

Una agenda de política pública en la educación superior de la Argentina

La principal situación problemática

El sistema nacional de producción y distribución de conocimientos está constituido fundamentalmente por la educación y la investigación científico-tecnológica. Dentro de la educación superior, la universidad es un eje central porque participa de ambas funciones y es la bisagra que articula a los demás componentes.

El nudo problemático de la educación superior se sitúa en las carreras universitarias de grado y en las carreras terciarias. La calidad, eficiencia y pertinencia de la enseñanza de profesiones y carreras científicas, humanísticas y artísticas no es satisfactoria en la Argentina.

Con desniveles, desde luego, entre las diversas ramas y diferentes establecimientos, lo cierto es que la actualidad universitaria y terciaria en la Argentina no parece estar a la altura de nuestra propia historia.

Efectivamente, la base indiscutible en que se cimentó el prestigio y buen nivel de las universidades e institutos superiores de nuestro país fue la enseñanza en las carreras de grado. Esa tradición no ha sido adecuadamente cultivada por la política educacional de los últimos años.

Particularmente, la crónica de la trayectoria político educacional desde la recuperación de la democracia indica que una serie de reivindicaciones, innovaciones y creaciones, casi todas ellas valiosas y positivas, que han aparecido en el panorama de nuestra instituciones coinciden en eludir el problema de las carreras de grado, proponiéndose como respuestas indirectas bajo la promesa de que sus efectos impregnarían la enseñanza en las carreras favoreciéndolas en una segunda instancia.

Sin embargo, el tiempo transcurrido demuestra que lo contrario es cierto: sin un conjunto específico de acciones prioritarias que impacten sobre el grado universitario y terciario, la transformación estructural de la educación superior es imposible.

Por eso puede concluirse que las tendencias prevaecientes en la gestión y la política universitaria centrifugaron recursos, personal y atención política en términos relativos (y en ciertos casos en términos absolutos) en beneficio de las nuevas áreas y en detrimento de la educación de grado.

Por su parte, el rasgo más característico y valioso de la educación superior argentina, su vocación democratizadora, se mantuvo vigente en la cultura institucional y en las expectativas de los sectores medios y populares de la sociedad.

La agenda de la sociedad

La ya prolongada postergación de este núcleo principal de la realidad universitaria en la consideración política, no implica que estos años hayan sido estériles, que no se hayan prodigado esfuerzos por parte de los propios actores cotidianos del quehacer de las carreras o que no se hayan producido en forma localizada ideas, proyectos e iniciativas múltiples para encarar, investigar, reflexionar y resolver los aspectos más aflictivos de la situación.

Más aún hubo atisbos de soluciones, planteadas o ensayadas en algunos momentos, que recibieron un consenso bastante generalizado y que conviene recordar:

- 1) Diversificar la oferta de la educación superior, concediendo la importancia que merece al sector terciario en especial a través de la figura de Colegios que impartan carreras básicas y técnicas, articuladas con las universidades.
- 2) Insertar un título que certifique la formación básica que se dicta habitualmente como primer ciclo de las actuales carreras de grado, que comprenda como mínimo los dos y como máximo los tres primeros años de cursado.
- 3) Evaluar institucionalmente las universidades y, en particular, evaluar para acreditar las carreras de grado de interés público, mediante pares externos que apliquen normas curriculares y de calidad elaboradas con la participación de las respectivas comunidades académicas, incluyendo pruebas de conocimientos, competencias y destrezas aprendidas por los alumnos avanzados.
- 4) Relacionar anualmente las asignaciones presupuestarias de diversas fuentes, destinadas a la inversión, con la formulación de proyectos institucionales de desarrollo y mejoramiento de la calidad académica y de gestión de universidades y carreras de grado.
- 5) Articular la universidad con la enseñanza media (en especial con el poli-modal) mediante programas sistemáticos de cooperación, capacitación docente y preparación propedéutica de alumnos de las escuelas de cada zona de influencia para su ingreso a las carreras.

Estos asuntos no son novedosos. Algunos figuran sin mayor trascendencia en la legislación actual, otros fueron propuestos en el planeamiento de algunas universidades y mostraron dificultades de implementación, o se pusieron en marcha a través de proyectos piloto pendientes de evaluación, o, por último, fueron materia de comisiones nacionales que dilataron indefinidamente sus conclusiones.

En general, en el modo separado en que fueron dadas a conocer, las cinco ideas precedentes cuentan con bastante aceptación y no provocaron mayores rechazos.

Podría afirmarse, entonces, que con respecto al nudo problemático de la educación superior, una cierta “agenda de la sociedad” acerca del abordaje en pos de una reforma del sector está bastante configurada entre nosotros.

La agenda del gobierno

comision

En el caso de nuestra educación superior, revitalizar paulatina pero perseverantemente el antiguo sector de los institutos superiores sería fundamental para ampliar oportunidades, en especial en ciudades medianas y pequeñas, descongestionando a las universidades, a las cuales se podría ingresar más adelante mediante articulación de los estudios.

Pero ¿por qué no se avanza, al cabo de tantos años en que esta idea circula entre nosotros, gozando de aceptable consenso?

Probablemente porque aquella línea requiere crear un nuevo nivel en la educación superior, que podría ir adoptándose progresivamente en las distintas universidades y carreras y traducirse en un título de diplomado en estudios básico generales con unas pocas orientaciones que permita graduarse a los alumnos que –en porcentajes pavorosos– no completan sus carreras, o cambiar de carrera o de institución o aún de subsistema sin la condena de empezar siempre desde cero.

Las dos líneas precedentes se favorecen recíprocamente y se tornan operativas y sustentables si las pensamos en simultáneo con convocatorias colectivas a que las carreras de grado de interés público (alrededor de una decena y por qué no también, con carácter voluntario, las carreras científicas, humanísticas y artísticas) participen en la redacción de normas técnicas para su acreditación que, una vez aprobadas, susciten un movimiento académico que abarque auto-evaluaciones y evaluaciones externas a cargo de comités de expertos, y promuevan (exigiéndolos si el caso lo justifica) procesos de reforma curricular para el mejoramiento de la calidad, en las que, entre otras cosas se transformen los ciclos para la formación básica en coincidencia con esas nuevas carreras intermedias que sugerimos antes.

Panorama desde el sistema

En este punto, nos es útil reflexionar desde los modelos de sistemas nacionales de educación superior tal como han sido estudiados por la educación comparada, como unidades agregadas, complejas y globales cuyos rasgos fueron descriptos y analizados desde perspectivas morfológicas, funcionales e históricas en una multitud de países.

Hace más de diez años que se conocen en nuestro país una especie de dos teoremas formulados con respecto a la evolución de los sistemas de educación superior. Es sugerente repararlos en relación al caso argentino, manejando la hipótesis de su aplicabilidad.

El primero de los postulados afirma que la coexistencia en los mismos establecimientos de condiciones de democratización social con aspiraciones de excelencia académica resulta difícil de administrar por parte de cada comunidad y del sistema de educación superior que estas constituyen. Esa combinación genera tensiones que impulsan a la creación (agregada o intercalada) de un nuevo nivel educacional.

En efecto los sistemas de educación superior constituidos por diferentes niveles articulados, como en el caso muy conocido del sistema norteamericano del *college* seguido de la escuela profesional o de la maestría, son un resultado institucional forjado por la necesidad de cumplir simultáneamente esas dos funciones. Hay muchos ejemplos en que esta tendencia se verifica.

El segundo postulado es que la enseñanza comprensiva y la investigación, cuando se da cita en los mismos establecimientos, así como el sistema de educación superior constituido sobre esas bases, producen una complejidad tan difícil de manejar que empuja a una solución consistente en la creación de un nuevo sector de establecimientos diferenciados. Instituciones de otro tipo (por ejemplo, nuestro sector no universitario de institutos superiores) que alivien el malestar que se concentra sobre las universidades existentes a partir de esta multiplicidad y sobrecarga de funciones.

En este orden de ideas, la Argentina necesita reconocer la existencia de una encrucijada estructural. La salida posible se compone tanto con la creación de un nuevo nivel educativo cuanto con la de un nuevo sector de establecimientos en la educación superior o, en todo caso, con la renovación de los antiguos conjuntos de institutos de nuestra educación superior, hoy provinciales (públicos y privados), para que puedan concurrir con las universidades a la prestación de enseñanzas con un nivel académico comparable y una coordinación de diseños curriculares que permita una fluida articulación de los estudios.

A propósito de un dispositivo de tal clase, recordemos que en 1995 la Ley No. 24.521 de Educación Superior propuso la articulación entre establecimientos de diferente tipo. Se previeron convenios entre instituciones, entre provincias e instituciones, acuerdos del Consejo Federal de Educación, entre otros mecanismos, bajo el supuesto que garantizarían, según se creía, los créditos y reconversiones de los trayectos de los alumnos.

Transcurrido un lapso suficiente puede comprobarse que la brecha que separa a los subsistemas (y aún a establecimientos del mismo tipo) sigue tan insondable como antes. La ausencia de avances no debe causar extrañeza porque está en directa relación con un estilo de legislación virtual o mágico, poco comprometido con el obrar mismo.

En el tema de las transferencias de los alumnos, hace falta conciencia de que los arreglos entre directivos o autoridades no compensan la baja reciprocidad entre los educadores. La cuestión de la inmovilidad de los estudiantes y la rigidez de los planes de estudio es eminentemente curricular y pedagógica, siendo por lo tanto vanas las soluciones por actos (o por pactos) de autoridad.

La política pública no puede sustituir a los actores situados, pero es perfectamente pertinente para promover iniciativas, crear los recursos, formar y congregar el personal y facilitar los medios para que docentes, alumnos, especialistas y directivos gestionen, experimentalmente primero y universalmente después, estos nuevos saberes y prácticas, aprendiéndolas institucionalmente.

La integración del sistema de educación superior, propiedad de la que mucho se habla, habrá de tener lugar primero con la construcción de los currículos integrados de las carreras, para luego tenderse puentes y pasarelas a través de los cuales se transfieran los alumnos. Un nuevo tramo de estudios básicos y generales de dos intensos años podría ser el programa inicial de una política pública enderezada a la integración del sistema de educación superior, siempre y cuando sea ensayado como primer ciclo por las carreras universitarias de grado y como carrera intermedia, con su propio diploma, en institutos y colegios dependientes de las provincias (o de los municipios).

El buen suceso en pequeña escala de esa iniciativa crearía confianza, permitiría que el Estado creara un nuevo título, idóneo para ser acreditado como bloque de estudios por universidades de todo el país, dado que las especificaciones que contendría estarían garantizadas por el trabajo profesional de los docentes y los aprendizajes efectivos de los estudiantes.

Podría colocarse así, la piedra fundamental de la reconversión del tradicional sector terciario para que funcione como un *nuevo* sector. Una respuesta apoyada en la propia historia y en la adaptación inteligente de la buena práctica internacional, nada menos que el ensanchamiento no inflacionario de oportunidades de inserción de los jóvenes en la educación superior hasta su graduación.

Eso permitiría ir extendiendo el número de bancos para comenzar estudios de grado, con condiciones para la calidad, en numerosos establecimientos ya existentes que estuvieran dispuestos a perfeccionar y poner a prueba su capacidad educacional, mientras que las universidades que lo desearan podrían concentrarse más en los estudios avanzados,

interdisciplinarios y de las profesiones más elevadas, así como en la investigación y los pos grados.

Nuevas reglas de política

Mejoras como la expuesta debieran, a su vez, tener un espacio en las prioridades de inversión de las universidades; en la medida de lo necesario: formar personal, ampliar dedicaciones, actualizar bibliotecas o comprar equipamiento.

Si, respetando plenamente la autonomía y la autarquía, se confeccionara anualmente (o, mejor aún, plurianualmente) el presupuesto, mediante la presentación oportuna ante el Poder Ejecutivo de los programas de mejoramiento que cada universidad elaborara en base a sus evaluaciones institucionales periódicas, en ellos podrían canalizarse los requerimientos que las facultades o departamentos fueran formulando como consecuencia de los respectivos dictámenes de acreditación de las carreras.

La angustiada crisis fiscal que vive la Argentina no debe arredrarnos en el empeño de racionalizar los procedimientos de política. Buena parte de las inversiones en educación superior de los años noventa fueron condicionadas por una negociación entre el Poder Ejecutivo y los financistas externos. Esa inyección surtió efectos diversos, algunos ciertamente positivos, pero su saldo institucional es magro porque, entre otros defectos, no fue convergente con una planificación endógena de las instituciones e impuso una tendencia a la despresupuestación del financiamiento, erigiendo al Ministerio de Educación en un poder jerárquico que disciplina a las autoridades universitarias.

Autónomamente, la comunicación entre las autoridades universitarias y el pleno de la comunidad académica debe crear conciencia de las restricciones existentes para la obtención de recursos, cerrando filas en torno a un diagnóstico compartido sobre el rumbo institucional deseado, la magnitud de los recursos a reunir, las condiciones y capacidades que deben construirse y el modo de sortear los obstáculos que se presentan.

En ese diálogo interno –o el que varias universidades pueden sostener en el marco de una región- se manifiesta la personalidad propia de la institución: el conocimiento de su pluralidad inherente, de su inserción socio-geográfica y de su potencial académico. Sobre esas bases se puede imaginar y planificar el futuro, incluido el largo plazo, acudiendo a una creatividad de estilo científico y políticamente solidaria.

El Poder Ejecutivo, entre tanto, ejerce una función muy trascendente: debe reunir información y evaluaciones sobre la marcha de la educación superior que le permitan presentar ante el Poder Legislativo una estrategia global, en la que se coordinen los esfuerzos de las autonomías universitarias y los gobiernos provinciales, impulsando cada año la ley de presupuesto y periódicamente leyes conteniendo pautas para el desarrollo.

A su vez, haciendo pivote sobre sus recursos técnicos e informativos y sus conexiones internacionales el Poder Ejecutivo debe dar apoyo infraestructural y promover activamente las elaboraciones y trabajos en el Consejo de Universidades, donde confluyen rectores de universidades públicas y privadas, representativos del CIN y del CRUP y de todas las regiones.

Con igual alcance es el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología el órgano que tiene que asegurar la vinculación, región por región a las universidades con las provincias en los CPRES, y nacionalmente a través de una interacción estrecha entre el C de U y el Consejo Federal de Educación. Desde luego planificar una coordinación entre el sistema científico-tecnológico y el de educación superior es una responsabilidad primaria del Ministro y sus secretarios respectivos.

Un aliado potencial de esa conciencia política de la universidad pública es el parlamento. Allí se delibera y sanciona la ley que autoriza el gasto público anual, discerniendo entre erogaciones corrientes e inversiones. Deberán aprobarse, también, próximamente las leyes de base que establecen los lineamientos para el desarrollo de la educación superior –expresamente previstas en el Artículo 75, Inciso 19 de la Constitución Nacional de 1994-, con pié en las cuales cada Universidad pública, varias o todas ellas pueden recibir delegaciones legislativas para ejecutar políticas públicas especialmente diseñadas.

El parlamento consideraría, entonces, en concordancia con el presupuesto, los planes de desarrollo de las universidades que expresarían la prioridad que éstas le asignan a la solución del nudo problemático de sus carreras de grado y a otros asuntos en los que la comunidad académica podrá hacerse eco de los lineamientos de política pública expuestos por el Congreso.

A la vez los legisladores analizarían la marcha de las regiones a través de estudios y planes gestados en los Consejos Regionales de Educación Superior, fortalecidos por la significación que irían cobrando las nuevas carreras impartidas por los establecimientos provinciales, públicos y privados, de educación terciaria y su complementación con las que seguirían siendo, por su naturaleza y nivel, de exclusiva competencia de las universidades.

También se podría medir el impacto y efectividad de la cooperación universitaria con el nivel poli-modal y, en general, con las redes escolares de las provincias, para promover la formación en todo el país de buenos egresados, plenamente capacitados para tener éxito en sus estudios superiores, articulación clave en la que las universidades y los institutos superiores –solventadas por un programa nacional- más que prestar un servicio a terceros, tan a la moda, se prestarían un servicio a sí mismas y a la sociedad toda.

No tardaría en reconocerse como necesaria y conveniente una práctica institucional que, como ya lo enunciáramos, está prevista en la Constitución Nacional y hoy suena a utopía: la sanción de leyes de base mediante las cuales, periódicamente (podría ser cada cuatro, cinco o seis años), se establezcan las metas nacionales de mejoramiento en áreas críticas del desarrollo de la educación superior, se prevean fondos para la inversión de mediano plazo, se deleguen a las universidades y provincias o a los consejos que las agrupen las potestades correspondientes y se trace un mecanismo de control y seguimiento de todo el proceso.

El poder del Estado

Dejemos sentada una postura contraria a la tesis, habitual en estos días, sobre la agonía del Estado. Con respecto a la situación del sistema de educación superior cabe inclinarse por la idea de que la subsistencia y fortalecimiento del Estado es condición necesaria para una inserción ventajosa de los países en el proceso de globalización actualmente en curso.

Es imprescindible que el Estado de los denominados países emergentes sea un factor fundamental en la modernización y organización de la producción capitalista y de otras esferas estratégicamente vitales de la sociedad. Para la educación superior es particularmente valioso contar con un Estado vigoroso y activo, como base de sustentación hacia el desarrollo de un sistema articulado de establecimientos diversificados, que amplíen la cobertura y aumenten la democratización y el caudal cognitivo de la sociedad.

Ese objetivo es un trascendente reto. Tanto es así que requiere y justifica implantar una política pública alrededor de la educación superior. La política pública supone un sujeto dotado de atribuciones coactivas, que es el Estado. Pero si alguien afirmara, mediante alguna asimilación simplona, que la actividad estatal consiste en sacudir el quehacer universitario, cuya lógica peculiar es universalmente reconocida como de “base pesada”, “tejido flojo”, “redundancia cognitiva” o “federación de verdades absolutas”, sería francamente una torpeza.

A propósito consignemos que el poder del Estado suele analizarse a través de dos dimensiones: una está relacionada con los actos de arbitrio, tendientes a suscitar obediencia e imponer el orden; otra es la que se dirige a influir y estructurar la sociedad. Las capacidades estatales, en este segundo sentido, consisten en crear una infraestructura pública, dotada de recursos, conocimientos y personal profesional, que facilite a la sociedad civil adaptarse a las cambiantes exigencias de la producción, la democracia y la cultura.

Así entendido, el poder del Estado consiste en el empleo de autoridad pública para potenciar las energías sociales, evitando los juegos de suma cero y promoviendo relaciones sinérgicas. Por eso es preciso

detenerse en el análisis de las aptitudes que posee el gobierno para operar en este campo. Sobresale un panorama complicado con potestades legislativas y facultades ejecutivas asignadas en la Constitución y ejercidas históricamente según una determinada división del trabajo entre el gobierno nacional, las universidades públicas y los gobiernos provinciales. Las universidades privadas, desde luego no estatales, se integran a un régimen público dentro del cual gozan también de autonomía.

La forma en que se manifiesta la voluntad estatal es por excelencia la ley. Pero la ley puede activar, en proporciones variables las dos dimensiones del poder antes señaladas. Aunque el procedimiento legislativo sea (con pocas excepciones) homogéneo e indiferente a sus contenidos, lo cierto es que las leyes –aunque hagan impacto sobre la misma área de la realidad- pueden tener efectos muy diferentes entre sí.

Esa es la razón que hayamos distinguido la ley *sui generis* de presupuesto, la organizacional –al estilo de la Ley de Educación Superior- y las leyes de bases, especie abierta a futuras prácticas institucionales, que bien podrían servir a la planificación democrática del desarrollo.

La génesis de los establecimientos de educación superior no puede soslayarse en una reflexión profunda sobre nuestro sistema de educación superior. En un país como la Argentina, más centrado en el Estado que centrado en la sociedad, no es de extrañar que el poder estatal haya creado (o refundado en el caso de la colonial universidad de Córdoba) todas las universidades nacionales así como a los institutos superiores hoy en manos de las provincias, o autorizado y reconocido a sus equivalentes privados.

Probablemente por eso la cultura política predominante en los ciudadanos hace que esperen que las soluciones a los problemas más intrincados y urgentes provengan de la órbita del Estado. Afortunadamente, porque se cuenta con una predisposición favorable a que el gobierno participe activamente en las respuestas pero, valga la paradoja, también desgraciadamente porque se generan expectativas a veces exageradas acerca de lo que las leyes u otros resortes jurisdiccionales pueden lograr por sí solos. El peligro de este modo de ver las cosas es que con frecuencia los dirigentes fomentan –o caen ellos mismos- en una interpretación mágica o mítica de la herramienta legal.

El decisionismo, la tecnocracia, el economicismo y alguna versión mágica del institucionalismo pudieron haber desconocido en el pasado -y podrán ignorar en el futuro- las características propias de la universidad y de los sistemas de educación superior para reestructurarlos a designio. Pero esa no es la estrategia adecuada y poco podría obtenerse de su aplicación sencillamente porque una política pública desde arriba y desde afuera, carecería del concurso voluntario de las universidades. Sin complementarse con una transformación institucional asumida por las propias comunidades académicas, ningún gobierno podría hacerlo solo y, viceversa, tampoco podría irse muy lejos sin el aporte legal y fiscal del Estado.

Repasando las conceptualizaciones disponibles sobre las estrategias de desarrollo es preciso reparar en el *bottom up*, caro a la actual hegemonía ideológica anglosajona, porque no son pocos los que se ilusionan con que ese es el camino para llevar a la práctica las reformas. Es una quimera pensar que las condiciones del salto productivo, también en la educación, la ciencia y la tecnología, surgen por generación espontánea, a partir de la sociedad civil con el mero acompañamiento o “partnerado” de las oficinas estatales. Al contrario, no es dable esperar en la Argentina una de esas hazañas naturales de coordinación, teniendo en cuenta nuestra dada cultura organizacional y política.

Es necesario, en cambio, forjar una correspondencia entre los dos niveles: el de la universidad y las provincias, sus respectivas políticas y autonomías, por una parte, y el del Estado, su política, su legislación y su soberanía. En resumen, se podrá lograr una modernización en el sistema de educación superior si se despliega una política pública a escala nacional que isomórficamente sea recreada, con originalidad y libremente en la mayoría y en cada una de las entidades autónomas.

A manera de conclusión

Con este enfoque sistémico (y sistemático) de diseño y puesta en marcha de una política pública para la reforma de la educación superior, las instituciones y carreras que ésta comprende irían incrementando su calidad y eficiencia, no sin tropiezos, desde luego, pero imprimiendo más racionalidad, deliberación y control público a los procesos de elaboración e implementación de las políticas.

En la esfera de las universidades la autonomía y la autarquía son una propiedad institucional de enorme potencialidad. Su pleno aprovechamiento requiere un actor decisivo que es la autoridad colegiada integrada por representantes de sus estamentos. Su misión debe satisfacer tres condiciones: la primera es, desde luego, ser representativa de la comunidad universitaria, la segunda es concebir e impulsar, con responsabilidad social y democrática, un proyecto explícito de puesta al día y mejoramiento académico, la tercera es contribuir a la formulación por parte del Estado de políticas públicas de carácter nacional que consulten su misión institucional y, en esa medida, ponerlas en marcha en su propio ámbito.

La implementación de una política pública armonizada por el Estado y expresiones específicas impulsadas por directivos universitarios y gobiernos provinciales no es imposible. Requiere de grandes esfuerzos de concertación entre poderes ejecutivos y legislativos, partidos, estamentos académicos, disciplinas y profesiones.

No obstante, acuerdos de esa naturaleza serán fundamentales para proyectar un cambio estructural que reconfigure el sistema de educación

superior, instituyendo en forma efectiva la diversificación y modernización que hacen falta.

Sólo así podrá conciliarse el incremento de la oferta de enseñanza superior con la calidad científica y académica, cumpliendo con la promesa hasta ahora pendiente de la igualdad de oportunidades y articulando al sistema de educación superior con la economía, la sociedad y la cultura.

Adolfo Luis Stubrin / Santa Fe, 21 de abril de 2002