudiantado heterogéneo– y la alta calidad académica. El resultado es que, a pesar de los avances democratizadores, el sistema continúa creando experiencias diferenciadas para los distintos grupos sociales, ya sea por ofrecer espacios de calidad y prestigio desigual o por ofrecer a algunos grupos experiencias tendientes al fracaso y el abandono.

La construcción de una sociedad justa exige grandes esfuerzos por parte de sus ciudadanos. Uno de ellos es evitar ese lugar común desde el cual se asocian linealmente los altos niveles de deserción o fracaso estudiantil con el hecho de que el sistema atiende cada vez más a una mayor cantidad de estudiantes.

Profundizar y complejizar la pregunta sobre la relación entre la universalización del sistema universitario y la alta calidad de la enseñanza superior implica contemplar que la verdadera inclusión universitaria supone, además de la apertura o ampliación en el acceso, la existencia de condiciones que posibiliten la permanencia, progreso y culminación de los estudios para los estudiantes provenientes de cualquier grupo social, en instituciones que promuevan aprendizajes de buena calidad (Espinoza y González, 2010). Siguiendo a Riensi (2014), se puede decir que, si se parte del principio de que la universidad es y debe ser pensada como un derecho universal, entonces una universidad sólo será de calidad si es de calidad para todos.

Esta idea, aunque ampliamente apoyada desde un lugar teórico, plantea conflictos en las prácticas universitarias cotidianas.

AVANZANDO SOBRE EL FALSO DILEMA UNIVERSALIZACIÓN-CALIDAD

En la Argentina, superar ese presunto dilema supone que estemos dispuestos a aceptar, en términos teóricos y empíricos, aquello que nuestra legislación ya contempla: la educación superior es gratuita y de acceso libre.

A pesar de la vocación de justicia de nuestro sistema, la evidencia muestra que el acceso efectivo a la educación superior –y, particularmente, a la universidad– es más bien restringido, en especial para aquellos que han tenido menores oportunidades a lo largo de su vida. En concreto, aquellos que asistieron a escuelas secundarias de baja calidad, aquellos que son primera generación de universitarios y/o aquellos que deben trabajar para estudiar, tienen altas probabilidades de abandonar el sistema, sobre todo durante el ciclo de ingreso y el primer año.⁵ En palabras de Chiroleu, Suasnábar y otros (2012), la democratización externa de la universidad pública no produjo una reducción de las desigualdades sociales.

Bajo este principio, la pregunta que cabría hacerse es: ¿cómo lograr altas tasas de ingreso y de egreso con aprendizajes de calidad y alto rendimiento de los estudiantes?

Desde el punto de vista de las políticas, las variables que condicionan los resultados de los estudiantes incluyen el tipo de diseño de los sistemas de admisión, el grado de articulación entre el sistema secundario y el de educación superior, la calidad y cantidad de recursos que se destinan a estas cuestiones.

Desde el punto de vista de las instituciones, el mayor éxito de los estudiantes aparece asociado –entre otras cosas– a una preocupación institucional por la pedagogía y al fortalecimiento de la identidad del profesor como *docente* (en particular, en los primeros años de la carrera), a la oferta de diferentes trayectos formativos (carreras de grado y pregrado, y/o títulos intermedios), al acompañamiento a los estudiantes en el proceso

⁵ ¿Qué categoría conceptual utilizar para definir el fenómeno del estudiante que no logra superar los filtros de selección que se establecen en las universidades? Tradicionalmente, este fenómeno fue analizado en términos de abandono y deserción, lo cual implica colocar la responsabilidad del lado del estudiante. La contrapartida de este enfoque, utilizada por los análisis críticos, se expresó en el concepto de “expulsado”, cuando el estudiante aparecía como víctima de un sistema que no lo consideraba digno de transitar por el sendero reservado a los poseedores del capital cultural básico necesario para desempeñarse con éxito en las instituciones universitarias. Son necesarios estudios más precisos para determinar cuándo estamos ante abandonos y deserción y cuándo ante procesos de expulsión (Tedesco y otros, 2014).

de inmersión en la vida universitaria. El desafío de la universidad es, en este sentido, lograr que todos los estudiantes –independientemente de su origen– tengan la posibilidad efectiva de alcanzar el punto de llegada definido, es decir, de acceder al conocimiento.

En las últimas décadas, la expansión de la educación superior ha sido marcada, no sólo en cuanto a su matrícula (en 2010, había 22 millones de estudiantes en el nivel superior en Iberoamérica; esto es, el 13% de la matrícula mundial), sino también en su oferta: de 75 instituciones en 1950 se pasó a 850 instituciones en 1995, y se calcula que en 2010 había unas 4000 en toda la región (Brunner, 2011). De acuerdo con las tendencias actuales, se estima que alrededor de un 40% de los adultos jóvenes en los países de la OCDE completará, a lo largo de sus vidas, algún programa de educación universitaria de grado; en el caso de los programas vocacionales, la estimación es de un 11%⁶ (OCDE, 2013).

En la Argentina, la expansión ha sido sostenida, pero en los últimos años el crecimiento ha mostrado una tendencia más bien logarítmica. Como se ve en la tabla 1, el crecimiento en las universidades de gestión privada ha sido mayor que en las universidades de gestión estatal, tanto en los niveles de matriculación como en los de graduación.

Tabla 1. Tasa promedio de crecimiento anual en grado y pregrado en la Argentina (2001-2011)

	Nuevos inscriptos	Estudiantes	Egresados
Total	1,7	2,5	5,3
Gestión estatal	0,5	1,8	4,2
Gestión privada	6,4	6,1	8,2

Fuente: Anuario Estadístico de la Secretaría de Políticas Universitarias, 2011.

⁶ Luego del Acuerdo de Bologna, la educación universitaria en Europa se estandarizó fundamentalmente sobre la base de dos tipos: *Tipo A*, programas por lo general teóricos, que aportan la base para ingresar a un programa de investigación avanzado y a profesiones con requerimientos de habilidades muy calificadas, como medicina, odontología o arquitectura. En general, duran cuatro años. *Tipo B*, programas más cortos que el A, pero con el foco en habilidades prácticas, técnicas o vocacionales, para ingresar directamente en el mercado de trabajo (si bien pueden incluir algunos contenidos teóricos). SueLEN tener una duración de dos años.

Esta tendencia se refleja en el número total de graduados respecto de la población de su edad, lo cual también es indicativo de la tendencia de los estudiantes a alargar sus carreras y, en consecuencia, a permanecer más tiempo en la universidad.

Tabla 2. Total del país. Población de 20 años y más con universitario completo como máximo nivel de educación alcanzado, por sexo y grupo de edad (2010)

Grupo de edad	Población de 20 años y más	Máximo nivel de educación alcanzado: universitario completo		
		Total	Varones	Mujeres
Total	26 352 712	1 679 798	760 768	919 030
20-24	3 300 149	43 140	15 659	27 481
25-29	3 130 509	195 839	75 845	119 994
30-34	3 098 713	268 302	109 987	158 315
35-39	2 678 435	236 400	100 878	135 522
40-49	4 507 125	371 710	167 614	204 096
50-59	3 911 943	295 510	141 749	153 761
60-69	2 914 251	171 646	92 679	78 967
70-79	1 817 557	67 726	39 456	28 270
80 y más	994 030	29 525	16 901	12 624

Nota: Se incluye a las personas que viven en situación de calle.

Fuente: Indec (2010a).

En paralelo a su expansión, tanto la población estudiantil como los programas e instituciones se han vuelto cada vez más heterogéneos, ya sea por la inclusión de población antes excluida como por los adultos que quieren actualizarse o los jóvenes que buscan más de un título (OCDE, 2009a).

INGRESO A LA UNIVERSIDAD EN LA REGIÓN Y EN EL MUNDO

Así como dentro de un mismo país existen diferencias sociales que marcan una tendencia (a mayor ingreso mayor escolaridad), una comparación internacional revela que una inequidad similar se da entre los países.

Tabla 3. Tasa bruta de matriculación en educación superior (2011)

Según clasificación de la Unesco

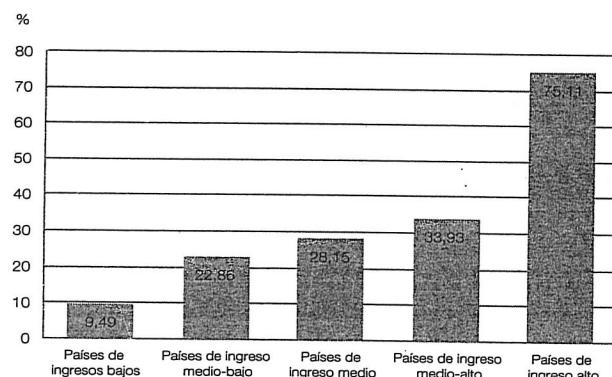
Mundo	32,0%
Países desarrollados	75,9%
Países en desarrollo	25,4%
América Latina y el Caribe	42,8%

Según clasificación del Banco Mundial

Países de ingreso bajo	9,49%
Países de ingreso medio-bajo	22,86%
Países de ingreso medio	28,15%
Países de ingreso medio-alto	33,93%

Fuente: Unesco (2012).

Gráfico 1. Tasa de matriculación en educación superior en el mundo, según la clasificación del Banco Mundial (2011)



El gráfico es ilustrativo de la situación general: a medida que disminuyen los ingresos en los países, disminuyen las tasas de participación de su población en la educación superior.⁷

⁷ Uno de los problemas al que nos enfrentamos quienes queremos ahondar en estas cuestiones es la calidad y relevancia de los datos con los que se cuenta. La formación postsecundaria tiene muchas aristas dentro de un país y entre países. En la Argentina, hay mediciones que contemplan títulos terciarios y universitaria-

El ingreso en los países desarrollados

De acuerdo con datos recientes, alrededor del 32% de los estudiantes universitarios en los países de la OCDE no se gradúan. La tasa de graduación en los programas similares a una carrera de grado tiende a ser igual o superior al 50% en Australia, Dinamarca, Islandia, Nueva Zelanda, Polonia y Rusia, y del 25% o menos en la Argentina, Bélgica, Chile, China, Estonia, Grecia, Indonesia, México, Arabia Saudita, Sudáfrica y Turquía. El promedio de terminación de los programas vocacionales (que en América Latina se asocian a una tecnicatura) es del 61%, y van desde un 75% o más en Alemania, Japón y Eslovaquia, hasta un 18% en Estados Unidos (OCDE, 2013).

Más allá de las diferencias en las tasas generales de graduación, el acceso a la universidad en los países desarrollados tiende a ser más bien restrictivo. En Alemania, por ejemplo, las solicitudes de inscripción para muchas carreras son centralizadas por un organismo público encargado de distribuir las vacantes disponibles en el sistema. Aunque los estudiantes pueden establecer un orden de preferencia, la selección suele depender en gran medida del resultado en su examen de admisión y de su desempeño en el nivel secundario. Al igual que en otros países, para ser admitidos en una universidad, los estudiantes alemanes deben obtener la certificación que los habilita. Esta depende en gran parte de la calificación obtenida en el Abitur, un examen diseñado por profesores de las escuelas secundarias, que es tomado allí mismo (Kisilevsky, 2000).⁸

En el caso francés, los estudiantes también deben rendir un examen (el *baccalaureat* o Bac). Si bien este es obligatorio para la admisión a la universidad, la asignación de las vacantes a diferentes tipos de instituciones tiene en cuenta tanto el resultado obtenido en el Bac como el promedio de las calificaciones escolares. En este caso, el examen es diseñado conjuntamente por las escuelas y las universidades (Kisilevsky, 2000).

rios por separado, pero esto no siempre es así en otros países de la región. Por otro lado, las diferencias entre los sistemas universitarios latinoamericanos y los de los países desarrollados son bien marcadas, y ello hace que la comparación (y, por ende, las oportunidades de aprender de otras experiencias) se vuelva más difícil. Asimismo, y si bien el acuerdo de Bologna buscó homogeneizar los planes de estudio entre las naciones europeas, lo cierto es que la diversidad de programas allí mismo sigue siendo alta. Cuando uno quiere reunir todos estos datos y comparar ingresos con graduación, participación de la población más pobre con sistemas de ingreso, resultados académicos con permanencia dentro del sistema, es realmente imposible producir información contundente y útil para el análisis. No obstante, aquí hemos realizado algunos intentos.

⁸ No suele utilizarse para las instituciones de educación superior no universitaria.

En Estados Unidos, los test de admisión –que juegan un rol crucial a la hora de determinar quiénes ingresan a qué universidades– son concebidos como un instrumento para predecir el potencial académico de un estudiante; apuntan a medir destrezas analíticas.⁹ El uso de estos exámenes se basa en el supuesto de que “hay que elegir mejor a nuestros líderes”. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países de América Latina (donde existe un debate acerca de cómo hacer más justa la universidad), la discusión en este país se da en torno a los tipos de tests a adoptar, lo cual termina en lo que Sternberg (2012) denomina “profecía autocumplida”, tomando como ejemplo su experiencia en Yale: “En Yale sostenían que estudiantes con calificaciones por debajo de determinado puntaje no tendrían éxito en nuestro programa. Y tenían razón: rechazamos a todos los candidatos con notas bajas, así que ninguno se graduó”. Esto no es menor si, además, consideramos que sólo el 42,9% de los jóvenes entre 18 y 24 años se encuentra matriculado en una universidad en ese país, de los cuales un 43% es blanco, un 30% negro y un 25% aborigen o hispánico (National Center for Education Statistics, 2012).¹⁰

Más allá de las diferencias, en general estos sistemas tienden a favorecer a aquellos estudiantes que tuvieron la posibilidad de ir a mejores escuelas y de contar con mayores recursos para la preparación de los exámenes. De hecho, la tendencia es que aparezcan escuelas secundarias con el propósito fundamental de preparar a los jóvenes para el ingreso a las mejores universidades (Tedesco y otros, 2014).

El ingreso en América Latina

Las tasas de graduación en América Latina son, desde luego, más preocupantes que en los países desarrollados: según datos recientes, en

9 Además de los exámenes estandarizados, las admisiones a las universidades norteamericanas incluyen la consideración del promedio del secundario, el ranking en la clase, entrevistas, actividades extracurriculares, cartas de recomendación, etc. Algunas acciones afirmativas pueden encontrarse más abiertamente en los denominados “communy colleges”, que realizan admisiones basadas en sorteos.

10 Es interesante prestar atención a los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos por mejorar el acceso a la universidad por parte de los sectores más pobres. Recientemente, el presidente Barack Obama inauguró el Centro para el Análisis del Nivel de Preparación de los Estudiantes para la Educación Superior. Véase <www.whitehouse.gov/blog/2014/08/13/new-commitments-improve-college-opportunity>.

Brasil y la Argentina, por ejemplo, las tasas oscilan entre un 14 y un 15% (OCDE, 2013).

Si bien las altas diferencias entre las tasas de matriculación y las tasas de graduación deben ser explicadas por distintas variables, la desigualdad social continúa siendo determinante del éxito académico.

Los siguientes datos sobre América Latina reflejan los distintos niveles educativos (secundario y superior) de la población, según su nivel de ingresos. En este sentido, podemos ver que en Chile casi el 100% de los adolescentes de familias ricas termina el secundario. Del otro lado, existen situaciones dramáticas, como las de los jóvenes pobres de Colombia (con un 8% de terminación del secundario), Costa Rica (12%) y Uruguay (10%). Al analizar los datos que reflejan la terminación del nivel secundario de la población de América Latina según su nivel de ingresos, se comprueba que la culminación del ciclo supera el 70% en las familias más ricas, llegando en algunos casos a superar el 90%, pero en las familias de más bajos ingresos la situación es contrapuesta, con porcentajes inferiores al 15% en algunos países. Esto no es menor, ya que, por un lado, sólo la enseñanza secundaria completa permite situarse con altas probabilidades fuera de la pobreza y, por otro lado, explica gran parte de las diferencias en el acceso a la educación superior (Cepal, 2000). En este sentido, la participación de los jóvenes de familias pobres en los niveles más altos de la educación es prácticamente nula, como se aprecia en las tablas 4 y 5.

Los diferentes resultados de los sistemas educativos no sólo tienen que ver con las condiciones sociales de los estudiantes sino también con los mecanismos institucionales diseñados para promover o frenar la aplicación de determinados principios: es decir, la participación de las clases sociales más bajas en la educación superior, así como las tasas de graduación sólo pueden ser medidas dentro del marco institucional que las regula. Los dispositivos adoptados por cada país para el ingreso a la educación superior (y en particular, a la universitaria) muestran grados distintos de homogeneidad, así como diferentes posiciones frente a la selección de los aspirantes.

En la tabla 6, puede observarse un panorama de la situación de algunos países de la región respecto de los mecanismos de admisión a la educación superior, más o menos selectivos, con consecuencias diferentes en términos de resultados académicos y de justicia social.

Tabla 4. Porcentaje de terminación del secundario en jóvenes de entre 20 y 24 años, según quintil de ingresos (alrededor de 2008)

	20% más pobre	20% más rico
Argentina	44	94
Bolivia	33	88
Brasil	22	91
Chile	60	98
Colombia	8	72
Costa Rica	12	81
Ecuador	30	83
México	18	81
Paraguay	21	85
Perú	42	95
Uruguay	10	79
Venezuela	40	82

Fuente: Cepal (2010).

Tabla 5. Porcentaje de población de 25 años y más con ciclo superior (terciario o universitario) completo, según nivel de ingresos (último año disponible)

	30% inferior	30% medio	40% superior
Argentina (2013)	7,11	14,64	34,74
Bolivia (2011)	4,74	9,46	23,51
Brasil (2011)	1,5	4,05	23,51
Costa Rica (2012)	2,31	4,89	29,10
Chile (2011)	1,36	2,77	21,76
Rep. Dom. (2013)	3,21	4,95	21,72
Ecuador (2011)	3,55	7,23	20,30
Honduras (2011)	0,49	1,76	12,65
México (2012)	1,47	3,78	18,62
Panamá (2011)	3,26	6,28	20,83
Paraguay (2013)	0,42	2,181	11,22
Uruguay (2013)	0,44	1,95	12,65
Venezuela (2011)	4,79	11,12	27,56

Fuente: Cepal (2013).

Aquí es posible observar que sistemas masivos como el argentino tienen una de las tasas de matriculación en educación superior más altas de la región.

El caso de Chile es muy interesante por sus características contradictorias: por un lado, el nivel de acceso a la universidad es alto (empujado –entre otras cosas– por los altos niveles de graduación en el nivel secundario) y también lo son las tasas de graduación universitaria. Sin embargo, ese fenómeno está en gran parte explicado por el sistema de financiamiento del nivel universitario: si bien el sistema de selección a las mejores universidades sigue siendo elitista, las universidades de menor nivel tratan de captar a los grupos no favorecidos; sin embargo, la privatización del sistema obliga, por un lado, a que los estudiantes (ante la posibilidad de ser admitido en alguna universidad) lleguen a niveles de endeudamiento insostenibles; por otro lado, hace que las universidades menos prestigiosas –pero con fines de lucro– busquen retener a sus estudiantes, independientemente de su desempeño (un fenómeno bastante similar al de Estados Unidos). De acuerdo con un estudio realizado en Concepción por la Asociación Juvenil de Consumidores FOJUCC (Formadores de Organizaciones Juveniles de Consumidores y Consumidoras), un 81% de los estudiantes cuenta con “crédito universitario”, un 55% tiene deudas en “tarjeta de crédito de retail” y 1 de cada 4 tiene deudas en “avances de dinero”. Además, un 54% tiene dos créditos, y un 28%, tres créditos o más (2012). Otros estudios (Godoy Bello, 2011) prueban lo mismo: el estado de morosidad de los jóvenes es muy alto, sobresaliendo el crédito universitario en el cual los jóvenes presentan el mayor porcentaje de deuda vigente (58%).

Lo más interesante del caso es que las recientes protestas (y las discusiones consecuentes) han estado focalizadas en el arancelamiento de las universidades y no en su sistema de selección (García-Huidobro, 2011), con lo cual cualquier cambio que no contemple la premisa de que el nivel socioeconómico de los estudiantes en las condiciones actuales determina su desempeño académico puede llevar a que los niveles de acceso de los sectores menos favorecidos disminuyan.

Brasil, un caso de mejora

Dentro de la región, el caso de Brasil resulta particularmente interesante por la evolución que ha atravesado en los años recientes. Por tradición, el sistema brasileño de acceso a las universidades fue muy selectivo. En los últimos años, sin embargo, se han introducido cambios significativos

en las modalidades de acceso a la educación superior. Con el objetivo de lograr mayores niveles de democratización, se diseñó un amplio programa de becas, el Prouni, mediante el cual se establece un sistema de cuotas para estudiantes pobres, para personas de piel oscura, indígenas y personas con discapacidades.¹¹ Asimismo, se brindan exenciones impositivas a universidades privadas que ofrezcan becas a estudiantes de familias de bajos ingresos y se avanzó en la centralización, el rediseño y la expansión del uso del examen nacional (Enem) para la admisión en las universidades.¹² Si bien el sistema público continúa siendo elitista, la discusión y el diseño de alternativas que apunten a mayores niveles de justicia son muy interesantes y promisorios (Tedesco y otros, 2014).

Estas acciones han comenzado a tener consecuencias positivas, en principio aumentando progresivamente el alumnado en las universidades federales –más del 30% entre 2008 y 2010 (Figuereido de Reis y Bittar, 2014–). Por otro lado, el nivel de participación en la educación superior por parte de los quintiles más bajos ha aumentado de modo considerable, mientras que la de los quintiles más altos se ha mantenido casi igual o ha disminuido.¹³

11 La ley vigente (5346/2008) establece los siguientes porcentajes de reservas de vacantes: 20% para estudiantes negros e indígenas; 20% para quienes provienen de escuelas públicas; 5% para personas con deficiencias e hijos de policías, militares, guardias penitenciarios muertos o incapacitados por razones de servicio. El candidato debe elegir en qué categoría se autodeclara.

12 Dicho examen comenzó a ser diseñado en conjunto entre escuelas, organismos públicos y universidades, y administrado por las propias escuelas. Finalmente, se ha iniciado la implementación del Sistema de Selección Unificado (Sisu), que asocia la demanda de becas con el examen de admisión. El Sisu permite que los estudiantes tengan acceso a la información sobre sus calificaciones (y a las del resto de su cohorte) y puedan modificar su postulación a la universidad. Este sistema evita la situación tradicional donde una baja calificación en relación con la cohorte eliminaba al estudiante de la posibilidad de ingresar a la carrera que había elegido. Ahora, en cambio, tiene tiempo para redirigir su preferencia hacia una universidad donde quede mejor rankeado, antes de que se realicen las publicaciones oficiales de las notas, lo cual amplía las oportunidades de los estudiantes (Dallari Bucci y otro, 2013).

13 Recientemente, se realizó un estudio sobre ingresantes en el año 2005, que evalúa una primera acción afirmativa en el sistema. Las conclusiones muestran que hubo un peor desempeño académico por parte de quienes son becarios, y la diferencia es mayor en aquellos cursos que presentan mayores dificultades. Sin embargo, si se analizan la graduación y el abandono, los estudiantes becarios (cuotistas) tienden a tener tasas más altas (en 2009, 2010 y 2011). Esto muestra otro de los éxitos de las políticas recientes (Ferreira Mendez Junior, 2014).

Tabla 6. Datos comparados para América Latina

País	Sistema de ingreso ¹							
	Irrestrito y gratuito		Selectivo (con examen y cuotas)		Selectivo (examen)		Semiirrestricta (hay vacantes limitadas)	
Argentina	48	38	78,6	19	3,1	9,4	14	
Brasil	50	31	*	2,7	19,7	6,5	15	
Chile	70	49	74,3	19,8	3,9	8,7	42	
Colombia	52	30	45,0	8,5	10,4	11	*	
México	60	49	28,9	5	8,5	6,2	24	
Uruguay	59	51	63,1	2,2	20,5	17,9	*	

País	Matemática ³ (%)							
	Lectura ² (%)		Tasa de matriculación bruta ⁴ (%)		Participación del quintil más pobre ⁵ (%)		Tasa de graduación ⁸ (%)	
Argentina	48	38	78,6	19	3,1	9,4	14	
Brasil	50	31	*	2,7	19,7	6,5	15	
Chile	70	49	74,3	19,8	3,9	8,7	42	
Colombia	52	30	45,0	8,5	10,4	11	*	
México	60	49	28,9	5	8,5	6,2	24	
Uruguay	59	51	63,1	2,2	20,5	17,9	*	

1. A la universidad estatal. 2. Porcentaje de estudiantes con competencias mínimas de lectura (OECD [2010], PISA, 2009, Results: Executive Summary). 3. Porcentaje de estudiantes con competencias mínimas de matemática (PISA, 2009). 4. En educación superior, para 2012. Para Uruguay, los datos son de 2010. Para Argentina, el dato es de 2011 (UIS-Unesco, 2013). 5. Alrededor de 2009. 6. Probabilidad de que se gradúe un estudiante del quintil más pobre respecto de la probabilidad de que se gradúe un estudiante del quintil más rico de la población (Brunner y otros, 2011). 7. Cantidad de ingresantes que se necesitan para producir un graduado (2008), extraído de Brunner y otros (2011). 8. Porcentaje de graduación universitaria para 2011 (OCDE, 2013).

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Estudiantes de educación superior en Brasil, por quintil de ingresos

	2003 (%)	2009 (%)
Quintil I	1,8	2,66
Quintil II	2,5	6,16
Quintil III	7,0	13,15
Quintil IV	21,1	25,74
Quintil V	67,5	52,29

Fuente: Centro Interuniversitario de Desarrollo (2011).

A pesar de que algunas limitaciones de infraestructura edilicia y docente trataban la expansión (según Bittar [2011], en 2011 hubo 6 223 430 inscripciones para 3 164 679 vacantes; de los inscriptos, 1 732 613 consiguieron ingresar, y casi 5 millones quedaron sin acceso a una vacante pública o privada), las mejoras han sido más que notables.

EL ACCESO A LA UNIVERSIDAD EN LA ARGENTINA

El acceso a la universidad pública en la Argentina es irrestricto y libre para todos. Toda persona graduada del nivel secundario tiene derecho a matricularse en cualquier universidad del país, independientemente de su rendimiento académico previo o de su situación económica.

La eliminación de los aranceles y de los exámenes de admisión se dio con el peronismo, lo cual produjo una fuerte expansión de la matrícula. Si bien durante los gobiernos militares hubo un retroceso en este sentido, el regreso de la democracia confirmó las condiciones de gratuidad y universalidad del sistema (Chiroleu y otros, 2013).

La igualdad formal tiende a ser, sin embargo, injusta (Rawls, 2006). A sabiendas de que el nivel socioeconómico es la variable que mejor predice el éxito académico, el trato igualitario a quienes son originariamente desiguales refuerza las inequidades preexistentes. En consecuencia, a pesar de su excepcionalidad en términos de masividad, el sistema universitario argentino sigue siendo por sobre todo elitista, basado en una política pública con efectos regresivos.

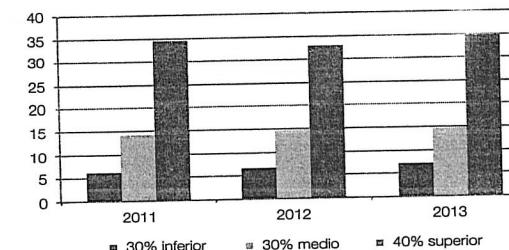
Las estadísticas en la Argentina confirman los desafíos en esta área:

Tabla 8. Evolución del porcentaje de población de 25 años y más con educación superior (terciario o universitario) completo, según nivel de ingresos

Nivel de ingresos	2011	2012	2013
30% inferior	6,19	6,65	7,11
30% medio	14,17	14,48	14,64
40% superior	34,56	32,95	34,74

Fuente: Cepal (2013).

Gráfico 2. Porcentaje de población con educación superior en la Argentina, según nivel de ingresos



Las estadísticas más recientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el Indec refuerzan esta evidencia: ambas tablas y el gráfico ilustran la profundización de la inequidad instalada entre quienes estudian y quienes finalmente terminan graduándose.

Tabla 9. Estudiantes de entre 18 y 30 años que asisten a un establecimiento de educación superior, por quintil de ingreso per cápita familiar (EPH 2010)

	Total	%
Quintil I	815 525	15,05
Quintil II	994 001	18,35
Quintil III	1 155 562	21,33
Quintil IV	1 321 711	24,40
Quintil V	1 129 522	20,85

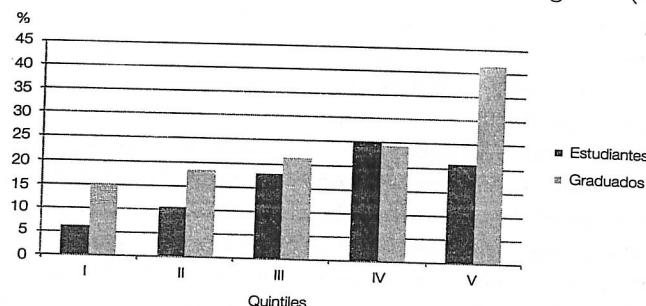
Fuente: Indec (2010a).

Tabla 10. Graduados de educación superior de entre 18 y 30 años, por quintil de ingreso per cápita familiar

	Total	%
Quintil 1	104 004	6,10%
Quintil 2	213 503	10,48%
Quintil 3	362 344	17,78%
Quintil 4	569 555	25,01%
Quintil 5	847 701	41,61%

Fuente: Indec (2010a).

Gráfico 3. Distribución de estudiantes y graduados en educación superior de entre 18 y 30 años, según nivel de ingresos (2010)



En el nivel no universitario versus el universitario, las tendencias se reivierten: si bien las clases más altas siguen eligiendo la universidad, las clases más bajas tienden a optar por trayectos formativos más cortos.

Tabla 11. Estudiantes de entre 18 y 30 años que asisten a un establecimiento de educación superior, según tipo de educación y quintil de ingreso per cápita familiar

	Terciario	Universitario
Quintil I	28,7	71,2
Quintil II	25,9	74,1
Quintil III	21,9	78
Quintil IV	19	81
Quintil V	13	87

Fuente: EPH 2010, en Chiroleu y otros (2013).

Las fallas en el acceso efectivo a la universidad

Tanto en la Argentina como en el resto del mundo, el mayor nivel de abandono en la universidad se produce durante el ingreso y el primer año de la carrera. Desde el punto de vista cognitivo, esta etapa juega un papel relevante en la formación básica, condición necesaria para adecuarse a los rápidos ritmos de cambio en el conocimiento. En este sentido, Reason y otros (citados en Ezcurra, 2011) estudiaron treinta campus en los Estados Unidos y concluyeron que el primer año no sólo es fundamental para evitar la deserción sino que también es crítico para el aprendizaje y desarrollo cognitivo (sostienen que el 90% de los progresos en pensamiento crítico se da en los dos primeros años).

El tema está cobrando importancia en el mundo, y en la Argentina, en los últimos años, se ha dado una tendencia promisoria en ese sentido. Por ejemplo, la Confederación Nacional de Docentes Universitarios (Conadu) lanzó recientemente el “Programa de fortalecimiento de la docencia en los primeros años de las carreras universitarias”, cuyos objetivos son:

1. contribuir a la democratización del acceso a la educación superior a través de una política global de retención de estudiantes en los primeros años de sus carreras universitarias;
2. defender el carácter estratégico de la educación superior, mediante la valorización y jerarquización de la función docente, y el mejoramiento de las condiciones de su ejercicio;
3. fortalecer la docencia en los primeros años de las carreras universitarias, para garantizar condiciones que favorezcan la retención de estudiantes y contribuyan a revertir la profundización de la desigualdad socioeconómica expresada en los niveles diferenciales de egreso del estudiantado, a partir del mejoramiento de las condiciones institucionales en las que se lleva a cabo la actividad de enseñanza (IEC-Conadu, 2014).

A su vez, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación llevó adelante un estudio sobre las características de los sistemas de acceso a las universidades nacionales. Se estudiaron once universidades, que abarcan el 29% de los aspirantes en universidades nacionales en el país.¹⁴ Coincidieron en que ha habido cambios a lo largo

14 Las dimensiones que se analizaron fueron: i) diferentes requisitos para

del tiempo. El informe concluye que es necesario modificar la forma en que se mide a los aspirantes a ingresar, que permita su seguimiento en ese primer período de estudios postsecundarios.

LA PEDAGOGÍA Y LA UNIVERSIDAD: UN BINOMIO CON DEUDAS MUTUAS

Como hemos visto, el ciclo inicial de las carreras universitarias, cuando la heterogeneidad tiene mayor impacto, es el tramo de menor retención. En consecuencia, el acceso al conocimiento y a los títulos sigue siendo un privilegio. Esta realidad se sostiene sobre el falso dilema entre universalización del sistema y calidad de la enseñanza. Como planteamos previamente, la construcción de una sociedad más justa requiere superar esta falsa disyuntiva y asumir que es posible y necesario enfrentar el desafío de garantizar la universalización de una educación superior de buena calidad.

Enfrentar este desafío implica que el pensamiento pedagógico asuma la deuda que tiene con la educación superior¹⁵ y reflexione sobre la enseñanza y el aprendizaje en este nivel, a través de un análisis científico de la

el ingreso a la institución (cursos, cursos y exámenes; presencial o no; en una o más veces por año); ii) unidad de coordinación (a veces, por universidad; a veces, por unidad académica; iii) duración de los cursos (varía entre todos los casos); iv) objetivo de los cursos (de nivelación o de selección, conviviendo sistemas heterogéneos, incluso dentro de las mismas universidades); iv) grado de articulación con la escuela media; v) grado de centralización (por ejemplo, la Universidad de Avellaneda tiene un Área de Ingreso que es dependiente de la Secretaría Académica. En La Matanza hay una Coordinación General del Curso de Ingreso que se extiende desde un año antes –con visitas guiadas–, con orientación vocacional, charlas de directores de carrera y luego continúa después del curso, con tutorías).

¹⁵ "Han sido varios los intentos de la pedagogía por incidir en la enseñanza universitaria. En la mayor parte de los casos estos intentos han resultado fallidos por dos motivos principales: 1) la baja capacidad del pensamiento pedagógico para identificar, analizar y enfrentar las situaciones y problemas específicos del proceso de enseñanza y de aprendizaje de este nivel, y 2) la existencia de un fuerte prejuicio antipedagógico en gran parte de la comunidad académica universitaria, acrecentado en muchas ocasiones por las propias intervenciones del campo pedagógico. En este contexto debe enmarcarse todo nuevo intento de la pedagogía por intervenir en el sistema universitario, por un lado, sabiéndose sin recetas o consejos universales y, por el otro, asumiendo su desprestigio dentro de la comunidad docente universitaria" (Tedesco y otros, 2014: 79).

realidad, delimitando las problemáticas centrales y generando evidencia que oriente las acciones.

En este sentido, y en un contexto en el que el conocimiento cambia de forma permanente y a gran velocidad, es necesario asumir que los graduados universitarios se deberán seguir formando por el resto de sus vidas. La propia idea de *formación continua* reestructura el concepto de *graduado*, dejándose de concebir como aquel que domina todo el conocimiento existente sobre una disciplina para convertirse en aquel que conoce los límites de su conocimiento y cuenta con las estrategias para continuar su propia formación. En consecuencia, es necesario repensar la formación universitaria tanto en su estructura y alcances, como en los contenidos y experiencias formativas que ofrece a los estudiantes.

De este modo, la formación continua se convierte en un reto para la pedagogía universitaria, que se propone superar las respuestas más difundidas hasta el momento –por lo general, externas al nivel– para plantear estrategias que tiendan a dar respuestas desde dentro del propio sistema universitario. Cualquier propuesta de cambio que se implemente debe considerar las características de los estudiantes, de los equipos docentes, de las instituciones y del conocimiento. Es central realizar un diagnóstico certero, que pueda dar cuenta de las características *reales* de cada componente y no las imaginadas, supuestas o esperadas. Si las propuestas se basan en presupuestos y no en evidencia empírica, es probable que los esfuerzos realizados tiendan al fracaso. Para dar respuesta a los problemas de democratización e inclusión es necesario contar con información confiable, altas expectativas y el apoyo y compromiso de la comunidad universitaria.

Si bien las propuestas deben ser contextualizadas y, en consecuencia, probablemente serán heterogéneas, existe evidencia que indica la relevancia de los siguientes ejes para la mejora del sistema: 1) brindar una buena formación básica en ciclos comunes; 2) institucionalizar el foco en los primeros años; 3) enseñar el oficio de aprender; 4) brindar diversidad de experiencias de aprendizaje; 5) monitorear continuamente los aprendizajes, con retroalimentación a tiempo; 6) ofrecer diversidad de trayectos formativos, y 7) conferir prestigio a la labor docente y conformar equipos de trabajo.

BRINDAR UNA BUENA FORMACIÓN BÁSICA EN CICLOS COMUNES

Si bien el conocimiento está en constante cambio, y sus fronteras en continuo corrimiento, las bases de las disciplinas no cambian todo el tiempo. Es sobre la comprensión profunda de las bases disciplinares que se

sustenta la capacidad para comprender los cambios en las fronteras del conocimiento (Tedesco y otros, 2014). Una buena formación básica es el pilar necesario para constituir las bases de un proceso formativo continuo. Enseñar las bases del conocimiento al comienzo de las carreras implica cambiar la secuencia que tradicionalmente estructuraba la enseñanza en la universidad. Tradicionalmente, el conocimiento se estructuraba de manera jerárquica, partiendo de su estructura superficial hacia su estructura profunda (Bernstein, 1988).¹⁶ En contraposición, se propone una secuencia en la que los estudiantes aprendan la estructura profunda del conocimiento desde el comienzo de su formación. Una secuencia que desde el comienzo ponga énfasis en las formas de conocer y no sólo en el estado del conocimiento, que enseñe el carácter permeable del conocimiento y la provisionalidad de su ordenamiento. Esta secuencia promueve, desde el comienzo de la formación de los estudiantes, el aprendizaje de las operaciones cognitivas vinculadas con el uso y la producción de conocimientos en cada campo disciplinario.

En esta línea, una de las principales tendencias en la estructuración de planes de estudio es la de establecer troncos o ciclos comunes entre las carreras de una misma unidad académica. La conformación de ciclos comunes para diversas carreras propicia el intercambio a través de la interacción entre estudiantes con diversos recorridos formativos y con docentes provenientes de diferentes campos del conocimiento (Palamidessi y Aberbuj, 2012). Al asegurar una formación básica común, se facilita la movilidad de los estudiantes entre las carreras que comparten el ciclo, se posibilita una definición vocacional más informada y se reduce el costo de movilidad tanto para estudiantes como para instituciones. Esta estructuración promueve un tipo de identidad profesional que tiende a ser más flexible y versátil, ya que una de las características intrínsecas de este modelo es la de otorgar herramientas para el diálogo entre diversos campos del conocimiento (Aberbuj, 2009).

Una buena formación básica, compartida por estudiantes de distintas carreras y con docentes expertos en diversas disciplinas, posibilita que los

graduados dominen las lógicas de aprendizaje y de producción de conocimiento de diversos campos y no sólo del campo de su especialización.

INSTITUCIONALIZAR EL FOCO EN LOS PRIMEROS AÑOS

La evidencia muestra que los índices de menor retención se presentan en los primeros años de la trayectoria universitaria. En general, las cifras se estabilizan luego del segundo año de carrera. Al mismo tiempo, muchos estudios sitúan este tramo del trayecto como el central en el proceso de aprendizaje y el desarrollo cognitivo de los estudiantes.

Por estos motivos proponemos focalizar los esfuerzos de mejora, en una primera instancia, en el ingreso y los dos primeros años de las carreras. En este primer tramo, la universidad debe asegurar, por un lado, que los estudiantes desarrollen hábitos de estudio y aprendan los conocimientos que se asumen como previos y necesarios para iniciar con éxito una carrera universitaria, y por otro lado, ofrecer una formación básica de alta calidad.

Habitualmente, las materias que conforman este tramo suelen estar desarticuladas y compartimentadas. Al mismo tiempo, parten del supuesto de que los hábitos de estudio y los conocimientos necesarios para la carrera fueron desarrollados y aprendidos en otro nivel educativo. Poner el foco en los primeros años supone estructurarlos como una unidad pedagógica e implica poner en comunicación y coordinación las distintas materias y sus equipos docentes. Para que esta coordinación se instituya es necesario constituir un ciclo básico o general con identidad propia. Un ciclo que provea las bases para la formación continua y procure un proceso de inmersión para los estudiantes en la vida académica. El compromiso de este ciclo será trabajar con el punto de partida real de los estudiantes y no con el imaginado, asumiendo que hay que enseñar contenidos y estrategias de estudio que antes se suponían sabidos. Las materias pertenecientes a este tramo tendrán una identidad compartida y su lealtad será tanto al ciclo de enseñanza como al área disciplinar a la que pertenezcan.

La institucionalización de esta etapa promoverá estrategias de trabajo compartido entre los distintos equipos docentes y la definición de objetivos comunes para el tramo, facilitando la evaluación conjunta de procesos y resultados para la mejora continua.

¹⁶ Se trata de una secuencia que ubica recién al final de la formación universitaria, y sólo allí, el aprendizaje sobre ciertas características centrales del conocimiento, como su potencialidad para crear nuevo conocimiento, su carácter permeable y la provisionalidad de su ordenamiento. Sólo aquellos estudiantes que logran llegar al tramo final de su formación aprenden sobre las formas de conocer (aprender a aprender y a producir conocimiento) y no sólo a adquirir estados del conocimiento (lo que prima en el resto de su formación).

ENSEÑAR EL OFICIO DE APRENDER

La evidencia muestra que la enseñanza es el factor primordial en el éxito estudiantil y, en particular, en la retención de los estudiantes (Ezcurra, 2011). Ahora bien, en un contexto en el que los límites del conocimiento se modifican continuamente y en el que entendemos que un graduado universitario no posee un conocimiento acabado de su campo de conocimiento –sino que se deberá seguir formando a lo largo de toda su vida– es necesario replantearse qué se debe enseñar y cómo hacerlo.

En este trabajo entendemos que la enseñanza es la acción intencional de un docente de transmitir a un/os estudiante/s las estrategias necesarias para aprender un/os contenido/s. Es una actividad compleja que requiere una relación entre un docente, un aprendiz y un contenido. El modo en que se efectiviza esa relación dependerá de los rasgos y características de los tres miembros.

La finalidad de toda enseñanza es que se produzca un aprendizaje, pero como no es algo que ocurra necesariamente, es preciso que el docente guíe a los estudiantes en ese proceso y les enseñe a aprender.¹⁷ Las tareas de aprendizaje están muy vinculadas a las características propias del contenido: no se aprende física del mismo modo que filosofía o danza, ya que el aprendizaje de cada contenido implica diversas operaciones cognitivas, cenestésicas, motrices, actitudinales, sociales, etc., que también deben ser aprendidas por los estudiantes y enseñadas por los docentes.

Desde esta perspectiva, enseñar el *oficio de aprender* implica enseñar los contenidos fundamentales de una disciplina o campo de conocimiento, junto con las operaciones cognitivas y estrategias necesarias para aprender los contenidos de la disciplina y participar en los procesos de producción y desarrollo.

Enseñar el *oficio de aprender* no es tarea sencilla ni lineal; implica hacer explícito y enseñar todo aquello que se da por supuesto, lo omitido, los hábitos académicos y las operaciones cognitivas necesarias para aprender. Este tipo de enseñanza implica que el docente –experto en el área de conocimiento– devele y haga explícitos los procesos cognitivos em-

¹⁷ Fenstermacher (1989) define la relación entre enseñanza y aprendizaje como ontológica y no como causal. En consecuencia, aunque la finalidad de la enseñanza es que exista aprendizaje, el proceso de aprendizaje no es una causa directa del proceso de enseñanza: que un profesor enseñe algo no implica directamente que sus estudiantes lo aprendan. Una enseñanza con éxito es la que consigue que se produzca el aprendizaje.

pleados para aprender y producir conocimiento. Los estudiantes deben observar estos procesos, analizarlos, contrastarlos con lo que ellos realizan y ponerlos en práctica. Para lograrlo, es necesario que los estudiantes experimenten las diversas actividades de aprendizaje, como veremos a continuación.

BRINDAR DIVERSIDAD DE EXPERIENCIAS DE APRENDIZAJE

A pesar de la evidencia que señala la importancia de ofrecer diversas experiencias de aprendizaje a lo largo de la formación universitaria, habitualmente el trayecto formativo suele constituirse de experiencias de aprendizaje por demás homogéneas.¹⁸

La diversidad de experiencias enriquece la formación y permite que estudiantes con distintos perfiles, intereses y conocimientos previos se aproximen sucesiva, sistemática y progresivamente al objeto de conocimiento. Esta premisa surge de la comprobación empírica de que no todos los estudiantes aprenden de la misma forma o al mismo ritmo, ni cuentan con los mismos puntos de partida ni condiciones materiales para el estudio. En consecuencia, la homogeneidad en las experiencias

¹⁸ Realizamos un estudio indagatorio con dos grupos de estudiantes de carreras de Ciencias Sociales: el primero estaba promediando su carrera y el segundo la estaba terminando. Se les pidió a los estudiantes que señalaran con qué frecuencia les propusieron durante la carrera realizar las siguientes actividades: 1) recibir información a través de la escucha; 2) leer; 3) expresarse en forma escrita en la lengua materna; 4) expresarse en forma oral en la lengua materna; 5) expresarse en forma oral o escrita en otro idioma; 6) seleccionar u organizar información (realizar resúmenes, reseñas, cuadros, mapas semánticos, fichas, etc.); 7) realizar tareas de indagación o investigación (formular hipótesis, ponerlas a prueba y llevar adelante ejercicios de experimentación o formularse preguntas y responderlas a partir del relevamiento de información empírica); 8) participar de debates argumentados; 9) trabajar en equipo; 10) analizar tablas y gráficos; 11) resolver problemas; 12) realizar operaciones de cálculo simple; 13) realizar operaciones de cálculo complejo; 14) memorizar; 15) ejercitarse y repetir; 16) aplicar lo aprendido en una situación diferente. Todos identificaron la lectura y la recepción de información a través de la escucha como las dos actividades de aprendizaje que realizaban con mayor frecuencia. Al mismo tiempo, señalaron que eran prácticamente nulas las experiencias de aprendizaje relacionadas con el análisis de tablas o gráficos, con el diseño, aplicación o sistematización de encuestas, o con la participación en el diseño, desarrollo o evaluación de algún programa social. Si bien esta indagación no es representativa del universo de experiencias de enseñanza y de aprendizaje que se producen en las universidades argentinas, esboza un estilo formativo bastante arraigado en la práctica.

contribuye a la reproducción de las inequidades preexistentes. Para asegurar una oferta pedagógica justa es necesario desarrollar un abanico de estrategias de enseñanza que resulte del análisis de las características de los estudiantes, del contenido formativo y de las características del cuerpo docente.

Las experiencias formativas que se diseñan y ofrecen deben articularse con el perfil formativo definido por el plan de estudios. Toda competencia, habilidad o conocimiento que la universidad define como parte del perfil de graduado debe estar relacionado con la oferta de experiencias formativas que promuevan su aprendizaje.

Para diseñar este trayecto, es necesario considerar el punto de llegada –perfil formativo– y el de partida real de los estudiantes. Como hemos señalado, para diseñar un plan de enseñanza es necesario identificar las características reales de los estudiantes con los que se va a trabajar y no presuponerlas. Para lograr que estos lleguen realmente al punto de llegada es necesario que comencemos desde su real y heterogéneo punto de partida.

En este contexto complejo se inscriben y definen las propuestas de personalización de la enseñanza. A pesar de ser intrínsecamente particulares y contextualizadas, es posible enumerar algunas estrategias generales que han demostrado ser experiencias de gran valor pedagógico. Entre ellas se encuentran las tutorías, las clases de apoyo, los espacios de consulta (presenciales o virtuales), la incorporación de ayudantes al trabajo áulico, el trabajo colaborativo entre pares guiado por un docente, el uso de “parcialitos” o la entrega de trabajos cortos con corrección inmediata y devolución significativa. En este sentido, la decisión del tipo de estrategia que se utilizará debe contemplar la capacidad de generar tanto una necesidad genuina en los estudiantes como una respuesta genuina por parte de los docentes.

MONITOREAR CONTINUAMENTE LOS APRENDIZAJES, CON RETROALIMENTACIÓN A TIEMPO

El monitoreo continuo de los aprendizajes y la retroalimentación a tiempo es una estrategia fundamental para lograr una enseñanza con éxito en todo el trayecto formativo. Sin embargo, es en el primer tramo de la formación donde esta estrategia debería tener un lugar central en el proceso de enseñanza. Al ingresar a la universidad, los estudiantes se encuentran con nuevos contenidos –en su naturaleza, complejidad, diversidad y profundidad– y nuevas formas de acercarse a ellos, por lo que

necesitan indicios claros de cuáles son las expectativas sobre su aprendizaje y del lugar en el que ellos se encuentran en función de dichas expectativas. Si esta información no es clara y explícita, es difícil que los estudiantes puedan ajustar el proceso de aprendizaje en función a las expectativas de su desempeño. Por lo general, los estudiantes conocen el estado de su conocimiento en la instancia de examen, momento en el cual disminuye el margen para ajustar su rendimiento y en el que las consecuencias de la brecha entre el estado de sus conocimientos y las expectativas docentes tienen una fuerte consecuencia en su trayectoria. Para potenciar las experiencias de aprendizaje, la información debería estar disponible para los estudiantes desde el principio y de forma periódica.

Esta estrategia requiere enfrentar a los estudiantes sistemáticamente con ejercicios que pongan en juego sus aprendizajes. El tipo de ejercicio dependerá del propio contenido y de las estrategias de enseñanza que se hayan utilizado en el proceso. Siempre hay que evaluar lo que se enseña y con el mismo tipo de estrategias con las que se enseña. Estos ejercicios deben ser corregidos y devueltos rápidamente para que los estudiantes revisen sus resultados y avancen con su aprendizaje, contemplando y resolviendo sus errores. La devolución que se realiza sobre los ejercicios debe ser pertinente y clara para permitir a los estudiantes identificar los problemas principales y construir conocimiento sobre el error. También es importante mencionar lo que está bien hecho e incluir preguntas o comentarios que induzcan al estudiante a seguir pensando o profundizando sobre el tema. Para que las devoluciones tengan un real impacto en el aprendizaje, es necesario brindar oportunidades en las que los estudiantes puedan poner en juego lo aprendido a partir de las correcciones.

OFRECER DIVERSIDAD DE TRAYECTOS FORMATIVOS

Tradicionalmente, la universidad argentina ofrecía trayectos de formación lineales, con una sola direccionalidad y una única puerta de acceso y de egreso. Eran carreras largas, con un ordenamiento específico de los contenidos, que culminaban el recorrido con la graduación y obtención de un título. Cualquier estudiante que dejara la carrera antes de su finalización se iba sin ningún reconocimiento, sólo con la experiencia del fracaso. Por la propia organización de las carreras, los estudiantes se vinculaban únicamente con aquellos que estudiaban lo mismo y con docentes pertenecientes a sus campos disciplinarios. Desde las décadas de 1960 y 1970, y con mayor intensidad a partir de la de 1990, el sistema universitario argentino se viene expandiendo y diversificando su oferta

formativa. En esa diversificación comenzaron a coexistir carreras con diversas estructuras. En la actualidad, los trayectos lineales conviven con estructuras cicladas y, en muchos casos, ambas ofertas han incorporado titulaciones intermedias.¹⁹

Las titulaciones intermedias apuntan a resolver diversos problemas, por un lado, legitiman los conocimientos de los estudiantes en un punto intermedio de su formación, habilitando otras salidas formales; por otro lado, ofrecen mayor diversidad de títulos al mercado laboral; por último, favorecen la retención de los estudiantes al incorporar incentivos a corto plazo y su movilidad entre carreras. El diseño de carreras con titulaciones intermedias reviste un doble desafío institucional, ya que implica estructurar un ciclo de enseñanza autosuficiente que a su vez mantenga la coherencia interna de la carrera en su conjunto, pero también implica invertir de alto prestigio a dicho título, tanto dentro de la institución como en el mercado laboral.

En la heterogénea oferta universitaria se pueden encontrar algunas carreras cortas o tecnicaturas. Tradicionalmente, estas carreras sólo eran ofrecidas por instituciones no universitarias; en la actualidad convive la oferta de tecnicaturas homólogas en ambos tipos de instituciones. La existencia de este tipo de trayectos complementa la oferta universitaria tradicional para los estudiantes que, por sus intereses y/o condiciones materiales para el estudio, no iniciarían o completarían una carrera larga.

CONFERIR PRESTIGIO A LA LABOR DOCENTE Y CONFORMAR EQUIPOS DE TRABAJO

Diversas investigaciones demuestran que los profesores constituyen la variable institucional más relevante en el desempeño de los estudiantes (Ezcurra, 2011). Los profesores planifican las experiencias de aprendizaje, acompañan a los estudiantes en el proceso de adquisición de conocimientos y evalúan sus logros. Su tarea es central para el rendimiento exitoso de los estudiantes, y sus altas expectativas influyen sobre los resultados reales.

¹⁹ La estructura de carrera cyclada se constituye a partir de la suma de varios trayectos horizontales organizados verticalmente. Cada trayecto o ciclo tiene una identidad y finalidad formativa propia y, a su vez, se articula con el ciclo precedente y el siguiente.

Para enseñar en la universidad, los docentes deben contar con un conocimiento profundo de la disciplina y, al mismo tiempo, de los modos de enseñarla. En el contexto previamente delimitado, el ejercicio de la docencia requiere convertir la enseñanza en una actividad de revisión continua. Una línea de trabajo promisoria propone convertirla en una actividad científica, trabajando a partir de proyectos de investigación-acción que permitan diseñar e implementar propuestas de mejora en base tanto a los problemas de enseñanza y de aprendizaje identificados en su práctica como a las hipótesis sobre sus causas (Tedesco y otros, 2014).

En este marco, resulta fundamental promover estrategias institucionales que tiendan a otorgar cada vez mayor prestigio a la tarea docente y a mejorar las condiciones materiales de trabajo. La conformación de equipos de trabajo, la generación de espacios para la reflexión y el debate pedagógico, así como la disminución en la proporción de estudiantes por docente, son algunas de las condiciones de trabajo necesarias para hacer frente al desafío de la democratización universitaria y la verdadera inclusión de los estudiantes.

Con el foco en los primeros años, varias universidades implementaron estrategias tendientes a incentivar la incorporación de los profesores más prestigiosos en la enseñanza de dicho tramo. Para asegurar una buena formación básica, es necesario comprometer a los profesores de mayor trayectoria académica, ya que no sólo han desarrollado un profundo conocimiento del campo, sino que cuentan con la perspectiva necesaria para acompañar a los estudiantes en el aprendizaje de los fundamentos.

CONSIDERACIONES FINALES

En la actualidad, la universidad argentina se enfrenta con un importante desafío: modificar sus políticas institucionales y prácticas cotidianas para asegurar una educación de alta calidad para una matrícula masiva. Esto significa superar el falso dilema entre universalización y calidad educativa, y poner en práctica estrategias que promuevan el acceso efectivo de todos los estudiantes, su permanencia y graduación.

Diversas investigaciones presentan el ingreso y los primeros años universitarios como el período con las tasas más altas de fracaso y las más bajas de retención. Al mismo tiempo, hemos visto que las posibilidades de pertenecer a este grupo están desigualmente distribuidas. Aquellos que pertenecen a los quintiles más pobres de la población, tuvieron una

educación secundaria de baja calidad, son primera generación de universitarios, y/o dedican muchas horas a trabajar, tienen menos probabilidades de permanecer en la universidad y graduarse. Para revertir esta situación, es necesario comenzar a diseñar estrategias de intervención que tiendan a modernizar las prácticas universitarias, sosteniendo el foco en la producción de conocimiento de frontera e intensificando el foco en la enseñanza y en el aprendizaje.

Intensificar el foco en la pedagogía implica crear condiciones propias para el desarrollo de estos procesos, entre otros: revalorizar el rol docente y conformar equipos de trabajo; brindar diversidad de experiencias de aprendizaje y monitoreo permanente; enseñar el oficio de aprender como base para el aprendizaje continuo; y asegurar una buena formación básica.

Pero el debate no debe concluir ahí. En un mundo de cambio permanente, es preciso conocer otras tendencias que afectan al sistema universitario y tienen consecuencias concretas tanto en el modo de enseñar como en el de aprender. La recuperación del prestigio de la formación técnica, por ejemplo, o el cambio de vocaciones a lo largo de la vida no pueden ser soslayados.

Por otro lado, la irrupción de los programas de enseñanza a distancia, a través del uso exclusivo de las tecnologías de comunicación, plantea nuevos interrogantes para la pedagogía: ¿cómo enseñar en un marco de altísima heterogeneidad? ¿Qué objetivo deberían tener estos programas? ¿Cómo se los hace sustentables y cómo se los inserta en el funcionamiento regular de las instituciones? Más aún, ¿cómo capacitar profesores para enseñar bajo esta nueva modalidad y cómo atraer a aquellos que han venido durante décadas trabajando en un aula tradicional? A nuestros efectos, ¿cómo aprovechar las tecnologías para promover la inclusión y la calidad de la enseñanza en los primeros años de las carreras?

Más allá de estas y otras cuestiones, y en pleno siglo XXI, no es posible ignorar los problemas que se suceden en nuestras universidades. Peor aún, no se puede seguir pensando que sólo unos pocos pueden seguir accediendo a una educación de calidad. Existen experiencias y evidencia empírica que sostiene que la universidad puede reconfigurar sus prácticas para lograr que todos sus estudiantes accedan efectivamente al conocimiento. Poner a prueba diversas estrategias y evaluar sus resultados constituye un desafío científico; lograr una universidad con altos estándares de calidad, con una matrícula masificada, es una decisión ética y política.

12. La formación profesional

El papel del Estado, de las empresas, de los sindicatos y las nuevas configuraciones productivas

Mónica G. Sladogna

El presente artículo intenta dar cuenta de los desafíos que afronta la formación profesional de trabajadores, en una sociedad que se define como del conocimiento. Nos proponemos dar cuenta de qué manera el mundo del trabajo se puede perfilar en dicha sociedad como un yacimiento de conocimientos por identificar y potenciar su desarrollo, así como consolidar una institucionalidad que pueda garantizar su distribución.

Analizaremos la manera en que la dinámica de innovación tecnológica y organizacional impacta en las calificaciones de los trabajadores. Este impacto nos permitirá presentar temas como: la formación continua, la creación u ordenamiento de sistemas nacionales; el tipo de institucionalidad que los componen; los nuevos sujetos de aprendizaje; las modalidades de organización productiva que ubican el centro en la gestión del talento humano; la participación de actores, entre otros.

Nos proponemos, en primer término, realizar un repaso de la historia de la formación profesional en nuestro país desde la perspectiva del impacto que sobre ella tuvieron los cambios en los modelos económico-sociales. La intención es analizar la institucionalidad que se creó en el marco del pasaje del modelo agrícola-ganadero al de sustitución de importaciones, la crisis de este último, las consecuencias de las políticas neoliberales y las funciones que cumplió la formación de trabajadores, vinculadas a los procesos de reindustrialización e inclusión social ascendente de los últimos años.

En segundo lugar, pretendemos analizar la demanda creciente en términos de necesidad de articulación de políticas, en particular las de educación-trabajo. Intentaremos exponer la complejidad que subyace tras el concepto de articulación, considerando los ámbitos que involucra (nacional, provincial y municipal) y las diversas áreas que intervienen en la temática: industria, economía, innovación, ciencia y tecnología, cultura, etc.

En consonancia con los cambios socioeconómicos, analizaremos las diversas funciones que, en el marco de las políticas de empleo, desarrolló la

Conclusiones

Política educativa: justicia social y responsabilidad por los resultados

Juan Carlos Tedesco

La lectura de los diferentes capítulos que componen este libro abre el camino para una serie de reflexiones que permitan avanzar en la definición de las bases teóricas, técnicas y políticas sobre las cuales puedan apoyarse las estrategias educativas orientadas hacia la construcción de una sociedad más justa. El postulado central que orienta dichas reflexiones consiste en sostener que los desafíos educativos que se presentan en la Argentina obligan a colocar la dimensión cultural en el centro de la discusión política. Dicha dimensión involucra tanto los aspectos curriculares e institucionales como las representaciones, valores y actitudes de los actores del proceso de enseñanza y aprendizaje. Enfatizar la importancia de la dimensión cultural no significa subestimar el papel de los factores materiales, tales como el financiamiento, la infraestructura, las condiciones materiales de vida, las condiciones de trabajo o el equipamiento. Los avances realizados en esta década, sin embargo, han permitido constatar que aumentar los recursos financieros para mejorar los insumos materiales del aprendizaje es condición necesaria pero no suficiente para garantizar una educación de calidad para todos. La experiencia realizada permite comprobar, una vez más, la enorme complejidad de los cambios educativos, las limitaciones de las políticas unidimensionales y el dinamismo de estos procesos, donde no existen óptimos fijos. La solución de determinados problemas genera la necesidad de enfrentar otros, siempre de mayores niveles de complejidad y dificultad.

Sobre esta base, el texto que sigue está organizado en cuatro grandes secciones. En la primera de ellas se efectúa un breve análisis histórico que permite comprender las tradiciones y los contextos sobre los cuales es necesario postular cambios futuros. En la segunda sección se analiza la pregunta sobre el sentido de la educación, concebido como el eje central sobre el cual gira la dimensión cultural de las acciones educativas. La tercera sección está dedicada al balance de las principales líneas de las políticas educativas aplicadas en la última década y la cuarta presenta una síntesis de los desafíos más importantes que deberá enfrentar la

educación y quienes pretendan avanzar en la construcción de mayores niveles de justicia social.

Desde el punto de vista del análisis teórico, estas reflexiones parten de reconocer que estamos en un contexto de significativa debilidad para comprender los nuevos problemas educativos y enfrentarlos políticamente. Esta debilidad se advierte sobre todo cuando se analiza la articulación entre la dimensión política, la pedagógica y la gestión administrativa. Tenemos discursos políticos que no se expresan en el diseño y la gestión de las políticas, así como postulados pedagógicos que no se traducen en estrategias de enseñanza y aprendizaje que puedan tener vigencia en las aulas. Esta debilidad no constituye un problema específicamente nacional, sino que afecta al campo disciplinario y político de la educación aun en países avanzados (OCDE, 2000), lo cual, sin embargo, no nos exime de la responsabilidad de contribuir a la construcción de respuestas que rompan el inmovilismo en el cual estamos instalados.

Este texto no pretende resumir, repetir ni retomar el conjunto de aportes y propuestas de acción brindados en los distintos capítulos del libro, que tienen valor en sí mismos y podrían ser analizados desde otras perspectivas. Se trata, en cambio, de una visión y una propuesta basadas en la hipótesis central acerca de la importancia de las variables culturales, institucionales y pedagógicas que, confío, puedan estimular y enriquecer el debate en un momento crucial para la definición del futuro de la sociedad argentina.

EL APORTE DE LA HISTORIA

En las discusiones sobre la educación argentina y sus perspectivas futuras siempre aparece una visión sobre el pasado. El peso de la nostalgia acerca de la buena educación que la Argentina habría tenido hasta poco más de la primera mitad del siglo pasado es un componente fundamental en los análisis sobre el presente. Dicha nostalgia se apoya en un imaginario según el cual teníamos una educación pública que garantizaba altos resultados de aprendizaje, la autoridad del maestro era respetada y el sistema cumplía funciones de movilidad y cohesión social. La fuerza de ese imaginario explica que hoy, desde algunos sectores políticos, se sostenga la idea de que el futuro pasaría por volver al pasado.

Al respecto, es interesante destacar que la vigencia de esa imagen idealizada de la educación no se apoya en estudios o análisis históricos rigu-

rosos. La bibliografía sobre este tema es amplia, bien conocida y se ha ocupado en señalar desde hace ya varias décadas el significativo déficit del modelo tradicional en términos de justicia educativa (Tedesco, 2003; Braslavsky, 1985; Puiggrós, 1991). Según estos estudios, la imposición de un modelo cultural único en un contexto de fuerte desigualdad social y heterogeneidad cultural provocaba el fracaso de aquellos que no se adaptaban a los ritmos estandarizados de la pedagogía positivista. Pero ese modelo tradicional también fue objeto de fuertes críticas desde el punto de vista de los actores políticos. Muy sintética y simplificadamente expuesto, es posible sostener que la izquierda política criticaba el modelo por su carácter socialmente reproductor, la derecha católica y la derecha autoritaria por su racionalismo laico y por el vínculo entre la educación y la subversión ideológica, y los sectores vinculados a proyectos de desarrollo económico moderno por su distancia con respecto a las necesidades del aparato productivo.

Sabemos poco, sin embargo, acerca de los procesos mediante los cuales —a pesar de las críticas— se instaló esa representación cultural del pasado glorioso de la educación argentina en vastos sectores de la población. No es este el lugar para saldar esa deuda. Interesa, en cambio, destacar que esta suerte de “herencia simbólica” juega actualmente un papel ambiguo y complejo. Por un lado, tiene una fuerte potencialidad para recuperar dos ideas fundamentales de cualquier proyecto político basado en el objetivo de construir sociedades más justas: i) la centralidad de la educación para la cohesión social y ii) su carácter público. Esta dimensión de la tradición educativa jugó un papel importante para impedir, en la historia reciente, que las políticas de privatización y arancelamiento alcanzaran altos niveles de legitimidad social, como fue el caso de otros países de la región. El ejemplo más claro de este fenómeno lo constituyen las políticas educativas de la década de los años noventa, cuando el modelo neoliberal tuvo plena vigencia en las políticas económicas pero enormes dificultades en el ámbito educativo (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). Pero por otro lado, estas mismas tradiciones crean significativas dificultades para introducir noción de justicia social y responsabilidad por los resultados; en particular, en la gestión estatal de la educación. Al respecto, las resistencias para incorporar mecanismos elementales de evaluación de resultados y de monitoreo del desempeño de los educadores, así como para generar adhesión a las propuestas dirigidas a evitar que el fracaso escolar sea el mecanismo de expulsión de los alumnos de sectores sociales vulnerables, son indicadores elocuentes del peso de dichas tradiciones:

Pero para explicar el diseño de las políticas educativas recientes y sus perspectivas futuras es necesario agregar a las tradiciones históricas de largo plazo, las consecuencias materiales y culturales de la profunda crisis del año 2001. Dicha crisis cambió significativamente la agenda de discusión sobre las políticas educativas y colocó en primer lugar el tema de cómo educar en un contexto de emergencia social. Al respecto, vale la pena recordar de forma somera que, en esos años, siete de cada diez menores de 14 años era pobre. En el cordón urbano que rodea a la ciudad de Buenos Aires, el 78% de los alumnos de educación primaria y secundaria se encontraba en situación de pobreza y ese porcentaje crecía al 86% cuando se consideraba a los alumnos de las escuelas públicas.

La pobreza siempre provoca un fuerte deterioro de las condiciones en que se produce el desarrollo cognitivo y afectivo de los niños y jóvenes que llegan a la escuela. Y además de carencias básicas en alimentación, salud, vivienda y demás dimensiones de las condiciones materiales de vida, la *caída* en la pobreza está asociada a otros efectos más intangibles pero de enorme importancia en el proceso educativo. Desde el punto de vista pedagógico, la crisis de 2001 modificó profundamente las condiciones con las cuales llegaban a la escuela niños y jóvenes de sectores populares cuyos hogares sufrían procesos de descenso social. La magnitud y la novedad de este fenómeno permiten suponer la existencia de situaciones muy diversas pero, en todas ellas, se pueden identificar elementos de anomia, dificultades para definir proyectos de futuro, bajos niveles de confianza y de autoestima, factores todos que impactan directamente en el proceso de enseñanza y aprendizaje. El deterioro no afectó sólo a los alumnos, sino también a los docentes, que vieron reducidos sus salarios, sus ingresos familiares y sus condiciones laborales. La crisis de 2001 fue, desde este punto de vista, una *crisis sistémica*, que llegaba a la escuela afectando a todos sus actores: alumnos, docentes, familias y autoridades, y daba lugar a respuestas que alteraban el sentido mismo de la acción educativa. En los contextos de pobreza, la escuela se convirtió en un espacio de contención social más que de enseñanza y aprendizaje (Rivas, 2013).

En este marco se explica la centralidad que adquirieron las políticas destinadas a mejorar los insumos materiales tanto de la oferta como de la demanda educativa. Como se sabe, además de la sanción de nuevas leyes que modificaron la normativa que sustenta la gestión educativa, las estrategias recientes se dirigieron a brindar subsidios económicos en los extremos de la estructura del sistema educativo y a mejorar los principales aspectos de la oferta: salarios docentes, infraestructura y equipamiento.

Para la base del sistema, la principal estrategia adoptada para mejorar las condiciones de la demanda educativa fue la Asignación Universal por Hijo (AUH). La información disponible indica que este beneficio alcanza actualmente a 3 670 000 niños, niñas y adolescentes, que cerca del 70% de estos beneficiarios se ubican en los dos primeros deciles del ingreso y que el 60% vive en situación de pobreza. El resultado de esta política ha permitido que alrededor del 65% de los niños, niñas y adolescentes lograra salir de la situación de indigencia y un 18% superara la situación de pobreza (CIFRA, 2010).

Los resultados de esta política han sido objeto de evaluaciones parciales. La más importante y reciente es el estudio realizado por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina sobre 3500 casos, comparando la situación en el período 2010-2013. Según este estudio, el programa ha tenido un impacto positivo en reducir el abandono escolar, pero no ha incidido en mejorar los logros de aprendizaje y en reducir la repetición (Salvia y otros, 2014).

En el otro extremo del sistema educativo, también se diseñaron políticas destinadas a mejorar las condiciones de los estudiantes de bajos recursos que desearan seguir estudios superiores, incentivando la motivación por las carreras científico-técnicas. Las Becas Bicentenario, por ejemplo, están dirigidas a aquellos alumnos que hayan finalizado sus estudios de educación secundaria sin adeudar materias y que pertenezcan a un hogar cuyos ingresos no superen un monto básico definido, de acuerdo con parámetros de ingresos de las diferentes regiones del país.

Si bien no disponemos de información que permita evaluar el impacto de este programa en las orientaciones de la matrícula de enseñanza superior, es posible apreciar que la cobertura de las carreras científico-técnicas ha aumentado, aunque existen altos niveles de fracaso en el primer año de la trayectoria educativa de los estudiantes. Asimismo, también es posible constatar la existencia de un bajo nivel de atracción de estas carreras en los egresados de la escuela secundaria, a punto tal que el cupo de treinta mil becas ofrecidas por el programa no llega a cubrirse.

Este conjunto de acciones dirigidas a la demanda educativa estuvieron acompañadas por políticas de mejora de la oferta, que se concentraron en cuatro variables fundamentales: salario docente, infraestructura, tiempo y equipamiento tecnológico.

El análisis del salario docente es de enorme complejidad por la significativa cantidad de variables en juego: participación del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, diversidad sindical, diferenciación salarial según zona, antigüedad, niveles del sistema, cantidad de puestos

de trabajo de cada docente, montos no retributivos, etc. Alejandro Vera analiza este tema desde el punto de vista de los dispositivos diseñados para garantizar una mayor adecuación de los salarios docentes a la diversidad de situaciones existentes. El punto sobre el cual queremos dirigir la mirada se refiere a la importancia de los factores culturales, que se expresan especialmente en la coexistencia entre el aumento del salario real y la persistencia de la huelga como dispositivo de reclamo sindical, fenómeno que afecta sobre todo al sector estatal de la educación. A pesar de los avances en el salario real y en la instalación de mecanismos regulares de negociación paritaria, durante toda la década no se ha podido modificar la apelación a los paros como estrategia habitual por parte de las organizaciones sindicales.

Con respecto a la inversión en infraestructura, es posible sostener que su magnitud es históricamente inédita. A través de los diferentes planes de construcción de escuelas, en la última década se estima que se construyeron 1580 escuelas y existen planes para construir alrededor de otras 550, que están en proceso de edificación o de licitación. A pesar de este esfuerzo, los déficits siguen siendo importantes en virtud de las nuevas metas educativas: universalización de la educación inicial, obligatoriedad del nivel medio y ampliación de la jornada escolar. Todas ellas exigen un incremento significativo de la infraestructura existente.

El aumento del tiempo de exposición al aprendizaje es otro de los factores asociados a la calidad educativa. Desde esta perspectiva, las políticas recientes postularon el objetivo de extender la jornada escolar. Este objetivo encuentra muchas dificultades para ser alcanzado. La Ley de Financiamiento Educativo fijó la meta del 30% de los alumnos de educación básica en escuelas de jornada extendida o completa. Esta idea fue ratificada por la Ley de Educación Nacional que, además, estableció el objetivo de universalizar esta modalidad. El avance, sin embargo, ha sido lento. En 2010, sólo el 8,4% de la matrícula de escuelas primarias estaba bajo alguna de estas modalidades (5,5 en jornada completa y 2,9 en extendida). Estos promedios generales ocultan desigualdades importantes, tanto por región como por tipos de gestión. El sector privado supera al público, el urbano al rural y existen significativas diferencias por provincias. Mientras en la ciudad de Buenos Aires, el 35% de los alumnos asisten a escuelas de jornada extendida o completa, en Santiago del Estero y Corrientes no superan el 1,5%. Asimismo, la información disponible indica que la extensión de la jornada escolar no favorece a los sectores sociales más vulnerables. Sólo en cinco provincias (Catamarca, Formosa, La Pampa, Mendoza y La Rioja) se aprecia una correlación fa-

vorable a los alumnos más pobres (Veleda, 2013). Es muy probable que la situación haya mejorado desde 2010, en particular en provincias como Mendoza y Córdoba, que han desarrollado activas políticas en este ámbito. Sin embargo, las dificultades para avanzar derivan fundamentalmente de la infraestructura y el requerimiento de un significativo aumento del cuerpo docente.

Por último, con respecto al equipamiento, se han invertido recursos financieros significativos en las escuelas técnicas y en la dotación de computadoras para los estudiantes. La enseñanza técnica ha sido objeto de una ley específica, una de cuyas disposiciones es la creación de un fondo administrado bajo la modalidad de proyectos de mejora, que ha permitido comenzar a superar las carencias provocadas por muchos años de desinversión en esta modalidad de la enseñanza secundaria. Asimismo, la inversión en tecnologías de la información a través de los programas destinados a dotar de computadoras a los estudiantes de escuelas secundarias a nivel nacional –y en algunas provincias también a los de primaria– ocupa un lugar destacado en el financiamiento educativo y ha permitido que, desde el punto de vista del equipamiento, las escuelas públicas alcancen niveles muy adecuados. El texto escrito en colaboración con Cora Steinberg presenta los datos de una reciente encuesta nacional a una muestra representativa de escuelas primarias y secundarias, donde se aprecia que prácticamente la totalidad de los establecimientos cuenta con computadoras, televisores y reproductores de DVD, más de la mitad tiene acceso a internet para uso de docentes y estudiantes, y cerca de la mitad dispone de una red interna (intranet) que conecta las computadoras entre sí, lo que teóricamente permitiría promover el trabajo colaborativo y compartir recursos digitales. El déficit fundamental se advierte, en cambio, en la intensidad y calidad del uso de los dispositivos tecnológicos.

El saldo de estas políticas, al igual que respecto a otras políticas sociales aplicadas en este período, es ambiguo. Tal como muestran los estudios de Kessler (Kessler, 2014), en términos de impacto en la reducción de las desigualdades se pueden apreciar tendencias contrapuestas. Dicho muy sintéticamente, se han reducido las desigualdades en el acceso a la educación pero permanecen las desigualdades en los resultados de aprendizaje. La decisión de concentrar las principales políticas educativas en la distribución de recursos para mejorar aspectos materiales de la oferta o la demanda, si bien puede ser justificada por la urgencia en cubrir déficits históricos, no constituyó la única opción posible. Visto de manera retrospectiva, sería posible postular la hipótesis de una oportu-

nidad perdida para acompañar los incrementos presupuestarios con reformas institucionales y pedagógicas profundas. La holgura fiscal de esos momentos difícilmente ser volverá a repetir, lo cual indica que dichas reformas deberán ser encaradas en el futuro, en el marco de mayores restricciones presupuestarias.

EL SENTIDO DE LA EDUCACIÓN

En este contexto social y político, el primer desafío de las estrategias educativas gira alrededor de la *adhesión al sentido* que orienta la definición de las políticas. Desde el punto de vista del discurso oficial dominante, dicho sentido está basado en la justicia social. Así lo muestran las leyes educativas sancionadas en este período, que gozan de un fuerte consenso y legitimidad social. Pero la adhesión real a esta dirección política no puede considerarse como un objetivo ya alcanzado e inmutable. Al contrario, vivimos en un contexto cultural global caracterizado por la erosión de los sentimientos de fraternidad y de solidaridad. Francois Dubet (2014) ha analizado recientemente el papel del debilitamiento de los sentimientos de solidaridad en los países capitalistas avanzados, como un factor importante en la explicación del aumento de las desigualdades en la distribución de la riqueza. Para el caso de América Latina, donde, a pesar de las diferencias entre países, la desigualdad constituye un rasgo histórico y estructural de las sociedades, se aprecia la existencia de una fuerte percepción negativa acerca de la injusticia distributiva asociada, sin embargo, a un alto grado de desconfianza hacia las instituciones políticas y hacia el Estado. En 2011, por ejemplo, seis de cada diez latinoamericanos confiaban poco o nada en las instituciones políticas y en el Estado (Cepal, 2012). Según algunos analistas, esta asociación entre desigualdad social y malestar respecto de las instituciones puede alimentar conflictos y obstaculizar la formulación y adhesión a un pacto social en pos de la igualdad, en el que participen diferentes sectores sociales. El argumento que justifica esta hipótesis se apoya en la idea de que un acuerdo de este tipo requiere una reforma impositiva de carácter progresivo, la cual es difícil de definir en un contexto de desconfianza hacia las instituciones del Estado como capaces de utilizar correctamente los recursos obtenidos a través de la recaudación impositiva.

Una hipótesis diferente para interpretar el vínculo entre condena a la injusticia distributiva y desconfianza hacia el Estado se apoya en la

distancia que suele existir entre el consenso retórico y el compromiso real. Al respecto, vale la pena evocar la *paradoja de Bossuet* que utiliza Pierre Rosanvallon (2012) para describir la situación actual con respecto a la justicia social. Según dicha paradoja, los seres humanos deploran en general aquello que aceptan en particular o, aplicado a la situación actual, rechazan una forma de sociedad que provoca niveles inéditos de desigualdad pero aceptan los mecanismos que la producen (y/o desconfían de los que pueden intentar alguna solución).

Para los educadores, lo más interesante de estos enfoques radica en poner la mirada en la dimensión epistemológica y cognitiva que subyace a esta aparente contradicción en el comportamiento de los ciudadanos. Para la condena de situaciones globales, las personas se apoyan en hechos e informaciones objetivas. En cambio, para la aceptación de situaciones particulares se toman en cuenta elecciones y comportamientos individuales. Un ejemplo de este dualismo, que se vincula directamente con las políticas educativas, se expresa en el comportamiento de muchas familias respecto a la elección de la escuela para sus hijos. Mientras se condena el carácter injusto de la segmentación del sistema escolar en general, individualmente se tiende a evitar cualquier medida que promueva una distribución más equitativa de la matrícula y dificulte la decisión de colocar a los propios hijos en establecimientos donde sólo concurren sus "iguales".

Estas hipótesis e informaciones generales se especifican en el caso argentino a través de los datos y los análisis presentados por Alejandro Grimson acerca del contraste entre el imaginario igualitario que suele atribuirse a la cultura ciudadana de nuestro país y la realidad de significativas desigualdades y mecanismos de injusticia y discriminación que se expresan en cuatro dimensiones principales: la raza, la clase social, el género y la ubicación territorial. Las dificultades para construir un concepto de "nosotros", que defina los contenidos de aquello que consideramos "común", ha sido una constante en nuestra historia, lo cual interpela la capacidad socializadora de instituciones como la escuela obligatoria.

Al respecto, es importante recordar que la Ley 1420, sancionada en 1884 luego de un histórico debate sobre el laicismo escolar, no fue una ley "nacional" desde el punto de vista de su ámbito de aplicación. Sus principios regían sólo para las escuelas que dependían del gobierno nacional. Varias provincias tuvieron –y tienen– enseñanza religiosa en las escuelas porque la Ley 1420 no regía en sus jurisdicciones. El ámbito de lo "común" ha sido históricamente asociado a lo urbano bonaerense y no al ámbito nacional. Ahora, en cambio, disponemos de una ley nacional a

la cual deben ajustarse todas las legislaciones jurisdiccionales, donde se promueve la identidad nacional basada en el respeto a la diversidad. Asimismo, esa ley define a todas las escuelas como públicas, independientemente de quién las administre. Desde este punto de vista, por ejemplo, el debate sobre enseñanza religiosa o sobre cualquier otro particularismo que defina la identidad de un sujeto (etnia, género, nacionalidad, etc.) debe ser encarado en el marco de los fines y objetivos de la Ley Nacional de Educación (Ley 26 206) aprobada en diciembre de 2006.

El desafío de construir el contenido de lo común y del “nosotros” asume hoy significados nuevos y complejos, y son el motivo principal de los análisis sobre la cultura del nuevo capitalismo (Sennett, 2006). Desde el punto de vista de la política educativa, y sin salir del contexto argentino, es necesario poner de relieve la creciente segmentación social y cultural de la oferta educativa. Si bien la universalización del acceso permite que hoy tengan acceso a los niveles medio y superior de la educación sectores de población cultural y socialmente cada vez más diversos, los establecimientos escolares tienden a ser cada vez más homogéneos. La escuela pública, sea de gestión estatal o privada, es un espacio donde conviven los semejantes, no los diferentes. Si bien existen pocos estudios acerca del impacto socializador de este proceso de segmentación, sabemos que no es suficiente con cambiar los diseños curriculares. Promover la adhesión a la justicia moviliza diferentes variables del sistema educativo. La principal, aunque no la única, es la variable curricular. Para superar la contradicción entre condena general a la injusticia y aceptación particular de los mecanismos que la provocan es necesario introducir experiencias de aprendizaje que demuestren su efectividad en el logro de este objetivo. Uno de los desafíos más relevantes de la investigación educativa consiste, precisamente, en definir esas experiencias de aprendizaje tanto para cada nivel y modalidad como para cada uno de los actores del proceso pedagógico. La experiencia, al respecto, indica que la formación de mayores niveles de responsabilidad social está asociada a la articulación entre la dimensión cognitiva, la dimensión ética y la dimensión emocional de las personas. El aprendizaje destinado a promover responsabilidad social exige el manejo de información y conocimientos, pero también implica modificar prejuicios, estereotipos y representaciones muy instaladas en la cultura y subjetividad de los actores sociales. Desde este punto de vista, una estrategia pedagógica orientada al logro de estos objetivos de aprendizaje implica diseñar y programar la realización de experiencias que movilicen las tres dimensiones mencionadas, de forma articulada.

Si bien la debilidad en la adhesión a la justicia atraviesa a todos los sectores sociales, los mayores niveles de responsabilidad se encuentran en los sectores dirigentes. Desde esta perspectiva, el papel de las universidades y del conjunto de la educación superior es crucial. Asimismo, es necesario tener en cuenta que este objetivo es pertinente tanto para la formación de profesionales y científicos de las carreras comúnmente llamadas “duras” como para las “blandas”. Decisiones acerca de hacia dónde dirigir y cómo utilizar las investigaciones sobre salud, manipulación genética, cuidado del medio ambiente y producción de alimentos, por ejemplo, son tan importantes como las correspondientes a las investigaciones sobre creación de empleo, enseñanza de las ciencias, construcción de viviendas o procesos migratorios.

Diseñar experiencias de aprendizaje que articulen las tres dimensiones mencionadas no implica negar la especificidad de cada una de ellas. En el plano de la dimensión cognitiva, desde la cual opera con mayor importancia el ámbito educativo formal, es importante retomar los aportes de Edgar Morin (2014), quien señaló hace ya mucho tiempo la frecuente –y negativa– asociación entre saber especializado y ausencia de responsabilidad sobre las consecuencias globales de su uso. Según su enfoque, el debilitamiento de la percepción global conduce al deterioro del sentido de responsabilidad, ya que cada individuo tiende a hacerse responsable solamente de su tarea especializada. El saber especializado también provoca el empobrecimiento del sentido de solidaridad, ya que no permite percibir el vínculo orgánico que existe entre el conocimiento y la sociedad.

Diseñar y promover la vivencia de experiencias de aprendizaje que generen adhesión a las orientaciones de sentido de la educación interpela la subjetividad de los actores del proceso pedagógico, en particular la de los alumnos y los docentes. Desde este punto de vista, impulsar estas experiencias puede jugar un papel importante para superar las situaciones de anomia y desinterés que muchos estudios diagnostican como características tanto de las instituciones como de los sujetos. El texto de Elena Duro aporta algunos datos relevantes con respecto a los estudiantes. El ausentismo docente –verificado sobre todo en las áreas marginales urbanas– es otro indicador del nivel de anomia que rodea al desempeño de los educadores. El contraste con estos escenarios lo encontramos en aquellas escuelas, docentes o estudiantes que logran romper los determinismos y superar las dificultades, y donde uno de los factores clave para explicar esos resultados es la presencia de un proyecto que da sentido a las conductas. La vigencia de estas pautas hoy rige a nivel individual o, a

lo sumo, a nivel de algunas instituciones. El desafío es cómo instalar un sentido que oriente al conjunto del sistema.

El análisis de la experiencia nacional e internacional en este terreno permite identificar algunos ejemplos que han mostrado fertilidad en este campo y que demuestran que es posible alcanzar este objetivo. El servicio social obligatorio en todas las carreras universitarias, el juramento por los resultados del aprendizaje en los nuevos docentes y profesores, las redes de escuelas de alumnos de diferentes culturas, religiones, etnias o condiciones sociales, las actividades y proyectos comunes en el ámbito del cuidado del medio ambiente, así como las posibilidades que ofrecen el arte y el deporte para promover la adhesión al principio de justicia que requiere nuestra sociedad son algunas de las experiencias de aprendizaje que podrían ser tomadas como base para los cambios curriculares. Las disciplinas tradicionales también son un campo propicio para orientar su enseñanza en función del sentido general de la educación. Enseñar –y aprender– ciencias exactas y naturales, por ejemplo, hoy es –o debería ser– un componente central de la formación ciudadana.

LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE POLÍTICA EDUCATIVA

VOLVER A LA PEDAGOGÍA PARA ROMPER EL DETERMINISMO SOCIAL DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

Si el sentido de la educación es construir sociedades más justas, el principal problema es romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje. Sea cual sea el instrumento de medición que utilicemos (PISA, ONE, TERCE, etc.), lo cierto es que los resultados escolares están asociados al origen social de los alumnos. Este determinismo no es una fatalidad, como lo demuestran los datos de varios países o de determinados períodos históricos.

Las explicaciones sobre las causas del fracaso escolar tienen una larga historia, que aparece en varios de los textos de este libro. En la década del noventa, sin embargo, se difundió un enfoque con fuertes implicancias políticas, según el cual el fracaso escolar era una consecuencia del bajo nivel de responsabilidad por los resultados por parte de las administraciones educativas. El diagnóstico acertaba en señalar uno de los rasgos más importantes del funcionamiento de los sistemas educativos. Lo políticamente más cuestionable, sin embargo, fue que, si bien se abandonaba la idea de transferir la responsabilidad por los resultados a variables

externas al sistema, ahora se la adjudicaba a un actor específico: los docentes. El corolario político más importante de este enfoque fue –o es– la hipótesis según la cual la responsabilidad por los resultados aumentaría si se introdujeran sistemas de evaluación tanto para los alumnos como para los docentes.

Pero la experiencia nacional e internacional indica que medir no mejora la calidad, de la misma manera que el termómetro no cura la enfermedad. Sólo nos da un indicador del diagnóstico. No se trata de subestimar la importancia de introducir sistemas de evaluación en los modelos de gestión educativa, sino de advertir el carácter sistemático de los problemas y los propios modelos de gestión. El trabajo de Gvirtz y Torres desde el punto de vista de la gestión y los aportes de Duro sobre la calidad de los resultados escolares indican la necesidad de ubicar los mecanismos de evaluación en el marco de estrategias integrales destinadas a garantizar calidad para todos.

Los análisis presentados en este libro evidencian que la discusión acerca de la ruptura del determinismo social de los resultados de aprendizaje coloca la dimensión pedagógica en un lugar central de las estrategias educativas. Para decirlo en pocas palabras: sólo será posible seguir aumentando la cobertura educativa si se modifican los patrones pedagógicos dominantes en los distintos niveles del sistema educativo.

El estudio de Batiuk, por ejemplo, permite apreciar con claridad que el impacto de la significativa expansión cuantitativa de la educación inicial se neutraliza por la precaria calidad de las intervenciones pedagógicas que tienen lugar en ese nivel de enseñanza. En el mismo sentido, el análisis de Duro sobre la escolaridad obligatoria muestra el predominio de prácticas de enseñanza rutinarias y de baja exigencia cognitiva, que juegan un papel importante para explicar fenómenos de abandono prematuro, particularmente en la escuela secundaria. Dussel muestra los avances realizados en los cambios curriculares y algunas experiencias innovadoras tanto desde el punto de vista institucional como pedagógico y didáctico, que, sin embargo, no logran modificar los patrones dominantes en el conjunto del sistema. El texto de Zacarías y Aberbuj señala la relevancia de introducir patrones pedagógicos renovados en los sistemas de acceso a la enseñanza superior para resolver el enorme problema de las altas tasas de fracaso en el ingreso y primer año de las carreras universitarias.

La importancia de la dimensión pedagógica también se pone de relieve en las instancias dedicadas a la formación profesional y los programas educativos nacionales de adultos en general, como el Plan Fines,

Progresar y otros de carácter jurisdiccional. En este terreno –de gran relevancia tanto para las estrategias de competitividad económica como de reparación de deudas sociales con vastos sectores de la población–, la pedagogía también debe enfrentar nuevos desafíos. El texto de Sladogna muestra con claridad la necesidad de superar los enfoques tradicionales y asumir las exigencias pedagógicas de una formación profesional pensada como un proceso continuo que acompaña la formación de competencias del trabajador adecuadas a los requerimientos de la innovación tecnológica. En el centro de esta discusión se encuentra el diseño de una pedagogía para el aprendizaje a lo largo de toda la vida, sobre la cual es posible y necesario establecer la complementariedad entre la educación formal de tipo escolar y la formación profesional permanente.

Reconocer que la pedagogía constituye una variable clave para las políticas educativas supone un desafío recíproco: la política debe dar lugar a la dimensión pedagógica y la pedagogía debe asumir el reto político de romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje. En este punto es donde, probablemente, se presente en su mayor nivel de complejidad el tema de la articulación entre la dimensión política, la dimensión pedagógica y la gestión administrativa. El discurso político de la justicia social no puede renegar de la excelencia en los resultados. Es preciso reconocer claramente que la inclusión educativa no puede ser sinónimo de bajo nivel de exigencias. Pero las exigencias no pueden definirse por patrones tradicionales. La calidad educativa, como indican los textos de Duro y Dussel, supone aprender a pensar, así como a formar en valores de fraternidad. Pero el discurso sobre los objetivos de la educación debe salir de la esfera retórica y traducirse en prácticas efectivas de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, es posible apreciar que ha comenzado un proceso de interrelación del discurso pedagógico dominante en las últimas décadas, a partir de su baja capacidad para modificar las prácticas utilizadas en las salas de clase. Hay un renovado debate en el interior del constructivismo, donde se señala la importancia de procesos culturales como la transmisión (Blais y otros, 2014) y la necesidad de ubicar el proceso de enseñanza y aprendizaje en el contexto institucional de la escuela. El texto de Zacarías y Aberbuj sobre la pedagogía en el acceso a la universidad indica que algunos aportes desde esta perspectiva ya comienzan a mostrar frutos prometedores.

El actor clave que pone en juego la dimensión pedagógica de las políticas educativas es el docente. Al respecto, es necesario reconocer el carácter integral de las estrategias dirigidas al sector docente, con sus componentes fundamentales: condiciones de trabajo, formación, carre-

ra. El texto de Rivas pone de relieve este enfoque y da pistas para el diseño de políticas que enfrenten este problema, donde resulta fundamental incorporar a la cultura profesional del desempeño docente un fuerte compromiso con la justicia social y con los resultados de aprendizaje de los alumnos.

EL TERRITORIO COMO ÁMBITO DE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN EDUCATIVA

En los discursos políticos sobre educación, es habitual que la prioridad a la reforma institucional sea asociada al enfoque neoliberal. Resulta imprescindible, sin embargo, superar este resabio del pasado, que impide a las políticas de justicia social asumir la relevancia de las nociones de eficiencia, eficacia y responsabilidad por los resultados. Asumir la relevancia de esas nociones permitiría, además, superar falsas dicotomías que han dominado gran parte de los debates políticos recientes. Un ejemplo de este fenómeno gira alrededor de la dicotomía entre focalización y universalidad. Bajo la hipótesis de que la focalización de las políticas tiende a estigmatizar y a consolidar la situación que se pretende resolver, se pierden la posibilidad y la necesidad de aplicar estrategias que resolvían situaciones que se definen, precisamente, por su especificidad. A la inversa, los enfoques universalistas, que pretenden garantizar derechos comunes, corren el riesgo de beneficiar a quienes no lo necesitan o a tratar a sujetos muy diversos con estrategias homogéneas.

La bibliografía más reciente y los trabajos de Gvirtz y Torre, Batiuky y Steinberg, que se incluyen en este libro, muestran la importancia de la variable territorial para superar los dilemas que presenta la opción focal-universal. El enfoque territorial permite apreciar que el verdadero dilema no se juega entre lo focal o lo universal, sino entre políticas sectoriales o políticas integrales. Como muestra el texto de Steinberg, este enfoque adquiere toda su relevancia en el caso de situaciones de extrema vulnerabilidad, que exigen planes de emergencia caracterizados por su alcance intersectorial.

Pero el desafío de la gestión de políticas integrales también se pone de manifiesto en el ámbito de la formación profesional. El texto de Sladogna constituye, desde este punto de vista, un aporte relevante sobre un tema por lo general poco considerado en los discursos de política educativa. La disociación entre las diferentes áreas que brindan servicios de formación profesional es uno de los mayores déficits de las políticas de empleo. La propuesta de crear sistemas abiertos de formación

profesional se basa, precisamente, en la articulación entre diferentes instituciones y actores, que tienen densidades y presencias distintas según el ámbito territorial en el cual pretenden desarrollar sus actividades. Ministerios de Educación, de Trabajo, secretarías de Cultura, municipios, sindicatos, cámaras empresariales, etc., están llamados a trabajar de manera articulada, cada uno con su contribución específica, en el marco de un diseño institucional que dé cuenta de la complejidad de las estrategias de formación profesional en economías tecnológicamente heterogéneas.

La mirada desde el territorio también permite enfrentar otro de los dilemas más importantes de la gestión educativa en contextos de desigualdad y heterogeneidad cultural: el manejo de diferentes secuencias de acción. La bibliografía al respecto ha planteado de forma reiterada que sistemático e integral no son sinónimos de simultaneidad. Hay algunas simultaneidades básicas, como indica Duro en su texto, pero las secuencias de acción no pueden ser las mismas en situaciones territoriales diferentes. Manejar esta diversidad exige una fuerte capacidad de gestión, alto nivel de profesionalismo en los cuadros de la administración, y ágiles y confiables sistemas de información. Construir esas capacidades es una línea política en sí misma, que exige plazos largos y una ruptura cultural con las lógicas clientelísticas con las cuales se suele regir el reclutamiento de cuadros en las administraciones públicas, nacionales y subnacionales.

Desde esta perspectiva, otorgar mayor poder y autonomía al territorio no significa debilitar el poder de las administraciones centrales. Al contrario, sólo con administraciones centrales fuertes es posible que los poderes locales ejerzan eficazmente su papel. El poder de las administraciones centrales, sin embargo, debe radicar en un ejercicio real de sus tres funciones básicas: definir consensos, medir resultados y compensar desigualdades. Para los consensos, existen dispositivos institucionales y políticos que han mostrado sus posibilidades (Consejo Federal de Educación, Congreso nacional); las mediciones también cuentan con sus órganos a nivel nacional que, sin duda alguna, deben ser fortalecidos tanto técnica como políticamente. Donde quizás sea necesaria una mayor reforma institucional es con respecto al papel compensador de las administraciones centrales. El texto de Vera indica con claridad la necesidad de introducir cambios institucionales profundos en los instrumentos utilizados para definir y distribuir las inversiones en educación, que fortalezcan el papel de la administración nacional en su rol compensatorio. Además del financiamiento, las administraciones deben

compensar desigualdades en capacidad de gestión, incluso dentro de las administraciones de jurisdicción provincial. Estas desigualdades no se refieren sólo a disponibilidad de capacidades técnicas sino también al fortalecimiento de la capacidad política para negociar tanto con las administraciones centrales como con determinados actores locales con los cuales la escuela tiene o puede tener vínculos de tensión o de conflicto (*dealers*, punteros, etc.).

En esta misma línea de análisis, una gestión orientada hacia la justicia social también discute con la lógica de mercado instalada en las políticas públicas, según la cual la satisfacción de las demandas es la garantía para alcanzar mejores niveles de calidad. La gestión orientada hacia la justicia no niega la validez de las demandas. Sólo indica que la capacidad de demanda está desigualmente distribuida y debemos distinguir entre satisfacer demandas y satisfacer necesidades. En contextos de alta vulnerabilidad social existen necesidades cuyos actores no logran expresar como demandas. Los sistemas de gestión deben tomar en cuenta esta diferencia y trabajar para fortalecer la capacidad de demanda.

La discusión sobre la dimensión territorial de la política educativa asume significados específicos en el ámbito de la educación superior. El texto de Ruta muestra la necesidad de superar los enfoques tradicionales de la autonomía universitaria e incorporar modalidades de planificación que introduzcan mayores niveles de racionalidad en los procesos de expansión de la cobertura. La política educativa argentina en este ámbito ha sido particularmente activa en las últimas décadas, cuando se crearon varias decenas de universidades públicas nacionales. Este rasgo nos distingue del resto de los países de la región, donde predominó una clara tendencia privatizadora. Este proceso, sin embargo, exige ahora el diseño de mecanismos institucionales que permitan una mayor articulación entre universidades nacionales, universidades privadas e institutos superiores, y entre todos ellos con las necesidades y demandas locales. En el caso de las universidades, Ruta muestra también la importancia del espacio internacional en el análisis de la dimensión territorial. La producción de conocimientos y su utilización asumen cada vez más una dimensión global, a la cual nuestras universidades no pueden estar ajenas. Estos cambios institucionales suponen una profunda modificación cultural en el conjunto de los actores de la vida universitaria, en particular de sus autoridades y docentes.

DESAFÍOS PENDIENTES

El análisis presentado en las páginas precedentes intentó mostrar la importancia de las variables culturales e institucionales en el diseño de políticas destinadas a promover mayores niveles de justicia en el sistema educativo. Este enfoque no pretende subestimar las dificultades que surgirán para sostener y, eventualmente, aumentar los actuales niveles de inversión en educación. Los pronósticos acerca de la evolución económica coinciden en señalar que –en el mejor de los casos– entraremos en un ciclo de crecimiento moderado. Podrán producirse acontecimientos favorables –sobre todo vinculados a la explotación de los yacimientos de Vaca Muerta–, pero lo cierto es que, para sostener la legitimidad de la mayor inversión en educación, será necesario mostrar su impacto en los resultados educativos, en particular –aunque no sólo– en los sectores sociales más vulnerables. Siguiendo el esquema analítico adoptado en este texto, es posible señalar la importancia de los aspectos culturales e institucionales, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta educativa.

Con respecto a la demanda, sería necesario acompañar el financiamiento destinado a mejorar las condiciones materiales de vida de los sectores más pobres con políticas que promuevan o fortalezcan su capacidad de traducir necesidades educativas en demandas más calificadas. La baja calidad de la demanda educativa no afecta sólo a los sectores más pobres sino que es un fenómeno más general y, en alguna medida, específico del caso argentino. Producir cambios culturales en este ámbito compromete a todos los actores sociales, particularmente a los medios de comunicación y al sector empresario. Ya se ha dicho en otras oportunidades que los empresarios, por ejemplo, deberían asumir que no pueden continuar con el doble discurso de reclamar una cultura del esfuerzo en el sistema educativo y, al mismo tiempo, financiar los programas de la televisión basura que impactan directamente en la socialización de las nuevas generaciones.

La clase política, por su parte, debería volver a colocar a la educación en un lugar prioritario de su agenda de discusiones, asumiendo que ella constituye un pilar fundamental del crecimiento económico con justicia social. Para ello, sin embargo, es necesario superar la paradoja de reclamar de la clase política un comportamiento que asuma perspectivas de largo plazo y, al mismo tiempo, exigirle resultados inmediatos, sobre los cuales se rige la adhesión electoral. La responsabilidad principal para superar esta lógica del comportamiento ciudadano recae en la propia

clase política, y uno de los dispositivos para avanzar en esta línea podría girar alrededor de la definición de planes decenales de educación, aprobados por ley. En esa lógica, las políticas educativas asumirían el nivel de políticas de Estado. La Argentina hizo una buena experiencia con la Ley de Financiamiento Educativo, que definió no sólo una meta general sino metas específicas. Los contenidos de dicha norma hoy son obsoletos, ya que la meta del 6% del PBI para educación figura en la Ley Nacional de Educación y las metas específicas estuvieron fijadas para el año 2010. Una opción posible para avanzar en este proceso sería la elaboración de un plan decenal, con metas específicas y el financiamiento para cumplir con dichas metas, discutido y aprobado por el Parlamento.

El desafío con respecto a los sindicatos docentes consiste en superar la cultura del paro como única estrategia de lucha por mejores condiciones de trabajo, dado que impacta directamente en la calidad de la escuela pública estatal, y su rechazo a propuestas de profesionalización, de carrera docente y de mayor responsabilidad por los resultados.

En términos de la oferta educativa, la hipótesis más divulgada y aplicada en las últimas décadas para lograr el cambio cultural necesario para que la inversión en insumos materiales se traduzca en mejoras de calidad y equidad consistió en sostener que la variable clave era modificar los patrones de organización institucional. Desde este punto de vista, en varios países y momentos recientes se definieron estrategias de acción basadas en dar mayor autonomía a las escuelas, instalar sistemas de evaluación de resultados –con su corolario en términos de tablas de posiciones–, tanto para los estudiantes como para los docentes, pagar por resultados y privatizar la gestión de las escuelas. El discurso del cambio institucional estuvo fuertemente asociado a los valores de eficiencia y eficacia, lo cual generó serias resistencias en los actores internos del sistema educativo, acusados de responsables por los malos resultados. El desafío en este punto es articular cambios institucionales con proyectos de justicia social. Desde esta perspectiva, no hay contradicción entre eficiencia y justicia social. Evaluar resultados para romper determinismos sociales es distinto a evaluar resultados para establecer rankings y competencia entre escuelas o entre docentes. Otorgar autonomía a las escuelas para promover guetos o respuestas curriculares particularistas es muy distinto a dar autonomía para definir procesos pertinentes en el logro de objetivos comunes.

La reforma institucional no se agota en el nivel macro de la administración educativa. Los análisis del nivel micro indican la necesidad de considerar cambios en el diseño de los establecimientos escolares. Esta necesidad adquiere su mayor nivel de relevancia en el caso de la escuela

secundaria. En este ámbito, la incongruencia entre los desafíos y el diseño institucional es de una magnitud tal que obliga a considerar este tema como una urgencia de máxima prioridad. Sin embargo, carecemos de algunos consensos básicos acerca de las orientaciones de los cambios necesarios. En este sentido, los aportes de Duro y Dusell sirven de base para iniciar la discusión y, eventualmente, diseñar acciones que vayan en la línea de fortalecer la institución escolar como centro de los procesos de cambio. Esto supone incentivar proyectos por escuela, la formación de equipos con horas institucionales, la incorporación a estos equipos de perfiles profesionales diferentes según el contexto en el cual trabaje la escuela (tutores, trabajadores sociales, etc.). La mayor autonomía y diversificación institucional deben estar acompañadas por una fuerte administración central que defina objetivos comunes, evalúe resultados y compense desigualdades.

La dimensión institucional suele ser analizada –y reformada– en los patrones formales de la organización y a través de regulaciones normativas. Sin duda, este aspecto es fundamental. Sin embargo, en el actual contexto argentino es posible postular que debemos prestar mucha atención a la existencia de grados diferentes, pero importantes, de anomia en el funcionamiento de las instituciones. El dato más elocuente al respecto es el peso que ha adquirido la personalidad de algunos actores claves (el director, algún docente o algún supervisor), para explicar las características del funcionamiento institucional. Con el mismo marco normativo, las instituciones funcionan –o no funcionan– de manera muy diferente según quiénes trabajen en ellas.

No se trata de negar, ni mucho menos, la importancia de los rasgos de personalidad de los actores del proceso educativo. Ya nos referimos a las “políticas de subjetividad” para incorporar estas variables a las políticas educativas, sobre todo desde el punto de vista de la formación de dichos actores (Tedesco, 2012). Pero cuando dichos rasgos o sus opuestos pueden estar presentes y su presencia es producto de la pura casualidad, es necesario considerar que el punto de partida para cualquier proceso de cambio institucional es diferente al que tendríamos si queremos cambiar un modelo institucional que funciona con normalidad.

El cambio institucional en el marco de un proyecto político-educativo destinado a promover justicia social no puede subestimar la importancia de la variable pedagógica. Al respecto, como ya fue expuesto en otros trabajos, es necesario asumir la centralidad de algunos contenidos (alfabetización en lectoescritura, alfabetización digital, alfabetización científica) y la imprescindible renovación de los saberes y de los valores con los

cuales los docentes ejercen su profesión. Sabemos que los futuros maestros y profesores no adquieren durante su formación inicial y en servicio las herramientas básicas para desempeñarse en los primeros grados de las escuelas primarias, donde se debe enseñar a leer y escribir, ni para trabajar en contextos específicos como los pueblos originarios, las escuelas rurales unidocentes, la extrema pobreza y muchos otros que existen en el país. No debe haber otra profesión donde exista tanta separación entre lo que se enseña en el período de formación y lo que luego se exige en el desempeño.

Asimismo, es necesario encarar con profundidad el cambio pedagógico en las universidades. En este nivel, los cambios institucionales ya fueron realizados hace tiempo y las instituciones gozan de autonomía para realizar los que se consideren pertinentes. Sin embargo, esos cambios no han estado asociados a mejoras en las estrategias de enseñanza. Cambiar las escalas de prestigio con las cuales operan los actores de la vida universitaria, donde la enseñanza en los primeros años goza de muy bajos niveles de consideración, es un desafío crucial para que el acceso a la universidad no se transforme en una experiencia de fracaso.

Por último, pero no menos importante, es necesario asumir el desafío de valorizar la escuela pública en el imaginario de la población. Los sectores medios y altos abandonaron la escuela pública a partir de la década de 1960. Lo nuevo es que el deterioro de su imagen está alcanzando a sectores de bajos recursos. Valorizar la escuela pública estatal también es un desafío cultural. Probablemente esto implique superar los altos niveles de anomia que se perciben en su funcionamiento pero, por sobre todas las cosas, mostrar que es capaz de lograr que los alumnos que asisten a ella logren aprender.

Todos estos desafíos interpelan a la actividad académica. La agenda de la política educativa compromete a la investigación. Es necesario conocer y explicar mejor algunos problemas para superar la debilidad teórica con la cual la pedagogía y las ciencias de la educación en su conjunto pretenden enfrentar los desafíos de la construcción de una sociedad más justa.

POLÍTICA UNIVERSITARIA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
DE LA DOCENCIA EN LOS PRIMEROS
AÑOS DE LAS CARRERAS
UNIVERSITARIAS

IEC - CONADU

Fortalecimiento de la
docencia y democratización
de la universidad

LA UNIVERSIDAD COMO DERECHO

EDUARDO RINESI

ALGUNOS APORTES PARA PENSAR
LOS PRIMEROS AÑOS DE LA
FORMACIÓN UNIVERSITARIA
DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS
ESTUDIANTES

SANDRA CARLI

UNA INTERPELACIÓN NECESARIA:
ENSEÑANZA Y CONDICIONES
DEL TRABAJO DOCENTE EN LA
UNIVERSIDAD

GLORIA EDELSTEIN

DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSITARIA
Y DESIGUALDAD SOCIAL EN
AMÉRICA LATINA

ADRIANA CHIROLEU

EDUARDO RINESI

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE
GENERAL SARMIENTO

LA UNIVERSIDAD COMO DERECHO

1.

Hace ahora tres décadas, la peor dictadura de la historia argentina se batía en retirada tras el fracaso militar en las islas Malvinas y empezaba a vislumbrarse en el horizonte la recuperación de que se nombraba como *democracia*. Esa palabra sería la voz de orden de las discusiones del ciclo que se abría, y junto con esa esta otra, que iría a marcar toda la teorización, novedosa e interesante, de esos años: *transición*. Es que la democracia, en efecto, no podía verse, ni antes ni incluso después de diciembre de 1983, como una conquista ya alcanzada, realizada y firme, sino que se percibía más bien como una especie de utopía que asomaba al final de un camino laborioso que había todavía por delante, de un recorrido de lucha contra los resabios de autoritarismo que se trataba de dejar atrás (y que quizás con excesiva ligereza se pensaban más como un rasgo caracterológico o cultural de “los argentinos” que como el resultado bien preciso de los intereses materiales y concretos que habían animado las aventuras dictatoriales en el pasado) y de construcción del nuevo horizonte de convivencia que era necesario forjar. ¿Sobre qué principios? Sobre todo sobre uno, que estaba sin duda a la cabeza de los valores que organizaban la reflexión teórica y la tarea política de construcción de esa democracia hacia la que se “transitaba”: la *libertad*. En efecto, si tuviéramos que decir qué tipo de utopía era esa utopía democrática con la que soñábamos en aquellos, *nuestros años ochentas*, diríamos que era la utopía del reinado pleno e irrestricto de la libertad, que era exactamente lo que había faltado en los años oscuros que se buscaba dejar de una vez atrás.

La democracia como utopía, entonces, y como una utopía de la libertad. Lo que llevaba también a una consecuencia que importa destacar,

que es la de una especie de antiestatalismo de principio, que fue uno de los signos fuertes del pensamiento de esos años. En efecto, en la medida en que en el pasado inmediato el Estado, convertido en un ominoso aparato de opresión, había sido el responsable principal de la pérdida de la libertad de los sujetos, el pensamiento –permítaseme llamarlo así: “liberal-democrático”– de los 80 tuvo en el rechazo de ese Estado uno de sus rasgos decisivos. Para decirlo rápido, el pensamiento sobre el Estado de los años de la transición a la democracia fue el pensamiento sobre el Estado que inspiraba la película más vista del cine argentino de esos años: *Camila*, de María Luisa Bemberg, que era una película sobre la dictadura de Rosas que todos vimos como una película sobre la dictadura de Videla, sobre la barbarie a la que conduce la pretensión de los Estados de regular la vida de sus ciudadanos, cuya libertad y autonomía eran en cambio los valores que se trataba ahora, más que cualquier otro, de preservar. Así, en síntesis, el Estado, en esos años que aquí estamos recordando, era pensado, tan precaria como –por lo dicho– comprensiblemente, como estando casi necesariamente del lado de las cosas malas de la vida y de la historia, y las líneas mayores del pensamiento teórico y político de la “transición” tenían más bien la característica de realizar una apuesta fuerte por la capacidad democratizadora de las fuerzas de la “sociedad civil”, donde residían individuos y “movimientos sociales” ávidos de independencia y de autonomía.

Tres décadas después, varias cosas cambiaron en nuestros modos de pensar la política, la democracia y aun, por cierto, el propio Estado. Para empezar, parece evidente que hoy hablamos bastante menos que lo que lo hacíamos en aquellos años de “democracia”,

y mucho menos de la democracia como una utopía distante o como el puerto de llegada de ningún proceso. Más bien, me gustaría sugerir, cuando hoy hablamos de la democracia hablamos de *ella misma* como un proceso, y quizás por eso hablemos menos de democracia que de *democratización*. Como si el “ción” (que siempre designa un movimiento, una evolución) de la palabra “transición” se hubiera mudado al otro de los términos del par de conceptos que usábamos entonces, y como si el proceso que se tratara ahora de pensar no fuera ya el de conquista de una “democracia” que nos esperara al final de un túnel o de una ruta llena de dificultades sino el de la *profundización* de un camino que vamos recorriendo. Primera diferencia. Y la segunda: que ese camino no parece ser ya el camino hacia grados mayores de *libertad*, sino el camino hacia el usufructo de una cantidad mayor de *derechos*. De la democracia a la democratización: de la libertad a los derechos. La democratización es el camino que nos lleva en el sentido de una generalización, de una universalización de derechos. De una transformación de los privilegios o prerrogativas de unos pocos en derechos de todos. Me parece que ése es el signo de estos tiempos que ahora transitamos.

Y que se caracterizan también, y por lo mismo, por una nueva valoración sobre el Estado y una nueva perspectiva desde la que hoy tendemos a pensarlo. Porque si en la mirada –dijimos– “liberal” que dominó nuestro acercamiento a la cuestión en los años de la “transición” el Estado se nos aparecía casi inevitablemente como uno de los poderes que amenazaban nuestra independencia y nuestra autonomía, como un enemigo de la libertad, hoy empezamos a recuperar una idea del Estado diferente, según la cual el mismo se presenta

menos como una amenaza al disfrute de nuestras libertades que como una condición para el ejercicio de nuestros derechos, que sólo lo serán –parece que empezamos a entender– si tenemos un Estado en condiciones de garantizarlos. De manera que en el mismo movimiento por el que pasamos de la preocupación por la libertad a la preocupación por los derechos nos desplazamos también de una mirada antiestatalista a una mirada que pone al Estado del lado de las cosas buenas de la vida y de la historia. Lo cual, por otro lado, ha formado parte desde siempre de la gran tradición republicana, que de Aristóteles a Hegel y de Cicerón a los jacobinos rioplatenses de hace ahora dos siglos, siempre pensó que nadie puede realizarse sino en una comunidad ella misma realizada, y que el instrumento de esa realización comunitaria es esa organización política de la comunidad (esa “realidad de la idea ética”, como la llamó el autor de los *Principios de Filosofía del Derecho*) que es el Estado. En estos tiempos en que levantar la bandera de la república parece haberse convertido en una prerrogativa casi exclusiva de los grupos liberal-conservadores menos imaginativos, vale la pena recordar que el republicanismo fue siempre, en sus versiones más interesantes y más recuperables, un estatalismo.

Que por supuesto, para ser políticamente provechoso, no puede ser ingenuo. Haríamos mal, en efecto, en dejar atrás el pobre antiestatalismo de las décadas recientes (ya lo dije: de los políticamente liberales 80 y de los económicamente neoliberales 90) para abrazar en su reemplazo, sin ninguna precaución, un estatalismo simétricamente candoroso e irreflexivo, como si a esta altura de las cosas no supiéramos suficientemente bien que el Estado siempre encubre, reproduce y legitima relaciones de dominación y de opresión de distinto tipo, que no tienen por qué conformarnos y que es sin duda necesario combatir. Pero tampoco se trata de actuar y de pensar como si no hubiéramos aprendido, en la Argentina y no sólo en la Argentina, que del otro lado del Estado no está –como alguna vez pudo creerse, como se sugirió hasta hace poco *incluso y acaso sobre todo en el interior de familias políticas de avanzada o emancipatorias*– ni la libertad ni la autonomía finalmente realizada ni el encuentro de la comunidad consigo misma ni el cielo del socialismo ni el fin de la alienación y la injusticia, sino las formas más descontroladas de la explotación y los abusos, las formas más extremas de la miseria y la desprotección, la pérdida completa de derechos, la desafiliación, el desamparo y la orfandad más desesperantes.

Más allá de las complicidades del Estado con la reproducción de situaciones que por todo tipo de motivos podemos y debemos cuestionar, hay al menos lo que con mucha prudencia podemos llamar *una dimensión de universalidad* que forma parte de la naturaleza misma del Estado y que es la que permite a los ciudadanos de ese Estado ver resguardados por él un conjunto de derechos que nadie más que él podría garantizarles.

2.

Entonces: desplazamiento de la idea de democracia como utopía de las libertades a la idea de democratización como proceso de universalización de una serie de derechos garantizados por el Estado. Lo que me gustaría sugerir aquí es que uno de esos derechos que hoy

66

CUANDO HOY HABLAMOS
DE LA DEMOCRACIA
HABLAMOS DE LA MISMA
COMO UN PROCESO, Y
QUIZÁS POR ESO HABLEMOS
MENOS DE DEMOCRACIA
QUE DE DEMOCRATIZACIÓN.

99

podemos empezar a pensar o a representarnos como tales (que hoy *hemos empezado*, de hecho, no sin algunas vacilaciones y dificultades –a las que enseguida me querría referir– a representarnos como tales derechos universales, y no como prerrogativas o privilegios de algunos individuos o de algunos grupos con exclusión de otros) es el derecho a estudiar en la universidad. Quiero decir: que la universidad va recorriendo entre nosotros, como parte de un movimiento más general de democratización de la vida social en su conjunto, el camino que la lleva de ser lo que tradicionalmente siempre fue (y no en las últimas décadas ni sólo en la Argentina, sino en el último milenio y en todos los países de Occidente), a saber, una institución dedicada a la formación de élites (de élites cléricas, de élites judiciales, de élites profesionales, de élites gubernamentales),

a empezar a ser una institución donde los ciudadanos pueden aspirar a ejercer el derecho ciudadano, es decir, *universal*, a realizar estudios superiores. *La Universidad como derecho, o como la institución que garantiza ese derecho: me parece que ésa es la cuestión –la novedad– fundamental.*

Se me dirá que estoy exagerando, y acaso no sin algo de razón. En efecto, sería posible sostener, *contra* lo que estoy diciendo, que, por lo menos desde cierto punto de vista, la universidad es un derecho desde siempre, en el sentido más general de que la Constitución Nacional y las leyes establecen que todos los ciudadanos que puedan acreditar los estudios previos requeridos tienen la posibilidad de intentar ingresar a la universidad y de que el Estado debe garantizar el funcionamiento de esas instituciones a las que ellos tienen el derecho de asistir. El problema es que ese derecho, como tantos otros, corre el serio riesgo de no pasar de ser meramente *formal, abstracto* o *legal*, pero indefinido, si no se verifican un conjunto de circunstancias complementarias que logren darle una materialidad y una concreción ausentes en la pura enunciación de una ley escrita. La pregunta, entonces, es cuáles son esas circunstancias que se han conjugado en la Argentina, no –si se quiere ponerlo así– para que hoy podamos hablar de un “derecho a la educación universitaria” en el país, pero sí para que ese derecho, que hasta no hace mucho tiempo era un derecho, sí, pero un derecho *legal, abstracto* o *apenas formal*, pueda ser verosímilmente representado hoy como un derecho *real, material y concreto*. Para que la universidad pueda hoy ser más o menos verosímilmente representada por todo el mundo como el lugar donde los jóvenes ciudadanos del país pueden, *efectivamente* y no “en principio”, *concretamente* y no “en teoría”, aspirar a ejercer el derecho a un tipo de educación que nunca antes se había puesto en la lista de los derechos ciudadanos exigibles. Pues bien: a mí me parece que esas circunstancias que hoy han permitido, reunidas, ese interesante cambio en nuestras representaciones sobre la universidad, su sentido y su función, son tres.

Por un lado, el hecho de que hoy, a diferencia de lo que ocurría hasta hace pocos años, la escuela secundaria, en la Argentina, es obligatoria. O sea, que las familias argentinas tienen hoy, a diferencia de lo que ocurría hasta hace poco, la obligación *legal* de mandar a sus hijos a la escuela secundaria hasta terminarla. Por supuesto que la mera existencia de esta obligación no garantiza que esas familias tengan las posibilidades económicas y de todo tipo de

cumplir con esta obligación legal que hoy tienen. Pero que tengan esa obligación no es un dato menor. Mientras la escuela secundaria no era una obligación, mientras no era más que una *posibilidad* que el Estado ofrecía a las familias que querían para sus hijos una educación superior a la que sí era obligatoria, entonces la escuela secundaria representaba una alternativa entre otras, y una alternativa que no dejaba de suponer un cierto lujo. Y ni hablar, por lo mismo, de la universidad, que era un destino decididamente minoritario reservado apenas, en la representación de todo el mundo, a aquel sector –ya previamente recortado de entre los hijos de las familias que habían podido darse el lujo de que sus hijos fueran a la escuela secundaria– que, habiéndola terminado, podían darse el *segundo* lujo de no marchar directamente y a tiempo completo al mercado de trabajo. La *obligatoriedad* legal de la escuela secundaria cambia necesariamente esta representación de las cosas, y constituye la primera razón por la que sostengo que hoy podemos pensar (insisto: real, material, efectivamente) a la universidad como un derecho: *sólo cuando la educación secundaria empieza a ser pensada como una obligación, la educación universitaria puede empezar a ser pensada como un derecho.*

Pero además, no se trata de que las familias argentinas hayan sido libradas a su suerte en su obligación de cumplir con la ley que les exige que sus hijos terminen la escuela secundaria. De hecho, querría proponer que la segunda de las tres circunstancias coadyuvantes al cambio que estoy considerando en nuestro modo de representarnos la universidad es justamente la existencia de un importante conjunto de políticas públicas tendientes a facilitarles a las familias argentinas el cumplimiento de esa obligación. Por supuesto, la más notoria y espectacular de todas es la Asignación Universal por Hijo, que es una de las políticas de transferencias de ingresos más potentes que hayan conocido la Argentina y la región, y que parece estar contribuyendo doblemente a la tarea de mejorar la asistencia de los adolescentes a la escuela: permitiendo que muchos de ellos, que acaso no asistían o habían dejado de asistir, puedan volver a ella y terminar sus estudios, y también que los que si estaban yendo a la escuela, pero en condiciones inadecuadas para sacar de ella el mejor provecho, puedan ahora hacerlo en condiciones diferentes: mejor alimentados, mejor vestidos, mejor equipados. De todos modos, la AUH no es la única razón, de las derivadas de las políticas

desarrolladas por el gobierno del Estado, que ha permitido a los jóvenes quedarse en las escuelas o volver a ellas. De hecho, quizás la primera razón de esta posibilidad sea la mejoría económica general experimentada en el país en los últimos diez años, que les ha dado a millones de familias que venían sosteniendo situaciones de gran precariedad las condiciones mínimas para poder atender la educación de sus hijos.

Como sea, es un hecho que una mayor cantidad de chicas y muchachos están terminando la escuela secundaria, y que esto impacta en las representaciones que esta generación de jóvenes se va forjando sobre la universidad, a cuyas puertas, en la medida en que van estando en condiciones de hacerlo, empiezan a golpear con cada vez más entusiasmo. Y esto se vincula con la tercera de las

que tal vez no viven cerca de una de las grandes ciudades donde una o dos generaciones atrás se concentraban las pocas grandes universidades que teníamos, pueda tener la verosímil representación de la universidad como un lugar posible en el que tratar de construirse su destino.

Quiero decir: que por mucho que desde siempre la Constitución y las leyes del país establecieran que la educación (incluida la superior) era un derecho, para un joven del interior cuyos padres no tuvieran el dinero suficiente para pagarle un departamento o una pensión en La Plata o en Buenos Aires o quizás en Tucumán, ese derecho no pasaba de ser, hasta hace un cierto tiempo, un derecho puramente nominal. Hoy, en cambio, cuando (toléreseme la sólo relativa desmesura de la afirmación que sigue) *no hay ningún joven argentino que no tenga una Universidad pública y buena a más que un rato razonable de viaje de su casa*, hoy, digo, en estas nuevas circunstancias, lo que aquí estoy llamando el “derecho a la universidad” se presenta bajo la forma de un derecho efectivo, material, real, concreto. Y de hecho, a partir de esta serie de circunstancias convergentes que vengo de presentar, *muchas más chicas y muchos más muchachos* (chicas y muchachos cuyos padres jamás imaginaron que alguna vez pudiera postularse algo así como un “derecho a la Universidad”), y cuyos abuelos posiblemente no conocieran el significado de la palabra “Universidad”), muchos más jóvenes, digo, están acercándose a la universidad y empezando en ella sus estudios y entendiendo que hacer una y otra cosa no es un favor que le tienen que pedir a nadie ni una prerrogativa reservada para otros, *sino un derecho que ellos tienen*. Me gustaría, en las páginas que le quedan a estos balbuceos, sugerir que esta circunstancia pone a nuestras universidades frente a un desafío mayor.

3.

Que es el de *estar a la altura* de esta exigencia que hoy tiene: la de garantizar a esos jóvenes que tocan a sus puertas el ejercicio efectivo y exitoso (esto último, por cierto, es un reto compartido: nadie ha dicho que la universidad sea fácil, y es importante que el joven que decida hacer en ella su aventura sepa, desde el principio, que tendrá que quemarse las pestañas estudiando), el ejercicio efectivo y exitoso, digo, del derecho a la educación superior que esos jóvenes tienen, *y que sólo será un derecho real y cierto –quiero agregar ahora, y con fuerza– si esa educación superior es de la más alta calidad.* Me importa destacar esta cuestión porque creo que

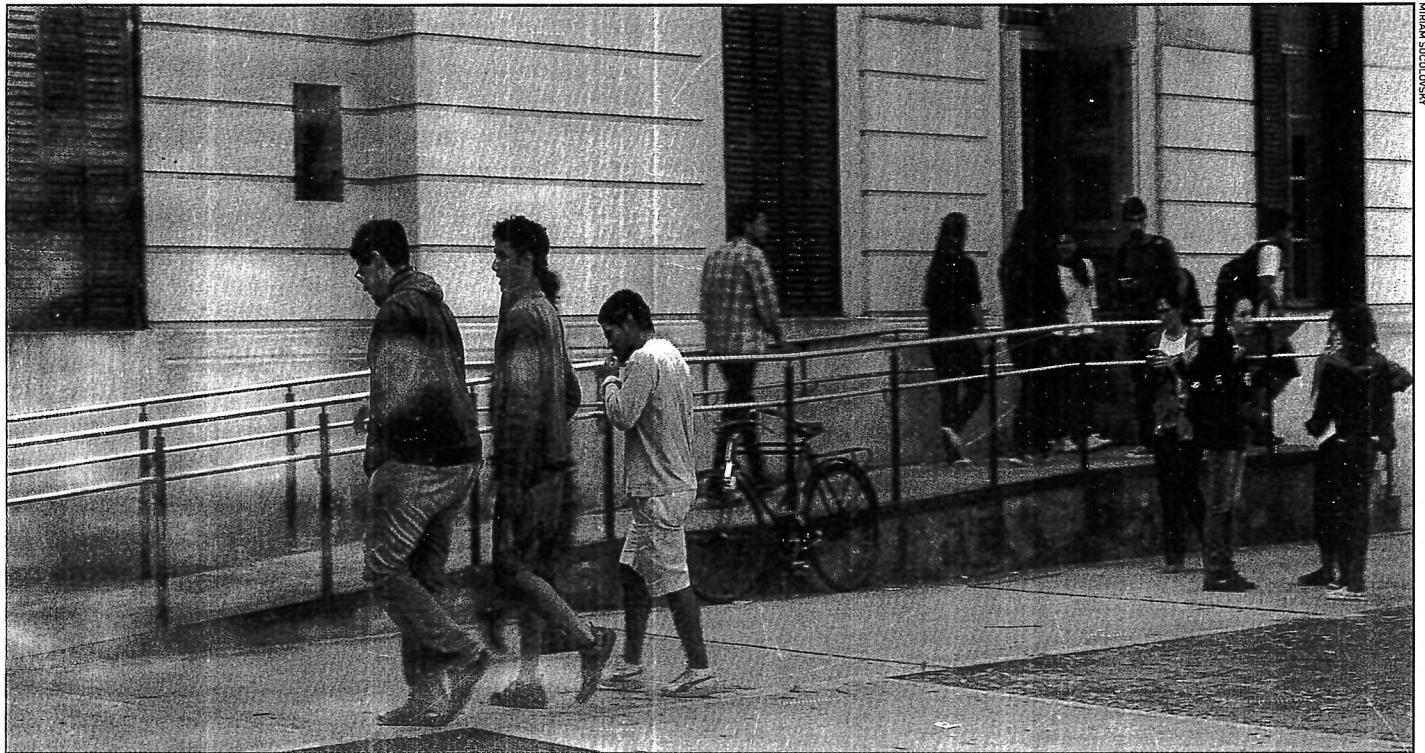
66

VALE LA PENA RECORDAR QUE EL REPUBLICANISMO FUE SIEMPRE, EN SUS VERSIONES MÁS INTERESANTES Y MÁS RECUPERABLES, UN ESTATALISMO.

99

circunstancias que quería mencionar, que es tan básica como fundamental. Se trata del aumento considerable del número de instituciones que integran el sistema de universidades públicas del país, que ha dejado ya definitivamente de ser (como era, digamos, medio siglo atrás) un sistema chico compuesto por un puñado de universidades grandes, para pasar a ser (y esto en tres grandes oleadas, por decir así: la de los años 60-70, la de los 90 y la de éstos que ahora corren, pero trazar con más detalles esta historia no es el propósito de estas consideraciones) un sistema grande compuesto por una gran cantidad de universidades, localizadas, de hecho, en todo el territorio (en todas y cada una de las provincias) del país, lo que permite que para una cantidad de esos muchachos que hoy empiezan a terminar, mucho más ayer, la escuela secundaria, y





no estaríamos garantizando ningún derecho a nadie si cediéramos demasiado rápido al prejuicio (perfectamente ideológico, reaccionario, y por supuesto falso de toda falsedad) según el cual la educación debe elegir entre ser masiva y ser de buena calidad, según el cual –en otras palabras– es imposible una educación de calidad para todos, y si aceptáramos, en consecuencia, que este “derecho a la universidad” que acá estamos proclamando sólo puede ser el derecho a una universidad de segunda, sea porque se suponga que tendrá que haber también (pero no para todos; para las élites de siempre) una universidad “de primera”, sea porque se suponga que ahora que los advenedizos que no pertenecen a la élite han ingresado a las carreras de grado de la universidad hay que resignarse a que las mismas “bajen el nivel” y que la bendita “calidad” venga *después* (verbigracia, en el posgrado), cuando sólo hayan quedado los que los detentores menos imaginativos y más conservadores de la bandera de la calidad suponen destinados en exclusividad, y desde siempre, a este privilegio.

Pues bien: no. Es necesario sostener con la mayor fuerza que todo esto que acabo de escribir es un disparate reaccionario y torpe. Que por supuesto que no tenemos que elegir entre la noción de calidad y la idea de que la universidad es un derecho universal (o sea: de todos), y que tampoco tenemos que esforzarnos –como si los dos términos de este contrapunto imaginario, “calidad” y “todos”,

fueran fuerzas opuestas luchando fieramente una con otra– por diseñar complicadas ingenierías para combinar, con cuidado y como haciendo equilibrio sobre una cuerda floja, o como si estuviéramos mezclando sustancias peligrosamente opuestas en el tubo de ensayo de un experimento incierto, “un poco” de lo uno con “un poco” de lo otro. No. El problema es mucho más sencillo, y lo es porque es un problema de principios: si partimos del principio de que la universidad es (y debe ser pensada como) un derecho universal, un derecho de todos, entonces una universidad de calidad será una universidad de calidad... para todos. En otras palabras: que el “todos” no es un “problema”, un “obstáculo” o una “dificultad” para la calidad, *sino uno de los índices que nos permiten constatarla*. Que no hay que elegir entre una universidad buena y una universidad para todos, porque, primero, una universidad sólo es buena si es buena *para todos*, y, segundo (e igual de importante), sólo es para todos si es *bueno* para todos. Quiero decir: que una universidad buena para pocos no es una buena universidad. Es una mala universidad. Pero también quiero decir otra cosa: que una universidad que se diga democrática pero que no se esfuerce por ser de la más alta calidad *no es una universidad democrática. Es un fraude*, tanto más inexcusable cuanto que contribuye a sostener y legitimar el prejuicio elitista que *finge querer combatir*. Primera cuestión.

La otra se refiere a cómo deben las universidades atender el desafío que representa para ellas hacerse cargo de esta situación que aquí hemos presentado: el desafío de garantizar el ejercicio efectivo y exitoso del derecho a la educación superior de los ciudadanos que tocan a sus puertas. Lo cual sin duda plantea para las universidades dificultades grandes. La universidad –lo dijimos ya– es una institución que desde hace unos mil años viene formando élites. Es lo que sabe hacer. Es lo que le sale bien. Es lo que, íntimamente, cree que es su función, y lo cree porque hace mucho tiempo que eso, en efecto, es lo que hace. Entonces: la universidad –es importante que lo sepamos si queremos corregirlo– no está bien preparada para asumir el desafío de hacer algo diferente a lo que viene haciendo y a lo que sabe hacer. No sabe bien qué hacer con los recién llegados. No se dispone fácilmente a reconocerlos como los sujetos de un derecho que en el fondo no está convencida de que tengan. Trata de enseñarles (vaya si trata: no es un problema de falta de buenas intenciones), pero no le sale bien. No lo logra. Fracasa. Expulsa, manda de vuelta a casa, a un porcentaje masivamente mayoritario de los jóvenes que se acercan a ella. A muchísimos de entrada. A otros al cabo de seis meses o de un año. Y se conforta, se consuela, se perdona, echándole la culpa a los demás. A los otros. A aquellos con los que fracasa: a los estudiantes, a sus “déficits”, a sus “carencias”. *Llegan llenos de carencias*, (se) dice.

Podría ser un chiste de Macedonio Fernández, pero no. Es un problema serio. Y si no se trata de cargar las tintas sobre la propia institución, sí se trata de reclamarle, de reclamarnos, que no resolvamos la cuestión tan fácil.

Porque la cuestión –insisto– es de principios. Y si partimos del principio de que esos sujetos que tenemos ahí, frente a nosotros, dispuestos a poner lo mejor de sí para tratar de entender lo que nosotros les enseñemos, son sujetos de un derecho, del derecho a aprender eso que nosotros les tenemos que enseñar, entonces sus carencias o sus déficits o los problemas de la escuela en la que estudiaron o de la biblioteca familiar que no tuvieron *no pueden ser una justificación de nuestro fracaso: deben ser el punto de partida de nuestro trabajo*. Los estudiantes que tenemos no son nunca (no pueden ser pensados como siendo, nunca y en ningún lugar) “deficitarios” respecto a los que alguna suposición nos lleva a pensar que “deberíamos” tener. *Son los estudiantes que tenemos, y son los estudiantes a los que les tenemos que enseñar*. Lo que tal vez haya que hacer (y aquí sí creo que tenemos una ocasión interesante para revisar algunas de nuestras prácticas más establecidas) es preguntarnos cuál es el lugar en que ponemos, cuál es la prioridad que le asignamos, entre las muchas cosas que hacemos en nuestra vida de universitarios, a esta tarea que acabo de nombrar con la palabra más antigua y más sencilla que encontré: enseñar. ¿Cuál es el lugar que le asignamos a las tareas de docencia dentro de nuestra propia representación como docentes? No es fácil que haya una respuesta universal a esta pregunta, pero algo dice sobre el modo en que pensamos este asunto la creciente tendencia a utilizar, en nuestras instituciones, la expresión “carga de docencia”. La docencia *como una carga*. ¿Por qué?

Quizás porque estamos mucho más penetrados que lo que creemos por un cierto modo de pensarnos que es hijo de la gran reforma neoliberal de nuestras universidades y de nuestras vidas operada en la última década del siglo pasado. Con sus “incentivos a la investigación” y su aliento a las formaciones de posgrado, con su tendencia a ponderar nuestros méritos académicos atendiendo más a la cantidad de veces que hemos leído el mismo *paper* que a nuestra tarea formativa. No voy a repetir cosas que se han dicho muchas veces: no voy a hablar de la doble tendencia a privilegiar la investigación sobre la docencia, y la docencia de posgrado sobre la de grado, que fue el resultado inevitable y notorio de todo eso. Sólo me permitiré decir, muy rápido, dos cosas. La primera es que el efecto más visible de todo este proceso es una

fuerte devaluación (no universal, por suerte, pero mayoritaria) de la tarea de enseñar en los cursos de grado. Contra lo que todos, en el fondo, sabemos bien, fingimos y hemos llegado a convencernos de que es más difícil, meritorio –y valorable en el *curriculum vitae*– discutir el último rulo de nuestra propia investigación posdoctoral en un amable seminario de media docena de colegas que dar una clase introductoria a doscientos muchachos de primer año. Y ya no nos sorprende que muchos profesores laureados prefieran entonces pedirle al Jotatépé (que tiene que “pagar derecho de piso”, que tiene que “formarse”, que “hacerse de abajo”, que “apenas se doctoró el año pasado”) que se haga cargo de los doscientos muchachos que esperan en el aula. La enseñanza de grado como derecho de piso, los doscientos muchachos como trabajo de fajina. Estamos en problemas.

66

SOLO CUANDO LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EMPIEZA A SER PENSADA COMO UNA OBLIGACIÓN, LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA PUEDE EMPEZAR A SER PENSADA COMO UN DERECHO.

99

Y aquí, entonces, lo otro que quería sugerir. Que es que realmente queremos dejar de fracasar como lo hacemos en nuestro deber de garantizar el ejercicio efectivo y exitoso del derecho de esos muchachos a aprender, a progresar en sus estudios y a recibirse en un plazo razonable, tenemos que imaginar *políticas* que actúen, a modo de contraincentivos, contra los muchos estímulos que en los últimos tres o cuatro o cinco lustros nos han llevado a poner a la actividad docente en general, y a la de grado en particular, muy lejos de la cima de las dignidades que reconocemos en nuestro *métier* universitario. *Nuestros mejores profesores tienen que estar dando clases, grandes clases, a los jóvenes que acceden hoy a nuestras universidades*. Tienen que abrazar como se abraza una misión el designio de que esos estudiantes aprendan lo

que ellos tienen para descubrirles. Tienen que enseñarles, que enamorarlos, que transportarlos a un mundo nuevo. Y para eso tienen que tener, ellos mismos, estímulos (curriculares, simbólicos y –digámoslo– materiales: y si cierto general argentino dijo alguna cosa, cierta vez, sobre la víscera más sensible del cuerpo humano, *pues habrá que actuar sobre esa víscera*, como lo hicieron las políticas que llevaron a los desatinos cuyas secuelas aún padecemos), incentivos –digo– para dedicar a esa tarea sus máximos esfuerzos. ¿En detrimento de la investigación, la formación de estudiantes de posgrado, la dirección de tesis o de ambiciosos programas de trabajo? ¡Por supuesto que no! ¿De dónde saldría –si no, de nuevo, de la pereza y del prejuicio– la absurda pretensión de que esas actividades compitieran entre sí?

Al contrario: tenemos que ponerlas en relación unas con otras y que pensarlas juntas para dignificarlas y hacerlas crecer en su contacto. El momento no podría ser más auspicioso: existen hoy políticas activas de un gobierno que al mismo tiempo que estimula la investigación científica de punta, y su articulación con el mundo productivo, promueve una comprensión de la universidad como una institución encargada de garantizar un derecho universal a la educación y como una herramienta de inclusión social y ampliación de la ciudadanía; existe una preocupación por los niveles educativos previos y un fuerte estímulo al involucramiento de la universidad en el diagnóstico de los problemas y la búsqueda de soluciones para esos niveles de enseñanza; existe un contexto regional propicio y una vocación muchas veces declarada de favorecer políticas de integración que entre otras muchas dimensiones debe incluir la de un creciente intercambio estudiantil, la de identificación de áreas de interés científico común y la del desarrollo de programas de investigaciones compartidas. Nuestras universidades pueden y deben estar a la altura de los gigantescos desafíos que se abren, y si lo hacen pueden ocupar en todo este proceso el lugar destacadísimo que su historia y sus capacidades la invitan a ocupar: pueden ser agentes decisivos del desarrollo de la investigación científica, tecnológica y productiva, pueden ser consultoras de primer nivel de un Estado que las necesita y que, por lo demás, las reclama todo el tiempo, y pueden ser –que es donde pusimos el acento en estas notas– un protagonista decisivo de un poderoso proceso de universalización de derechos, es decir, de democratización política y social.

