

MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION

Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior

NOTAS PARA LA REESTRUCTURACION DEL SISTEMA

Adolfo Luis Stubrin
Buenos Aires, 25 de Octubre de 2001

INDICE

A modo de introducción:	
UN LUGAR EN LA AGENDA PUBLICA	1
I-NUEVO PROCEDIMIENTO DE POLÍTICA	7
II-EL PROBLEMA PÚBLICO PRINCIPAL	11
III-REDEFINIR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	14
IV-PROYECTO INSTITUCIONAL Y PLAN DE DESARROLLO	16
V-LA GESTIÓN PEDAGÓGICA	22
VI-DINAMIZAR LAS INSTANCIAS INTERMEDIAS	24
A modo de colofón:	
POLÍTICA PÚBLICA DE REESTRUCTURACIÓN	26

A modo de introducción: **UN LUGAR EN LA AGENDA PÚBLICA**

El resultado esperado de los trabajos de la Comisión de Mejoramiento podría caracterizarse como una contribución efectiva a la inclusión de la educación superior en la agenda del gobierno. Eso supone una elaboración importante: detectar y definir el problema público, que reclama la intervención del gobierno a través de una política pública que le sirva de respuesta. El problema público se compone de los problemas de los ciudadanos que éstos y la sociedad no pueden resolver por sí mismos. Pero definir un problema de la sociedad como problema público exige una deliberación paciente y provechosa por parte de

una red de personas representativas de los interesados, que comience por el conocimiento cabal de la situación y la conceptúe de manera satisfactoria.

Sin embargo, la educación superior presenta algunas dificultades a la hora de definir el problema público que la caracteriza. Éstas residen en que se trata de un sistema institucional enormemente extendido, formalizado y complejo. Por lo tanto, aunque sea declarada prioritaria, una política pública no podría ofrecer directamente soluciones sino que tendría que influir y amoldar previamente el cúmulo de instancias autónomas que manejan los procesos de enseñanza, investigación y extensión en el nivel superior. Frente a la pregunta acerca de si el campo de la educación superior es susceptible de abordarse a través de una política pública, una respuesta plausible es sí, pero a condición de que aquélla opere simultáneamente en dos registros: el gobierno nacional y las autonomías provinciales y universitarias.

Tienen que identificarse, por ende, los diversos receptores del informe, cuyo concurso y coordinación es vital para que, una vez incluida en la agenda, la cuestión pueda plantearse e implementarse adecuadamente. Primero el gobierno nacional en sus ramas ejecutiva y legislativa y los Consejos que asocian a las autonomías concernientes: el Consejo Federal de Educación y el Consejo de Universidades, a su vez compuesto por el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, los consejos de planificación regional de la educación superior; y segundo, las redes provinciales de establecimientos y las universidades en particular.

Además, es fundamental entablar comunicación directa con los movimientos sociales ligados a la actividad educativa superior. Educadores, estudiantes, padres de familia, dirigentes locales, directivos educacionales, comunidades científicas, grupos profesionales, en fin una serie de sectores vivamente interesados en expandir y mejorar la educación superior cuyas opiniones y actitudes, frecuentemente independientes de los gobiernos y aún de los establecimientos, son sin embargo gravitantes para arribar a las soluciones. El éxito depende de la sincronización con la que lineamientos semejantes sean impulsados mancomunadamente por diferentes estamentos. Los factores indispensables para el mejoramiento de la educación superior son, en síntesis: la concepción y puesta en práctica de una política pública prioritaria, la reforma institucional y el desarrollo de los establecimientos y la adopción por parte de los participantes de una cultura organizacional, científica y pedagógica que valore la calidad.

¿Por qué el gobierno nacional debiera abocarse a la educación superior como una prioridad de política? Porque cuenta con atribuciones suficientes y con un mandato explícito en la Constitución Nacional para propender, por esa vía, a la prosperidad y al desarrollo humano. El Congreso de la Nación, efectivamente, tiene a su cargo la redacción de *“planes de instrucción general y universitaria”* (texto de 1853-1860) y más precisamente *“sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los*

principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (Artículo 75, inciso 19, texto de 1994). También porque en 1995 fue dictada la Ley 24.521, denominada de Educación Superior, que se propone la regulación del nivel, y cuya influencia e impacto sobre el sistema está pendiente de análisis.

Hay, cuanto menos, otras cuatro razones para encarar sin demoras una política pública en esta área:

A-La irrupción de la sociedad del conocimiento y de la información con sus exigencias sobre todos los ámbitos de la producción, los servicios, el estado, la cultura y la vida cotidiana que sólo pueden ser atendidas a través del sistema de investigación científica y tecnológica y de cambios en el sistema educacional y en la sociedad;

B-La polarización entre ricos y pobres, con un proceso de marginación y exclusión social que afecta a amplios contingentes con crecimiento demográfico elevado, y que entraba la movilidad social ascendente característica de la sociedad durante más de un siglo;

C- Los déficits de cobertura geográfica y social de la educación superior y la insuficiente diversidad de sus ofertas, el estancamiento cualitativo y cuantitativo de la graduación en la enseñanza media y las magnitudes del fracaso de los jóvenes en los estudios superiores por causas socioculturales, económicas, pedagógicas y vocacionales; y

D- La falta de coordinación del esfuerzo de las jurisdicciones públicas y de éstas con el sector privado, la escasez de inversiones, la irracionalidad en la asignación del gasto, la insuficiente evaluación institucional, los severos problemas de retribución, desempeño y perfeccionamiento de la profesión académica.

Adicionalmente, la aparición en el debate nacional de la idea de cierre del Ministerio de Educación de la Nación, como parte de una insistencia por la reducción de gastos, implica terminar con la posibilidad misma de una política pública para el sector en tanto y en cuanto se promueve el desmontaje del departamento que podría encarnarla. Sin contar con un análisis de trayectoria y un balance calibrado sobre la situación del sistema, extraer una conclusión de esa índole es definitivamente deplorable. Por lo mismo, se acentúa la necesidad de contar con el ministerio especializado en educación y ciencia en el Poder Ejecutivo, inyectando a su misión nuevos sentidos, funciones seleccionadas y programas de acción que lo legitimen.

Históricamente, la educación fue, tal como lo proclama la constitución de 1994, responsabilidad indelegable del estado. En cumplimiento del art. 5° de la Constitución Nacional todas las provincias (con la excepción de Córdoba) dictaron sus propias leyes de educación primaria antes de 1884, año en que la Nación, a través de la Ley 1420, inició una estrategia general para dotar a la población de los territorios federales y de la Capital Federal de una red de escuelas que impartieran la enseñanza obligatoria, con un alcance común, es decir igualitario. Posteriormente mediante las leyes Láinez la red nacional pudo extenderse, mediante convenios, a las provincias que lo solicitaran. Transcurridas las

décadas, las provincias garantizaron plenamente la educación primaria y luego la secundaria y terciaria. El papel de la Nación quedó, entonces, concentrado en la administración de las universidades - su primer régimen federal, la Ley Avellaneda, data de 1885 - y del sistema científico - tecnológico. Corresponde a esta altura de los tiempos una distribución de funciones que involucre activamente al gobierno federal en la política educacional, ofreciendo pautas generales, respaldo técnico, evaluación institucional, proyectos de inversión, entre otros aspectos. Siempre, las incumbencias del gobierno nacional serán las de asegurar la unidad del sistema, garantizar su calidad como generador y multiplicador de conocimientos para toda la sociedad y velar por el carácter socialmente igualitario de las oportunidades que crea.

Como se advierte, la responsabilidad de la Nación es de gran envergadura porque la educación superior, adyacente al sistema de investigación científico-tecnológica, se sitúa en el vértice de la pirámide educacional; desde allí se derivan y difunden los elementos esenciales para el desempeño de los demás niveles y actividades de enseñanza: los conocimientos y el personal docente. Por otra parte, su especificidad compleja traspasa los límites provinciales al relacionarse, entre otras dimensiones de la sociedad, con el sistema escolar -soporte importante de oportunidades sociales-, con los servicios profesionales, las actividades económicas, la investigación científica, la administración pública, el arte y la cultura. De allí que las condiciones para su buen gobierno desbordan la esfera de los poderes locales y justifican un abordaje centralmente vigoroso de sus lineamientos de política.

Cabe puntualizar que el poder del estado suele analizarse a través de dos dimensiones: una está relacionada con los actos de arbitrio, tendientes a suscitar obediencia, orden o disciplina; otra es la que se dirige a influir y estructurar la sociedad. La capacidad estatal en este segundo sentido consiste en crear, en colaboración con las instituciones civiles, una infraestructura societal dotada de recursos, conocimientos y personal profesional que permita a la sociedad civil adaptarse a las cambiantes exigencias de la producción, la democracia y la cultura. Así entendido, el poder consiste en el empleo de la autoridad pública para potenciar las energías sociales, evitando los juegos de suma cero y promoviendo relaciones sinérgicas. Es preciso, entonces, detenerse en el análisis de las aptitudes que posee el gobierno para obrar en el campo de la educación superior. Sobresale un panorama complejo 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 nacionales autónomas y los gobiernos provinciales (en sus respectivas ramas legislativa y ejecutiva). 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 arriba señaladas. Aunque, prácticamente, la Constitución Nacional fija de manera general el procedimiento legítimo para su sanción y, con algunas excepciones, éste es homogéneo e indiferente a sus contenidos, lo cierto es que las leyes, aún cuando hagan impacto sobre la misma área de la realidad, pueden tener efectos muy diferentes entre sí. La génesis de los establecimientos de

educación superior no puede soslayarse en un análisis profundo del estado actual del sistema de educación superior. En un país más “centrado en el estado” que “centrado en la sociedad”, como la Argentina, 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 los institutos superiores oficiales, hoy de las provincias, o autorizado y reconocido a sus equivalentes privados. Quizás por eso la cultura política predominante hace que los ciudadanos esperen que las soluciones a los problemas más intrincados y acuciosos provengan de la órbita del estado. Afortunada y desgraciadamente. Lo primero, porque se cuenta con una predisposición favorable a que el gobierno participe activamente de las respuestas, y lo segundo, porque genera 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 los propios dirigentes y con frecuencia los ciudadanos comunes recaemos en una versión mágica o mítica de la herramienta legal. Las leyes son herramientas idóneas para organizar o para regular el procedimiento por el que son fundados y estructurados los establecimientos de educación superior. Igualmente, empezando por las leyes de creación de universidades nacionales y los decretos de autorización y reconocimiento de universidades privadas, se tiende a pensar que una serie de actos jurisdiccionales congrega naturalmente los recursos materiales y las energías intelectuales capaces de desempeñar todas las actividades necesarias. Pero inmediatamente surgen algunas observaciones que, a modo de advertencia, permiten entrever los límites de la estrategia legislativa en materia de animación y desarrollo de los sistemas de educación superior. Una tiene que ver con la proverbial autonomía de los establecimientos que lleva a la paradoja de la ingobernabilidad de sus consecuencias sobre el desarrollo del sistema. La otra hace referencia a que las finalidades institucionales de los establecimientos se concretan en prácticas especializadas, irreductibles a un tratamiento o regulación legal; la “disciplina” que establecen, aún sobre las destrezas físicas de los sujetos, responde a técnicas creativas y reproductivas eminentemente epistemológicas (didáctica, pedagogía, metodología) y no jurídicas. De tal suerte, la misión consustancial a la educación superior depende de peculiares condiciones de libertad, las cuales son logradas por comunidades competentes autorizadas por el estado, de quien es preciso que se emancipen en el acto mismo de su constitución.

A través del precedente razonamiento se puede apreciar hasta qué punto la autonomía y la calidad son los temas que, ambos en paralelo, campean necesariamente sobre los análisis y proyectos de educación superior y constituyen el desafío intelectual y práctico que debe afrontar cualquier política que se proponga algo más o algo distinto que poner en marcha establecimientos. La expansión del número y del tamaño de los establecimientos y el incremento acelerado del conocimiento disponible, así como las implicancias estratégicas de sus cambiantes aplicaciones sociales constituyen fenómenos indudablemente centrales de nuestra época. Para el estado y la sociedad de una nación vulnerable como la nuestra sería tan temerario dejarlos librados al azar como desaprensivo interferirlos con omnipotencia burocrática. El camino de una política pública acerca del conocimiento y la justicia social, que de eso se trata, reclama reglas que eviten conflictos y favorezcan una organización y un funcionamiento eficientes. Encontraremos ese rumbo a

través del ejercicio compartido, entre todos los centros de poder legítimo involucrados, de la coordinación, la cooperación y el compromiso.

El panorama internacional exhibe una apreciable cantidad de casos nacionales en que los sistemas de educación superior han soportado y superado la prueba de la complejidad y continúan dando satisfactorias respuestas a sociedades y estados que, a su vez, invierten fondos y depositan esperanzas sociales en ellos, a cuenta de una expectativa racionalmente fundada en que serán un factor decisivo para su potencial económico, social y cultural. Corresponde extraer de esa experiencia comparada un cúmulo de sugerencias, sin ceder a ideología alguna que prescriba al gobierno contraponerse a las autonomías en pos de modelos, acaso buenos para su propio contexto, pero no arraigados en la experiencia de nuestras comunidades. La innovación, por el contrario, tendría que asegurarse a través de una política pública del gobierno convergente con las autonomías en pos de una mejora programada, firmemente asentada en el conocimiento de los agentes, en su experiencia propia e incrementado, ¿por qué no?, por la exploración cuidadosa de fórmulas extraídas de otros escenarios nacionales. A través de la discusión acerca del interés general, del aprendizaje institucional, del intercambio de argumentos, de la asunción de compromisos y de la construcción participativa de alternativas superadoras en todos los planos del quehacer, es posible sumar a los gobiernos y a las autonomías en torno a una política pública que no llegue a los establecimientos “desde afuera y desde arriba” sino que sea auténticamente asumida.

Es de perogrullo que una mejor educación superior requiere la presentación de un modelo final que convenza de sus virtudes y sea adoptado, si se trata del sistema en su conjunto, a través de una ley o, si se trata de una universidad o de un sector del sistema, a través de una ordenanza aprobatoria de un documento técnico. La experiencia indica que la tarea de diseño de esos arquetipos es ardua, que bien confeccionados resultan sugerentes y motivadores, mas también que, transcurridos los años, no suelen ofrecer resultados proporcionales a las expectativas que crearon. Ya sea en leyes o en documentos técnicos, los modelos ideales son difíciles, si no imposibles de implementar. Aunque indispensables, esas elaboraciones imaginarias del futuro son claramente falentes para imprimir una dinámica a las situaciones existentes. Otros elementos y argumentos tienen que ser presentados al lado de los modelos deseados para hacer viable su construcción. Primero: una descripción sincera de las capacidades institucionales con que se cuenta para emprender la marcha, potestades legales, recursos financieros y técnicos, conocimientos disponibles, actitudes favorables en los participantes; segundo: una puesta a punto de los mecanismos que permitirán reunir en cada etapa las condiciones necesarias para el avance, fijar las metas, implementarlas y evaluarlas; y tercero: la clarificación más completa posible de los dispositivos organizativos de que dispondrán los actores para modificar sus prácticas cotidianas, entre ellos, el empleo del tiempo y el espacio, los encuentros interpersonales, los conocimientos a transmitir, las predisposiciones culturales en pro del aprendizaje, la investigación o la transferencia, dando así vida real a cada objetivo propuesto.

Fuerzas y acciones de distinto origen, bien y no tan bien intencionadas, han presionado desde hace décadas y siguen haciéndolo sobre las formas e instituciones genuinas del sistema. Afectan a los títulos, las carreras, los puestos docentes, los establecimientos, incluidas las universidades, y las unidades académicas. El peligro de esta dilatación artificial es que, analizado en su dimensión colectiva, social, usurpa el buen nombre de la expansión, el desarrollo y la cobertura, funciones éstas relevantes para la democratización y el perfeccionamiento del sistema. Es imperioso deslindar una corriente de la otra. El deber cívico insoslayable, la norma ética primordial de todo acto en la educación superior -desde la promoción de una asignatura, pasando por el desempeño de una cátedra, la concesión de un título, hasta llegar a la autorización de una universidad- debe ser que las formas garanticen fielmente los contenidos, que las certificaciones reflejen exactamente la calidad prometida. En un paisaje inflacionario, la ética de la educación superior sufre un deterioro insalvable, y los abusos del poder se convierten en el modo habitual de relacionar a oferentes y demandantes, no ya de bienes públicos, sino de posiciones, posesiones y privilegios.

El texto de la Ley N° 24.521, promulgada el 7 de agosto de 1995, permite reseñar a través de su articulado los principios vigentes para la organización del sistema de educación superior como un régimen de orden público. Allí se desarrollan y reglamentan los derechos y deberes constitucionales de enseñar y aprender (Art. 14 C.N.) y el Congreso de la Nación ejerce, al igual que con la Ley N° 24.195, la potestad de dictar leyes federales para la educación. Una serie de querellas políticas y jurídicas sobre la constitucionalidad y legitimidad de su contenido han jalonado el sexenio transcurrido, encontrándose varios puntos sujetos aún a diversos cuestionamientos. No obstante esas divergencias respetables, una lista de rasgos no controvertidos que se desprenden del texto permitiría consignar los siguientes:

1° Principio: la educación superior es un sistema puesto bajo la tutela del estado, regulado por la legislación federal, que forma parte del sistema educativo nacional y que comprende a todos los establecimientos autorizados. (Ley N° 24.521, Art. 1 y Ley N° 24.195, artículos. 1,2 y 3)

2° Principio: el ingreso a la educación superior es un derecho garantizado a todas las personas, sujeto solamente a la posesión de condiciones previas para cuya adquisición también se tiene derecho. (Ley N° 24.521, artículos 2 y 13 y Ley N° 24.195, Art.1)

3° Principio: el sistema consta de dos sectores: el “no” universitario, organizado y gobernado por las Provincias, y las universidades e institutos universitarios, que gozan de autonomía y autarquía en la esfera del gobierno nacional. (Ley N° 24.521, artículos 15, 26, 58 al 61, y 70)

4° Principio: La validez nacional de los títulos emitidos por el sector no universitario depende del reconocimiento del Consejo Federal de Cultura y Educación y la de los emitidos por el sector universitario del reconocimiento de la Nación. (Ley N° 24.521, artículos 23, 24 y 41)

5° Principio: En los casos de carreras profesionales, la habilitación para el ejercicio respectivo es inherente al título académico. (Ley N° 24.521, Art. 42)

6° Principio: Algunas instituciones y carreras del sector no universitario y todas las universidades e institutos, así como muchas de sus carreras, están sujetas a procesos de

acreditación y evaluación externa; las universidades e institutos universitarios privados reciben un control oficial. (Ley N ° 24.195, artículos 25, 48 y 49; Ley N ° 24.521, artículos 43, 44, 45, 46, 47, 64 y 65)

7º Principio: Las universidades e institutos universitarios nacionales son personas jurídicas de derecho público creadas mediante una ley; las privadas son personas jurídicas de derecho privado no lucrativas autorizadas por un decreto, previo procedimiento (similar al que se aplica a las provinciales). (Ley N ° 24.521, artículos.48, 62, 63, 67)

8º Principio: Las universidades e institutos universitarios, además de brindar educación, deben realizar investigaciones científico - tecnológicas y gozan de la exclusividad de impartir carreras de licenciatura, profesionales equivalentes y de post grado de *magíster* y doctor. Esa prerrogativa es un bien jurídicamente protegido. (Ley N ° 24.195, Art. 21 y Ley N ° 24.521, artículos 28, 40 y 68)

9º Principio: El gobierno, el estatuto, el régimen de personal y de alumnos, la organización, las carreras, los planes de estudio, la administración de bienes y demás normas son, en el marco legal, constituidos y sancionados por las universidades como parte de su autonomía, que en el caso de las universidades nacionales sólo puede ser alterada por intervención del Congreso con causa legal. (Ley N ° 24.521, artículos 29 y 30)

10º Principio: Varios organismos intermedios intervienen en la coordinación, consulta y concertación del sistema: en lo relativo al sector no universitario el Consejo Federal de Cultura y Educación; en lo atinente al sector universitario el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y con alcances mixtos los Consejo Regionales de Educación Superior. (Ley N ° 24.195, artículos 54 y siguientes y Ley 24.521, artículos 71, 72 y 73)

Sin embargo, la ley no agota las posibilidades abiertas en la Constitución Nacional, ya que no logra perfilar un plan de desarrollo, ni enuncia bases explícitas para formular políticas. De hecho, un conjunto de medidas influyentes, que no se encontraban previstas en la ley, relacionadas con inversiones e incentivos, se decidieron en el ámbito del Poder Ejecutivo, antes y después de la sanción de la norma, y fueron presentadas como elementos de una política pública. A la vez, la articulación entre ambos subsistemas de la educación superior anunciada en la ley no se concretó.

I-NUEVO PROCEDIMIENTO DE POLÍTICA

Es preciso que un esquema de nuevas reglas de política para el gobierno y la gestión del sistema de educación superior:

a- reafirme la vigencia de la autonomía de las universidades y, por su parte, de la autonomía de las provincias para la administración de los establecimientos del nivel superior que de ellas dependen;

b- ratifique el carácter de régimen de orden público instaurado por la regulación constitucional que impone responsabilidad indelegable al estado y mandato legislativo al Congreso Nacional; y

c- refuerce la importancia de un ámbito intermedio caracterizado por la presencia de cuerpos representativos de las autonomías y organismos independientes de carácter técnico que, mediante la adquisición de nuevas capacidades organizacionales produzcan bienes y servicios comunes a los establecimientos y faciliten el planeamiento en materia de nuevas inversiones, reconversión de la instalación, extensión de la cobertura y logro de la calidad académica.

De esa forma la distancia entre los órganos gubernamentales y las autonomías de universidades y provincias se podrá superar a través de entidades de consulta, deliberación, coordinación, cooperación técnico - financiera y compromiso que sean, al mismo tiempo, sensibles a las necesidades prácticas y a la cultura de los establecimientos y eficientes conforme las exigencias que le caben a toda institución pública.

Las autonomías posibilitan decisiones representativas, arraigadas en el establecimiento y adecuadas a la dimensión espacio - temporal de las comunidades académicas. Sus eventuales limitaciones para la formulación de políticas no se corrigen con la sujeción a la autoridad gubernamental. Más bien esa estrategia agrega nuevos desequilibrios al pretender, sin fundamentos, que el sistema sea gobernado por una presunta concentración de inteligencia y voluntad. Las interferencias del poder ejecutivo en la gestión de las universidades son negativas para la autonomía.

En cambio, es conveniente que se erija un mecanismo de enlace entre el gobierno y las universidades, así como con todos los establecimientos del sistema de educación superior. La premisa de ese esquema es que las autonomías y el régimen público son compatibles siempre y cuando no se establezca una supraordenación jerárquica del poder ejecutivo sobre las universidades y las provincias. Más aún, en otros contextos nacionales, el libre juego de establecimientos autónomos ha prohiado reformas estructurales que pudieron admirarse como prodigios de coordinación. No sería sensato que, entre nosotros, el poder público se sienta a esperar tales hazañas, pero sí es atinado que un plan de desarrollo confíe a las autonomías y a núcleos nacionales y regionales representativos, la factura y o la implementación de las políticas.

El rol institucional del ministerio no puede por eso ser menoscabado, en especial si aún -como resulta conveniente en esta época- las áreas de educación y ciencia. El poder ejecutivo ejerce funciones fundamentales como la preparación de la ley de presupuesto y retiene iniciativa legislativa para proyectar planes y programas de desarrollo que conciban la política pública sobre el área de la educación superior. Para eso debe ser un centro de información y análisis dotado de amplias capacidades técnicas que, junto con las estadísticas, realice estudios de oferta y demanda y mapas socio educativos, revise cálculos de inversión y cuentas de ejecución financiera, estudie informes de acreditación y evaluación institucional y estados del arte sobre la investigación científico-tecnológica.

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación sería, además, sede natural del reconocimiento oficial para la validez nacional de los títulos que se emiten en la educación superior. Ya que el Consejo Federal de Cultura y Educación tiene esas atribuciones específicas sobre el tramo de las carreras técnicas que la Ley N° 24.521 llama “de carácter instrumental”, con aquel organismo debiera acordarse una gestión conjunta de la problemática. Una oficina montada con los máximos recursos disponibles, moderna y actualizada, es fundamental para servir dialógicamente de interfase entre las atribuciones que posee cada universidad y cada provincia para diseñar sus planes de estudio y fijar los contenidos de la enseñanza, por una parte, y los saberes sobre la evolución mundial del conocimiento, los servicios profesionales y el mundo laboral, por la otra.

Ninguna de esas tareas, ejercida regularmente, implicará una injerencia indebida que pudiera afectar la autonomía universitaria, porque todas ellas se satisfacen con los datos e informes suministrados o, en algunos casos, con la visita de personal técnico cuyos reportes pueden ser refutados por las autoridades autonómicas. Ese material es insumo esencial para que se trace el proyecto de plan anual de recursos y gastos y otros de plazo medio para el desarrollo y la inversión. En todos los casos las iniciativas debieran ser motivo de consulta con organismos representativos del sistema de educación superior y culminar necesariamente en un mensaje del poder ejecutivo al Congreso de la Nación.

Tan legítima como la ley de presupuesto, una ley con lineamientos para un plan de desarrollo de plazo medio tendría que ser periódicamente tratada y sancionada por el Congreso de la Nación. Esa ley formularía la política pública en el sector no anulando a su precedente sino renovándola por otro período igual mediante una combinación de confirmaciones, correcciones y ampliaciones. Entre tanto, la ley de carácter permanente tendría como principal función constituir la estructura normativa del sistema: establecer el procedimiento de creación de los establecimientos, su ordenamiento jurídico y los derechos y deberes de los diversos participantes. Desde luego, la ley organizacional no debe, so pretexto de estabilidad, cristalizarse; por el contrario, conviene que, con el recaudo de un amplio consenso, sea cada tanto revisada, depurada y actualizada.

Por su parte, las sucesivas leyes con lineamientos para un plan de desarrollo instituirían jurídicamente, en todo lo necesario, “bases” para hacer la política pública porque sus pautas no alcanzarían a la definición de acciones concretas. Esas bases dejarían sentados los criterios -más bien político - técnicos- con los que otras autoridades por medio de atribuciones propias o por delegación legislativa dictarían las disposiciones precisas. El problema de la lejanía e imprecisión con que desde la cúpula del estado se divisa la amplia realidad geográfico - social del país quedaría superado. La temporalidad de cuatro años añadiría los eslabones que, formando una cadena, conectan el apremio de cada coyuntura con el horizonte utópico de los proyectos de largo plazo.

Pero, para que así fuere, es necesario instalar una competencia para tomar decisiones y formular políticas a una escala mayor que la de los establecimientos. Ese es el ámbito de las provincias o las regiones, como eje alrededor del cual las universidades y los otros establecimientos de educación superior pueden agruparse para atender asociada o

concertadamente demandas y necesidades sociales. Los consejos regionales de planificación de la educación superior, o los consejos Federal de Educación, de Universidades, Interuniversitario Nacional o de Rectores de Universidades Privadas, para supuestos de actuación a escala general del país, y contando con una capacidad operativa mayor a la que hoy poseen, u otras instancias a crearse, institucionalizarán sendas federaciones que serán consideradas *paraguas* de autonomía.

Al amparo de esos espacios propios, bien que compartidos con sus pares, las universidades podrán desarrollar planes amplios, con mandato del Congreso y libres de cualquier influencia burocrática del poder central. Por supuesto, la titularidad individual inalienable de la autonomía hará que toda participación en emprendimientos colectivos sea facultativa de cada universidad o provincia. Entre ellas podrán acordar si se asocian en la gestión conjunta de planes de desarrollo pautados por las leyes periódicas. Es claro que las actividades encaradas en forma colectiva aparejarán -igual que las realizadas a título individual- un estricto deber de informar y rendir cuentas ante las comisiones de seguimiento de las Cámaras del Congreso, la Auditoría General de la Nación o los organismos técnicos de evaluación, acreditación, estadística, control y fiscalización que funcionen en la órbita del poder ejecutivo.

El esquema define, entonces, un circuito: el poder ejecutivo no da órdenes ni impone comportamientos a las universidades pero recoge información y la analiza para formular iniciativas de política pública mediante proyectos de ley; el Congreso debate y sanciona esas leyes marcando mediante bases de políticas las pautas y criterios para las reglamentaciones y los cursos de acción; las instancias intermedias del sistema de educación superior, en ciertos casos, o las universidades y provincias, en otros supuestos, asumen la responsabilidad pública de dictar las normas o llevar adelante las medidas y reciben el apoyo necesario; las evaluaciones institucionales y demás informes ante el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la comisión parlamentaria de control de cumplimiento y otros organismos competentes cierran el itinerario.

El ciclo adecuado para iniciar una senda helicoidal de política pública en la educación superior es de cuatro años, porque coincide con el mandato constitucional del presidente y de los gobernadores. En muchos casos las universidades renuevan autoridades con esa frecuencia. Otros procesos continuos como las evaluaciones institucionales o las acreditaciones de carreras podrían acompañarse sin mayores dificultades; lo mismo para ejercicios de planeamiento que tengan que ver con los recursos financieros, la enseñanza y la investigación, con la actualización de planes y programas, con la validez de títulos, con la actualización de convenios, entre otros. El traspaso entre elencos políticos de diferente signo partidario quedaría facilitado si cada plan finalizara un año después de asumida la nueva administración, de manera que durante el primer año de gestión se pudieran continuar los trabajos, mientras se hace un balance y se prepara una iniciativa para el siguiente lapso.

El propósito de dinamizar la educación superior para evitar cualquier inercia de estancamiento contará con un impulso importante si instrumentos legítimos de política

pública elaborados desde los máximos órganos del gobierno estimulan tanto a la continuidad cuanto a la recreación de objetivos y estrategias.

Cada universidad tendrá entonces un entorno propicio para desenvolver su autonomía no ya como una coraza defensiva frente al vaivén de los ajustes y desahogos de origen fiscal, sino con la vista puesta decididamente en el futuro. El esbozado esquema de política no será un procedimiento infalible porque la incertidumbre y el riesgo son características ineludibles de la época. Pero, puesto que cierto tipo de inestabilidad es una penosa consecuencia de la imprevisión y la cortedad de miras, es razonable armarse de dispositivos capaces de afrontar las contingencias con reflexividad. El gobierno autónomo de las universidades debe incorporar el largo plazo y asumir una lógica del planeamiento político - educativo que contemple las variables contextuales: políticas, fiscales, demográficas, productivas y laborales.

Para eso las universidades deben reinventarse como parte del estado sin declinar en nada la autonomía, es decir su independencia frente al poder ejecutivo. Una aproximación a las políticas públicas de educación superior es, para las universidades nacionales y para cualquier universidad privada con vocación de institución pública, un modo de comprometerse políticamente -en el sentido más elevado- con la actualidad y el futuro de la Nación. Las universidades son entidades públicas, ligadas al estado, y se vinculan a la suerte del país, también, mediante leyes que guiarán su desarrollo propio al servicio del desarrollo armónico de la economía, la sociedad y la cultura.

Este nuevo procedimiento de política podría emplearse para racionalizar la gestión autonómica de las universidades. Con mejores desempeños, las universidades nacionales podrían fortalecerse frente a la amenaza permanente del achicamiento. La introducción de reglas racionales en medio de la penuria es para los ciudadanos que gobiernan estas micro democracias un objetivo bien difícil. Es crucial recuperar la comprensión recíproca entre los órganos del gobierno nacional, de las provincias y las universidades nacionales, como partes del estado. Justificadamente, la educación superior puede estar segura de sí misma porque es universal la conciencia de que la sociedad dependerá cada vez más del conocimiento avanzado. Hay que demostrar y convencer que el cultivo de la ciencia, la tecnología y las humanidades en la investigación, la extensión y la enseñanza está bien desenvuelto. El reclamo de respaldo ante la sociedad política, mediante el debate informado y la confrontación de argumentos, tiene muchas posibilidades de recibir eco favorable.

II- EL PROBLEMA PUBLICO PRINCIPAL

El gran problema que atañe a la educación superior y dentro de ella a la universidad, en la Argentina de principios de siglo XXI, es social y cognitivo. El arrastre indefinido de ese problema estructural, al que están encadenados otros múltiples problemas secundarios, suele generar situaciones de recelo y frecuentes pujas distributivas con otras agencias públicas, grupos de contribuyentes o núcleos de funcionarios. El ahogo presupuestario y la falta de planeamiento racional de las inversiones agudizan las dificultades, colocando a los

universitarios en posiciones defensivas que son comprensibles, toda vez que menudean los episodios de retroceso en el grado de financiamiento.

Nuestra sociedad transitó casi todo el siglo XX como una época abierta a la inmigración y permeable a la movilidad social ascendente. La universidad y los institutos superiores, como vértices del sistema educativo fueron mecanismos relativamente eficaces de democratización e igualdad de oportunidades. En la recuperación democrática de 1983 esa tendencia se colocó en el orden del día del sistema político y de la autonomía universitaria. La tradición integradora gravitó como una presión externa sobre las comunidades académicas, pero fue asimilada por éstas como una resultante natural de su escala de valores. El esfuerzo que hicieran las universidades nacionales por albergar a todos aquellos que solicitaran ingresar demostró su vocación igualitaria y su compromiso social.

Sin embargo, transcurridos dieciocho años cabe hacer una evaluación y replantear la contribución de la educación superior y especialmente de las universidades nacionales con la justicia social en el plano de la admisión de estudiantes. Los elementos del análisis tienen que ser, entre otros, las tendencias del financiamiento, la diversidad de tareas académicas acometidas, las corrientes demográficas, el panorama de las profesiones, la realidad del sistema escolar.

La evidencia más contundente es la dificultad para consolidar los números de alumnos noveles como población estudiantil en aptitud de evolucionar regularmente hasta la titulación, exponiendo en cambio porcentajes de fracaso excesivamente elevados. Aún cuando la ampliación del ingreso a las carreras universitarias ha sido indudablemente la estrategia de igualdad de oportunidades más efectiva y concreta que se pusiera en marcha en varias décadas, lo cierto es que se hace necesario pensar alternativas mejores.

Los bajos rendimientos llaman la atención sobre problemas educacionales pre-universitarios que van en aumento, sobre un deterioro en las condiciones docentes y de gestión curricular en las carreras de grado masivas, sobre un atraso en la instauración de sistemas de becas y sobre una sobrecarga creciente de frentes de trabajo abordados por las comunidades académicas, que absorben estructuralmente los mismos recursos materiales y humanos que serían necesarios para luchar contra la deserción.

Dos afirmaciones de la educación comparada sobre los sistemas de educación superior a escala mundial son aplicables a nuestro país. Primera: la presencia simultánea de la matriculación masiva y los estudios de posgrado crea en los establecimientos tensiones irresolubles que obligan a la apertura de un nuevo nivel; segunda: la convivencia de la investigación científico - tecnológica y la enseñanza comprensiva produce en los establecimientos incompatibilidades que conducen al montaje de un nuevo sector.

Un nuevo nivel y un nuevo sector son las conclusiones claras que los "teoremas" del conocimiento disponible sobre educación superior nos indican. Entre el egreso del secundario a los 17 años y las licenciaturas o profesiones 'equivalentes' habría que insertar orgánica y formalmente otra titulación. Al lado de las universidades con investigación y

transferencia tecnológica es necesario fortalecer las redes provinciales de otro tipo de establecimientos como institutos y colegios. Análisis, reflexiones académicas y datos consistentes nos permiten verificar empíricamente que esta tendencia relevada internacionalmente por los estudios comparados se reitera en nuestro país, proporcionándonos una hipótesis de mejoramiento estructural cuya viabilidad corresponde considerar.

Esas metas, sencillamente planteadas, constituyen un gran desafío y convocan a una amplia concertación entre autoridades y directivos de distintas jurisdicciones y establecimientos para organizar un desarrollo transformador y comunicarlo adecuadamente a los interesados directos y a la sociedad en pleno.

A propósito de la idea de ‘nuevo nivel y nuevo sector’, dada nuestra cultura institucional y jurídica, es conveniente precisar que el mero crecimiento no es desarrollo. Es demasiado frecuente que el campo de la educación superior sea objeto de demandas desmesuradas que se traducen en una suerte de inflación educacional. Esa propagación ilusoria engloba a los establecimientos, las carreras, los títulos, el emplazamiento geográfico y más recientemente al empleo de técnicas a distancia. Algunas medidas de política que incurrieron en la confusión entre mejoramiento y formalismo o nominalismo, el estancamiento económico y la explicable ansiedad por producir y apropiarse de oportunidades han hipertrofiado amplios tramos de la educación superior generando a poco andar insatisfacciones nuevas y más profundas. El desarrollo, utilizando la distinción de la economía, es diferente al crecimiento porque es sustentable e irreversible. Un crecimiento no convalidado por el mejoramiento de la calidad, por la conformación de planteles académicos de alta dedicación, por la instalación de capacidades curriculares y pedagógicas no genera buenos rendimientos educativos o se traduce en graduados cuyos títulos no aseguran las competencias y destrezas esperados.

Una clave del desarrollo es la identificación y erradicación de la depreciación educacional, mientras se impulsa una genuina expansión en pos de metas precisas de democratización. El acento debe recaer en las prestaciones educativas más que en el “parque” de establecimientos. Es equivocado el razonamiento según el cual nuevas casas de estudio más parecidas a las de tal o cual modelo internacional nos darán exitosamente los logros educativos propios de su entorno de origen. La Argentina no carece de establecimientos en los cuales se alojan equipos docentes y directivos dispuestos a aventurarse en servicios de educación superior novedosos y pertinentes. Lo que nos falta es experimentación, innovación, gestión curricular y pedagógica apoyadas en nuestros propios saberes y trayectorias. Recapitular tradiciones y experiencias nacionales de distintas épocas permite establecer la comparación con los modelos más avanzados, para inspirarse libremente en ellos en pos de nuestros nuevos caminos. En ningún caso los resultados aparecerán por arte de magia. Siempre será necesario un aprendizaje institucional, laborioso y paciente, para edificar alternativas educacionales innovadoras.

El punto en que se cruzan la creación de un nuevo nivel y el fortalecimiento de una red compuesta por dos sectores de establecimientos es justamente la disponibilidad de una

oferta educativa articulada para los primeros años de la educación superior. La convergencia de esfuerzos para ello abarca al sector universitario en cuyo seno vienen gestándose, con ritmo y suerte diversa, reformas académicas dirigidas a diseñar un ciclo básico general, aunque orientado, que sea transversal a todas las carreras de grado y, también, al sector de institutos superiores y colegios cuya historia se recuesta más sobre enseñanzas técnicas o profesionales directas (algunas carreras docentes, comerciales e industriales “instrumentales”), no necesariamente apoyadas en una previa formación comprensiva.

Un trascendente bloque de estudios que pudiese servir de nexo entre sectores de la educación superior y de referencia para la educación escolar sería una prestación de dos años, que contenga formación básica y general con algún componente orientado, susceptible de impartirse con buena calidad académica en las universidades pero también en instituciones terciarias debidamente acreditadas, y que se traduzca en una titulación realmente respaldada, con validez nacional, apta para proseguir con pleno reconocimiento el segmento especializado de las carreras profesionales y licenciaturas reservadas a las universidades.

Una oferta de estas características, disponible en todo el país, ampliaría notablemente las oportunidades de acceder a las carreras más buscadas porque ofrecería un puente entre establecimientos locales y las universidades más encumbradas. Pero su construcción no será sencilla. No sabemos dar enseñanza de esas características. Sí tenemos, en cambio, capacidades profesionales para desarrollar el proyecto. Debiera ser una experiencia gradual en la que educadores, especialistas en disciplinas, pedagogos y directivos sean convocados por un programa nacional para demostrar mediante soluciones curriculares actualizadas que se pueden reunir condiciones institucionales, docentes y estudiantiles para lograrlo.

Esa propuesta no será la obra providencial de los establecimientos de tal o cual tipo sino de equipos de docentes y especialistas, con alto nivel de profesionalidad, trabajando con alumnos. Son variados los establecimientos calificados para intentarlo, en la medida en que reciban el apoyo correspondiente. Pueden adquirir el formato de colegios, pero también de institutos tecnológicos o docentes, entre otros. En la medida en que el diseño curricular esté puesto a prueba y debidamente evaluado, la multiplicación de esta clase de carreras por todo el país generará una ampliación real de las oportunidades para proseguir estudios superiores, sin limitaciones, bajo la sola exigencia de aptitudes y méritos correspondientes.

La educación superior de las provincias (o, en su caso de los municipios) equipararía así, a los ojos de los estudiantes y sus familias, la calidad y expectativas que en la actualidad rodean a las universidades. Sus establecimientos podrían distinguirse ventajosamente en algunos aspectos fundamentales: la cercanía, desde luego, pero también los servicios pedagógicos, la flexibilidad para adaptarse al ritmo de aprendizaje de alumnos que trabajan, el enfoque intercultural que puede imprimirse a los contenidos, la nivelación de conocimientos y técnicas de aprendizaje que se suministre; en fin, los frutos de una gestión curricular más atenta y sensible a las particularidades e inconvenientes de los

alumnos que la de las universidades académicamente complejas y mejor articulada con las situaciones reales de las comunidades de origen y de sus escuelas medias y de adultos.

III-REDEFINIR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Argumentar a favor de la alternativa de ‘nuevo nivel y nuevo sector’ implica adoptar la perspectiva de quienes toman las decisiones individuales: los propios alumnos y sus familias. Terminada la escuela media se abre para los jóvenes un espacio de elección sobre si continúan o no sus estudios formales, en qué establecimiento y en qué carrera. Las limitaciones geográficas sumadas a las económicas son evidentes. Pero en buena medida la opción es tomada mediante el uso de un bagaje de preferencias, informaciones e inclinaciones que fueron adquiridas en períodos anteriores a través de dos instancias de orientación: el establecimiento y el curriculum escolar, por una parte, y el entorno familiar y social, por la otra.

La disposición de opciones en el momento de la decisión es, entonces, filtrada por una orientación que fue gradualmente adquirida en instituciones preparatorias. Eso facilita el entendimiento de por qué no todos los alumnos siguen estudios superiores, por qué algunos los inician sin demasiado convencimiento, por qué suelen recibir poca adhesión las carreras cortas o técnicas, o por qué la tendencia a elegir masivamente ciertas carreras profesionales se ha hecho tradicional a la vez que otras carreras profesionales novedosas van ejerciendo atracción.

La articulación del sistema de educación puede verse, entonces, como una multitud de individuos que toma decisiones durante el reducido espacio que media entre dos largas carreras cursadas en establecimientos de diferentes niveles. Una buena articulación del sistema no responde tanto a la metáfora de un acople mecánico entre partes de una máquina cuanto al flujo armónico de la vida que cada individuo puede conducir por medio de elecciones, en los contados y fugaces momentos en que es libre de hacerlo, valiéndose de la orientación recibida en las instancias educativas anteriores para proyectar su paso por las posteriores y jalonar así, sucesivamente, su vida laboral o profesional.

Este abordaje lleva a valorizar la enorme influencia de la formación recibida en la carrera secundaria, sumada a los factores familiares y sociales sobre los estudios en la educación superior. La característica del sistema educativo argentino, de ofrecer oportunidades de elección de todas las carreras de grado a todos los egresados secundarios, es un rasgo igualitario destacable. Pero la impresionante comprobación de que un alto porcentaje de jóvenes abandona los estudios, cancelando buena parte de sus objetivos personales, obliga a una detenida reflexión. Esos jóvenes se concentran estadísticamente en sectores sociales de menores ingresos y son hijos de padres con bajo o medio nivel de escolarización, que acudieron a escuelas públicas (o privadas) periféricas, con lo cual el fenómeno gravita negativamente sobre la movilidad social.

Un sistema de becas mitigaría el problema, así como también campañas de divulgación e información vocacional sobre las carreras y una sistemática política de cooperación académica de las propias universidades con las escuelas secundarias, pero sería seguramente insuficiente. Otra estrategia posible y muchas veces insinuada sería corregir la frustración segando las oportunidades mediante la implantación de pruebas de conocimientos que demuestren la imperfecta formación recibida, inhabilitando para la inserción. Es aconsejable, por el contrario, meditar acerca de la estructura del sistema de educación superior y de las prestaciones educativas que brinda.

La especie de teoremas enunciados más arriba aconsejan recurrir a la diversificación de tipos de establecimientos cuando las funciones socio educativas que se asignan requieren cierta especialización, y a la creación de nuevas articulaciones entre tramos de formación, por ende más cortos, para hacer posible la oportuna toma de decisiones individuales. Frente al problema de la desigualdad, cierto tipo de establecimientos debe consagrarse también a atender, al lado de quienes se presentan con perfiles ordinarios, a alumnos con necesidades especiales, con conocimientos inferiores al estándar, que trabajan o están desempleados, que viven en zonas apartadas de centros educativos más complejos, que reanudan estudios después de una interrupción forzada o voluntaria, o cuyo bagaje cultural les crea barreras comunicativas. Eso requiere una organización curricular integrada, un plantel docente flexible y sobre todo la posesión de excelentes aptitudes técnico pedagógicas.

Los mejores establecimientos para esa tarea no son, paradójicamente, los más aptos para tareas académicas más sofisticadas. Su espíritu y la vocación de su equipo directivo y docente tienen que estar listos para multiplicar esfuerzos en pro de la educación como factor de justicia social, condición poco frecuente en el personal académico y en los estudiantes dedicados a manejar el conocimiento avanzado. Dicha afirmación no prejuzga acerca de la mentalidad democrática y del sentido de la solidaridad que puede ser en ellos superlativo, pero reconoce que raras veces es factible practicar todos los ideales personales en simultáneo con el desempeño de profesiones altamente exigentes.

Es bastante coherente que establecimientos como los descriptos sean sede de carreras técnicas, destinadas a formar en algunas profesiones docentes o instrumentales o a capacitar para puestos industriales o de servicios. Por lo general estas carreras son más cortas que las profesionales de grado, su preparación laboral es más inmediata y directa y suscitan a menudo la preferencia de muchos estudiantes que, con menor caudal formativo, están poco predispuestos a un esfuerzo intelectual prolongado, inclinados cultural o socialmente a la inserción laboral temprana o expuestos a la presión imperiosa de las necesidades de subsistencia. El énfasis de una reestructuración del sistema, interesada en la articulación, debe ser puesto en las prestaciones educativas mucho antes que en el formato, la clase o el nombre del establecimiento. Son las carreras que se ofrecen, el curriculum que proponen, el plantel docente con que cuentan y la gestión pedagógica que realizan los elementos cruciales para definir la contribución a las metas institucionales. Lo decisivo es lo que los equipos saben hacer y lo que pueden experimentar e innovar por encima de la categoría formal en que se los ha encuadrado.

Los establecimientos cuyo proyecto institucional sea impartir enseñanza superior cercana a los alumnos (dicho esto en sentido topográfico, cultural y espiritual) debieran pasar la siguiente prueba de fuego acerca de su fortaleza y calidad: si son idóneos para dictar, entre otras más habituales en la Argentina, una nueva carrera de dos años de cursado normal, que dé formación básica y general, con orientaciones amplias, de suerte que su título sea reconocido y acreditado por las mejores universidades para la continuación de los ciclos especializados de cualquiera de sus carreras de grado y, si pueden hacerlo, con ingreso directo y buenos rendimientos en retención, graduación y calificación.

Claro está que ese desafío no puede afrontarse aisladamente, sino como parte de una política pública gradual, progresiva y sostenida que cree, ensaye, promueva, financie, expanda y generalice una oferta educativa con esos rasgos. El gobierno puede hacer su parte, pero las universidades, las provincias y los establecimientos pioneros tendrían que contribuir en un programa pivote para la transformación del sistema de educación superior, cuya principal herramienta la constituyen los especialistas y el conocimiento avanzado, teórico y práctico, que la República posee en el campo de la pedagogía y disciplinas conexas.

IV-PROYECTO INSTITUCIONAL Y PLAN DE DESARROLLO

Les será exigible tanto a las provincias como a las universidades nacionales (y cabe esperar de las universidades privadas) que al ejercer su autonomía como potestad de gobierno, sintonicen la frecuencia emitida por las leyes de organización y de base en la definición de la política pública para el sistema. Un esquema de política para cada universidad deberá, entonces, continuar y realizar en esa esfera, isomórficamente, las nuevas reglas enunciadas para la formulación de la política nacional de educación superior. Esa idea no pretende la uniformidad sino la equivalencia entre universidades, la coordinación y cooperación mutuas. Los proyectos institucionales son originales de cada universidad, sin embargo en todas ellas serán representativos de la comunidad académica, y por lo tanto periódica y públicamente revisados y actualizados. Todo plan de desarrollo, a su turno, fijará metas particulares que estarán, sin embargo, fundadas en ciertos criterios básicos: la pertinencia social, la calidad académica y la igualdad de oportunidades. Las nuevas reglas de política envolverán a las universidades en un renovado clima caracterizado por una disminución de la competición y un aumento de la diferenciación y la colaboración entre establecimientos. La práctica de la cooperación implica una búsqueda común del nivel de calidad más elevado posible y la toma de decisiones en las instancias regionales y nacionales, sitios en los que las autonomías federadas producirán recursos, normas y trazarán pautas de expansión y cobertura comunes. Esos organismos intermedios serán el nexo entre las redes de establecimientos y las políticas nacionales y provinciales de educación y ciencia, brindando información, asesoramiento técnico y formando consensos, así como servirán, igualmente, de plataforma para el ejercicio de delegaciones legislativas.

La misión concluyente de todo gobierno y gestión universitaria estará relacionada con incidir sobre las nuevas realidades, tanto intramuros como en el ambiente social, económico y cultural de cada región, previendo los peligros y promoviendo el progreso. Incluir consideraciones de futuro en cada decisión implica para cada cuerpo directivo una predisposición anímica abierta, una información suficiente y una rutina de reflexión individual y colectiva. En una sociedad signada cada vez más por el riesgo y la incertidumbre, el deber de los universitarios es trabajar cotidianamente en la producción de confianza. La educación superior es un reservorio de la reflexividad que los profesionales de la inteligencia y el conocimiento pueden no sólo emplear en sus propios quehaceres sino ofrecer a toda la sociedad.

Un cometido de tales proyecciones no será accesible para un sistema tan vasto, formado por establecimientos complejos si no se comprende y afronta en su condición de verdadera reforma institucional. Las reglas, recursos y prácticas, y los sentidos de las mismas deberán dejar paso a una reestructuración. Los marcos conceptuales que asimilan esta clase de entidades a mercados yerran el razonamiento, porque éstas son mucho más que meras asignadoras de beneficios, cuyos miembros juegan a la búsqueda del óptimo económico como norte exclusivo. Sin descuidar los cálculos de costos y satisfacciones, que son informativamente valiosos, las principales decisiones deben ser eficaces discursivamente. Las capacidades organizacionales, los medios de trabajo y el conocimiento de que los actores pueden realmente disponer ahora o lograr más adelante confieren el argumento principal. El óptimo económico es probablemente una postura nada convincente en un debate institucional, y haría que termine en una frustración. Un argumento que compute lo que es cultural, técnica y políticamente factible es seguramente más persuasivo y, aunque sub óptimo, puede ser decisivo para la acción.

Los antecedentes históricos sobre el financiamiento del sistema educativo: las primeras leyes nacionales de subsidios a las provincias para las escuelas primarias (Leyes N°164 y 463), la Ley N ° 1.420 que no contemplaba ese apoyo, la Ley Láinez que posibilitaba la creación y sostenimiento de escuelas nacionales en las provincias que lo pidieran, otras normas posteriores que otorgaron fondos conocidos como "auxilios federales" (Leyes N° 2737 y 3559) permiten inferir que la concurrencia de jurisdicciones políticas sobre un territorio y un mismo nivel escolar presenta efectos no deseados. El análisis de las situaciones creadas por los sucesivos regímenes indica que toda vez que la responsabilidad política se desdobra en dos o más agencias es probable que la provisión económica en el largo plazo tienda a disminuir. Es un hecho que el presupuesto provincial debe atender diversos servicios sociales. En general, las facultades reservadas de las provincias, sumadas a los procesos de descentralización han configurado un panorama de muchas demandas sobre un mismo tesoro. Si la educación, como ocurrió en las escuelas primarias con las escuelas Láinez y después con los colegios secundarios y terciarios, pueden ser instaladas y mantenidas también por la Nación, o los salarios pueden ser absorbidos por fondos centrales adicionales a los que corresponden en concepto de coparticipación federal de impuestos, la consecuencia perversa es que las arcas provinciales se inclinan a otras finalidades de gasto. La parte de la educación afectada queda, entonces,

cautiva de un mecanismo de presión entre jurisdicciones, en la conflictividad social, y su financiamiento -especialmente las erogaciones corrientes- se reduce.

Tomar lección de esos fenómenos conocidos de nuestro régimen federal implica que los educadores y las comunidades debieran interesarse en que las pujas por la distribución de la torta presupuestaria no los alcancen. Es aconsejable clarificar las fuentes que suministren los recursos y unificar la autoridad responsable (nación, provincia, municipio) porque varias autoridades disputando recursos del mismo origen y / o atendiendo diferentes beneficiarios con pretensiones en pugna, traen aparejadas dificultades seguras. En la educación superior es conveniente que el gobierno nacional prosiga solventando a las universidades públicas mientras que las privadas se financien con recursos propios, en tanto que las redes de institutos y colegios públicos sigan siendo responsabilidad de cada provincia (o municipio), con el sistema de financiamiento de los establecimientos privados que establezca la propia legislación. Nada obsta a que fondos federales, del fisco o de préstamos de fomento, sean movilizados para inversiones como parte de una política pública, siempre y cuando se despeje cualquier duda acerca de que el régimen de funcionamiento no comprometerá de ninguna manera al gobierno nacional. Si las líneas de apoyo que se abren para establecimientos provinciales, municipales o comunitarios no son muy específicas y acotadas, pueden provocar la indeseable reacción de que la educación superior sea postergada en relación, por ejemplo, con los otros niveles educacionales.

La política pública de educación superior debe contemplar que su implementación depende de los planes de desarrollo encarados en universidades y provincias y que cada una de éstos es, por cierto, una elaboración nada simple, dependientes de información, análisis, consensos y recursos localmente asimilados. Esas réplicas locales de la política pública no serán simples reflejos sino respuestas voluntarias a una convocatoria legítima y sugestiva del gobierno nacional. El hecho de que la factibilidad de cada una de ellas descansa, casi seguramente, en sendas reformas institucionales conduce a ponderar la intensidad estructural de los cambios.

La conciencia comunitaria de cada establecimiento o red provincial de educación superior sobre la necesidad y alcances de una reforma institucional se logrará a través de una comprensión histórica y de una ubicación contextual acerca del estado de cosas vigente y del modo en que los principales problemas públicos de la educación superior se manifiestan o repercuten en su seno. Ulteriormente, podrá concebirse un esfuerzo de renovación que contribuya efectivamente a resolverlo. Las auto evaluaciones institucionales que la Ley N ° 24.521 prevé como obligatorias, seguidas de una evaluación externa mediante comité de pares organizada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, constituyen estudios de tal naturaleza que tienden a definir públicamente los problemas encontrados y formular una consiguiente agenda pública de políticas de cada universidad. Muchas universidades han realizado esta actividad en los últimos años, de manera idónea para actualizar sus proyectos institucionales y para dar comienzo a planes de desarrollo. Esa práctica orgánica podría generalizarse sumando experiencias, probando métodos y acumulando conocimientos acerca de la educación superior en el país. Las agendas y bases de datos para la confección de planes en los

establecimientos podrían consolidarse como una fuente informativa para la hechura de políticas públicas a escala regional y nacional. Las redes provinciales de institutos y colegios superiores podrían realizar estudios similares, de conformidad con lo que prevé la Ley N ° 24.195 en sus artículos 48 al 50, 53, inciso *k*, y 59, inciso *e* y la Ley N ° 24.521 en su artículo 25.

El elemento dinámico de las evaluaciones institucionales de universidades será el uso público otorgado a sus informes, más allá de lo ilustrativo que fueren para la prensa y los interesados directos. La imbricación, apenas ocasional, de esos dictámenes con la reformulación del proyecto institucional y la redacción del plan de desarrollo de los respectivos establecimientos es explicable por la falta de canales precisos para captar inversiones o mejoras presupuestarios. Esa limitación impide un juicio sobre el verdadero alcance de la herramienta para promover innovaciones, en especial porque durante los años noventa los establecimientos contaron en paralelo con varios mecanismos de financiación, mediante la presentación de proyectos o la clasificación del personal, que sacaban escaso provecho de las recomendaciones de la evaluación institucional.

Un componente esencial para que prosperen planes de desarrollo universitario financiados por fondos para inversión de la Nación asignados a prioridades de política pública, son las capacidades institucionales de los establecimientos para la gestión de la educación y las herramientas que posean para abordar, en sus ámbitos respectivos, los efectos del problema público principal. Reseñamos cuáles son los rasgos principales de dicha cuestión nacional: la desarticulación entre la educación superior y el sistema escolar, la suba explosiva del número de alumnos en algunas carreras tradicionales u otras novedosas, la escasa retribución y baja dedicación del personal académico, así como su insuficiente preparación en muchos casos, la saturación de actividades y proyectos que incentivan a muchos profesores a diversificar sus tareas para lograr retribuciones complementarias pero a costa de disminuir todavía más su concentración en los puestos regulares, la debilidad cuando no la ausencia de gestión pedagógica / curricular en las carreras. Desde el punto de vista del desarrollo es urgente restablecer el principio de la calidad, a través de una enseñanza pedagógicamente orientada del mejor conocimiento existente y con una organización curricular integrada y eficaz.

Las evaluaciones institucionales deben ser análisis que describan las capacidades de gestión y educativas en el núcleo central y en las diversas unidades académicas de los establecimientos. La exposición objetiva del verdadero potencial de los establecimientos constituye una información crítica que se alcanza con una reflexión y análisis participativo, abierto y democrático de todos los estamentos. Incluye la estimación de la expansión y detalla las condiciones necesarias para lograrla, definiendo sus órdenes de magnitud y sus metas temporales. Esos juicios evaluativos aproximan al rango de calidad académica que cada oferta situada tiene como respaldo. Empezando por los aspirantes a ingresar y sus familias, todos los ciudadanos tienen derecho a recibir esa información. Ningún órgano burocrático o mercantil podría brindarla, sin incurrir en gruesas fallas de interpretación. Las propias comunidades universitarias tienen que exponerla a la luz pública como un imperativo cívico. El espejismo educacional por el cual una carrera promete graduar al cabo

de tantos años a todos los inscriptos debe disiparse. La impotencia institucional para formar y graduar al alumnado matriculado, con la calidad indicada en el currículo, conduce a frustraciones individuales demasiado costosas e inaceptables. Aunque quienes abandonan sus estudios no protesten públicamente, porque sienten que son exclusivos responsables del fracaso, no es disimulable el resultado social y políticamente negativo del asunto. La democratización es ampliación cierta de oportunidades educacionales, que conduzcan a los inscriptos a la graduación, mediante su esfuerzo y capacidad, por supuesto, pero también a través del despliegue por parte del establecimiento de condiciones infraestructurales y didácticas adecuadas.

Un plan de desarrollo universitario que conceda prioridad a este problema tendrá que hacerse eco del análisis de capacidades instaladas y potenciales, generado en la evaluación institucional, comparado con la meta de formación de alumnos. Si ésta es superior pautará la expansión de las condiciones de oferta, especificando los procesos y medidas concretas que permitan lograrlo. En la medida en que los estudios sean rigurosos y gocen de consenso, las universidades pueden elaborar esos planes y proponer las reformas necesarias para mejorar la eficacia organizacional. Las mejores precisiones en pro del desarrollo son las respuestas a las siguientes preguntas: ¿cuánto crecimiento y / o qué nivel de calidad se desea alcanzar y por qué?, ¿qué nuevas carreras o actividades se quieren iniciar y por qué?, ¿cómo se obtendrán y pondrán a disposición los conocimientos necesarios?, ¿qué capacidades profesionales y técnicas van a protagonizarlo?, ¿cuánto tiempo demanda?, ¿qué procedimientos se emplearán para dirigir y controlar la ejecución?, ¿qué pertinencia social, cultural o productiva tiene?, ¿qué prioridad o base de política pública lo justifica?, ¿cuánto cuesta?.

Un elemento de juicio decisivo para el análisis del plan de desarrollo es la composición de recursos y capacidades propias, presentes o futuros, que una universidad está dispuesta a invertir en su consecución. Las universidades nacionales han recibido hasta el presente señales equívocas acerca de qué caminos hay que transitar para acceder a nuevos financiamientos. El hecho de que durante el ciclo democrático abierto en 1983 hayan prevalecido fines de expansión, tanto para la cobertura de alumnos en prestaciones educativas convencionales como para el emprendimiento de nuevas líneas de trabajo, empezando por la investigación, la extensión, la transferencia, los pos grados, las subsedes y los medios a distancia, entre otras, ha introducido en el sentido común de los directivos universitarios la idea de que el único dinero de que se dispondrá es el que solventa el crecimiento. Aún más, se ha llegado al extremo de suponer, lamentablemente con algún viso de realidad, que las universidades eran premiadas por el volumen que adquirían, antes que por sus resultados. Esos modos de razonar estuvieron convalidados por un comportamiento gubernamental cuyas reglas, ahora envejecidas, tenían escasa racionalidad, se basaban en los antecedentes, en las influencias particulares, y marginalmente en los auxilios frente a aumentos de matrícula excepcionales. Eran denominadas piadosamente técnicas de asignación presupuestaria "históricas".

La importancia de la propuesta de dedicar recursos propios a los planes de desarrollo reside en un aliciente al buen funcionamiento organizacional. Cuanto más recursos propios

se imputen a los proyectos, mejor asignación global estaría lográndose, en tanto y en cuanto se redistribuirían elementos que en su localización actual carecen de justificación o tienen bajos rendimientos. La hipótesis de que tales deseconomías son cuantiosas en la actualidad universitaria es opinable, pero se trate de una cuantía menor o mayor, sólo un procedimiento de racionalización con estímulos adicionales podrá transparentarlos. A su vez, la introducción de estas presentaciones exigirá, seguramente, una sensibilidad para con las necesidades del planeamiento e inversión que la contabilidad acostumbrada no posee. Recientemente se ha introducido en las universidades nacionales el principio de partida doble. Se cuenta, en consecuencia, con nueva información acerca del patrimonio y los resultados. Los proyectos de desarrollo exigirán registros aptos no sólo para diferenciar gastos corrientes de inversiones, sino también para calcular exactamente qué incremento de gasto corriente acarreará cada inversión y a partir de cuándo.

Hasta ahora las inversiones con financiamiento externo, por ejemplo, no contemplaban el costo de la asimilación rutinaria del mantenimiento de equipos e instalaciones y el crecimiento de las plantillas, creando de tal forma cuellos de botella a futuro. Los fondos presupuestarios para infraestructura que, por supuesto, deben ser otorgados por única vez, fueron atrapados para siempre, solventando costos de personal y funcionamiento; mientras que partidas que, razonablemente, pudieron servir para política salarial, mejorando retribuciones o reconvirtiendo personal, se destinaron a inversiones, multiplicando futuros compromisos no presupuestados.

La consecuencia de estas distorsiones es que se ha desprestigiado el presupuesto como herramienta de administración y gobierno recurriéndose frecuentemente a las llamadas fuentes extra presupuestarias, con un sistema de contabilidad y gestión paralelo, que dificulta consolidar y hacer manejable el panorama financiero y económico de los establecimientos. Esa segmentación administrativa produce flexibilidad pero quita transparencia, facilita las coyunturas pero no esclarece sobre los cambios que sobrevendrán y nubla la visión de largo plazo. Es aconsejable erradicar la despresupuestación del financiamiento universitario. Para eso las técnicas de presupuesto, contabilidad, control y rendición de cuentas tienen que modernizarse y perfeccionarse.

El gobierno nacional debe contar con una oficina técnica especializada en el análisis de esos proyectos. La esfera de autonomía de las universidades y las provincias quedaría resguardada si se diseñara una agencia independiente, descentralizada en la órbita del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, dirigida por un equipo designado a propuesta del Congreso, las universidades, las provincias y el poder ejecutivo, para aplicación de criterios y bases de políticas proporcionados por la ley periódica que establece el plan de desarrollo de la educación superior. Las partidas anuales o fondos de ejecución plurianual votados por el Congreso, previo estudio técnico y debate público, se transferirán a las universidades de manera directa o, en su caso, a los Consejos Regionales de Planificación o al CIN, para financiar las inversiones previstas en sus respectivos planes de desarrollo.

Esos proyectos tendrían que justificarse en las conclusiones de la evaluación institucional, así como de la regional, si la hubiera, y en los juicios de calidad de las acreditaciones de carreras de posgrado y grado. Un elemento clave para acceder a más fondos frescos será el aporte de la propia universidad que surgirá de la reconversión de sus recursos propios de diferente clase. Con respecto al nivel normal de gastos corrientes que insuma el funcionamiento universitario, las leyes anuales de presupuesto contemplarán establemente las partidas suficientes, así como su incremento vegetativo y la absorción de los mayores gastos corrientes que resulten de la ejecución de los planes de desarrollo.

La agencia, en nombre del gobierno, y las universidades sellarán un plan / acuerdo de provisión de fondos y aplicación de contrapartidas (en efectivo, personal o efectos) para finalidades precisas de política pública, en los que el plan de desarrollo de las universidades, coincida con las bases de la ley periódica. Además de los otros sistemas de seguimiento formal, las siguientes evaluaciones institucionales y acreditaciones de carreras de grado y posgrado realizadas por CONEAU verificarán el cumplimiento de las distintas estipulaciones del compromiso contraído. Esos dictámenes serán un antecedente de peso para que la agencia apoye la continuidad o profundización de los planes en períodos posteriores.

Las nuevas reglas de política de educación superior convergen así con un nuevo procedimiento de política y gestión en cada universidad y con nuevos escenarios regionales de política de educación superior. A su vez los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras, creados por la Ley N ° 24.521, se emplean como insumos de las políticas, con la condición de que se adapten en ese sentido. El ritmo y la información precisa que las evaluaciones institucionales deben proveer serán fundamentales para el funcionamiento del mecanismo de inversiones. La confiabilidad, agilidad y presteza con que ese dispositivo opere es condición *sine qua non* para un cambio cultural en la política y gestión de la educación superior. Ninguna nueva actividad debería iniciarse sin contar con financiamiento asegurado y provisiones a futuro.

La opinión pública favorable a los proyectos debidamente preparados habrá de coadyuvar para que la política de educación superior mantenga prioridad en la agenda pública, lo cual abreviará proporcionalmente la espera. El esfuerzo propio de reconversión, reciclaje y relocalización de recursos para que la propia universidad o región participe en el financiamiento será en cada caso uno de los criterios para la preferencia. La calidad de las prestaciones universitarias dependerá de un arduo, perseverante y gradual esfuerzo en pro de aumentar la retribución de los factores que intervienen, empezando por el personal docente. Eso se logrará a través de encauzar las tendencias al crecimiento y diversificación de tareas y funciones, de modo que sean exigibles la calidad y el éxito pedagógico contra la deserción, entre otras evidencias del más genuino desarrollo.

V- LA GESTION PEDAGÓGICA

Alrededor de las carreras de grado se conjuga la contribución de la educación superior a la distribución social de conocimientos y a la igualdad de oportunidades educacionales. Allí se sitúa el nudo gordiano de ambos principios y el centro de gravedad del sistema de educación superior. La mejora de la performance de los establecimientos en ese terreno sería una conquista extraordinaria de la Argentina tanto para una sociedad del conocimiento como para una sociedad de la cohesión. Innovaciones académicas con financiamiento suficiente deben ser implementadas en los próximos años para garantizar estándares de calidad adecuados en todos los rincones del país. Las acreditaciones de carreras de grado y pos grado realizadas por la CONEAU, son una herramienta de políticas muy útil porque promueven la actualización, incitan a la superación y llaman la atención sobre los defectos encontrados en la práctica educativa. Pero en la legislación vigente no todas las carreras de grado, sino sólo las de interés público pueden recibir la acreditación. Eso produce un cierto desequilibrio que tendría que subsanarse.

Una alternativa podría ser extender la práctica de la acreditación de carreras a todas ellas, aprobando incluso estándares transversales que unifiquen criterios sobre cuestiones institucionales y pedagógicas que son comunes a las diferentes especialidades. Otra variante sería realizar análisis pormenorizados de tales aspectos más generales de las carreras durante las evaluaciones institucionales para que todas ellas cuenten con un juicio de calidad institucional específico, que pueda complementarse con un juicio de calidad académico realizado, en un operativo aparte, por pares expertos de la especialidad, a través de la respectiva asociación de facultades o la sociedad científica o asociación profesional que correspondan.

En ambos supuestos el papel de la oficina técnica con competencia sobre la validez nacional de los títulos, a cuyo cargo está el reconocimiento de la carrera, podría ser muy trascendente. Esa es, potencialmente, una capacidad estatal rescatable como herramienta de política en torno a la calidad académica y a la actualización científica y profesional de la enseñanza. Falta que la organización de ese departamento y sus rutinas se modernicen y conviertan el control formal en un diálogo científico - pedagógico levantado y pluralista, que tome recaudos de calidad, que combata la obsolescencia de los conocimientos y aliente la innovación. El reconocimiento oficial, administrado con fundamentos epistemológicos, no va a erosionar la autonomía ni sofocar la creatividad sino que será una legítima atribución del estado para conceder o denegar fe pública a las titulaciones universitarias. El esclarecimiento corregiría el conocido caos que reina en la materia dando seguridad a los interesados, incursionaría en un área de política pública no transitado, como es el de los servicios profesionales, y contribuiría, por esas vías, al prestigio social de la educación superior.

La educación superior técnica de jurisdicción provincial tiene un mecanismo de reconocimiento nacional de títulos a cargo del Consejo Federal de Cultura y Educación (Ley N ° 24.521, Artículos 8, 9 y 23). Es preciso que se integre con la labor del departamento correspondiente del ministerio de educación y ciencia de la Nación, para que la autoridad federal sobre las titulaciones sea coherentemente ejercida a través de toda la educación superior. Una modificación legal podría, a la primera oportunidad, dar forma

definitiva al arreglo. Los beneficios serían enormes porque el subsistema de educación superior gobernado por las provincias también tiene en el reconocimiento nacional de los títulos un instrumento muy importante, hoy poco utilizado, para la articulación de la educación superior, de ésta con la educación escolar, de adultos y no formal, y para la reordenación y actualización general de las certificaciones.

Es impostergable impregnar con contenido propiamente educativo la gestión y la política pública de la educación superior. Sin incurrir en tecnicismos pedagógicos de ningún tipo, habrá que convocar a los expertos en educación a hacerse cargo de una reformulación curricular y didáctica muy amplia e intensa de la educación superior. Dentro y fuera de la universidad, en las decisiones habituales el meollo educativo suele no estar captado. El problema público principal cuya manifestación mayor es la rampante deserción de alumnos en los primeros años de las carreras habla a las claras sobre una subestimación generalizada de la gestión curricular y pedagógica en nuestros establecimientos. El carácter subalterno, casi auxiliar, que la educación superior confiere al aporte especializado de los educadores puede historiarse recorriendo las fracturas institucionales de la república, y su relación con las vicisitudes intelectuales.

Lo cierto es que en la Argentina el panorama de la oferta de educación superior analizado en clave pedagógica muestra un mosaico, cuando no un laberinto indescifrable. Carecemos de una matriz institucional común que permita, como en la mayoría de los países avanzados, entender las claves de la enseñanza a través de la estructura con que se diseñan y aplican los currículos. Las épocas, las influencias o la costumbre de cada profesión o disciplina dan cuenta, antes que cualquier teoría, de las razones de cada plan de estudios. Las universidades mismas, como organizaciones complejas, carecen de un estilo propio y, muchas veces, de capacidades institucionales para estudiar y gestionar la problemática. Eso dificulta una buena interacción académica frente a la torre de babel que aísla a los especialistas justamente en aquella dimensión que más tendría que estrecharlos comunicativamente. El campo de la gestión curricular de la educación superior requiere una modernización, no sólo en la acepción habitual de una puesta al día técnica, sino también en el sentido de construir un código formalizado que permita el distanciamiento espacio temporal manteniendo el significado y el valor simbólico. La integración de la educación superior tiene en las prácticas educativas y en su interpretación su alfa y omega. A través de ese puente se puede aspirar a que los conocimientos aprendidos sean reconocidos como válidos por un profesor o un centro educativo que no conoce al estudiante, ni a sus profesores o al establecimiento en que estudió. Ese es el punto de maduración de un sistema de educación superior moderno: la fiabilidad que conlleva el trabajo de educadores ignotos para que su calidad sea acreditada por otros educadores distantes.

El deseo de contar con un sistema de créditos que permita que nuestros estudiantes transiten por el sistema de educación superior, aprovechando sus aprendizajes sin pérdida de tiempo, se tornará una quimera en tanto y en cuanto no ensanchemos nuestro aprendizaje institucional. Entender y saber hacer más cosas que las que sabemos, en pro de la gestión pedagógica y curricular, científica y actualizada debe ser la consigna de un movimiento

social reformador. Ese trabajo debe empezar, sin pérdida de tiempo, por los primeros años de las carreras de grado, por la búsqueda de la cooperación y el enganche con la educación polimodal, en cuya construcción, provincia por provincia, la educación superior debe involucrarse orgánicamente.

Con apoyo de una política pública específica, las universidades y los institutos de educación superior deben tomar cartas en el asunto de la educación polimodal, porque son las únicas agencias sociales capaces, -por su personal, los conocimientos que poseen y su distribución geográfica-, de cooperar eficazmente en la enorme tarea de que la educación secundaria argentina plasme en diseños curriculares, capacitación docente y aprendizajes efectivos los contenidos básicos curriculares aprobados años atrás. El avance que importó sancionar legalmente ese listado de conocimientos a impartir en las modalidades de la secundaria diversificada, amenaza con diluirse por un conjunto de factores. Es preciso ir al rescate para reivindicar las competencias de la política pública sobre los saberes que se enseñan a los jóvenes y para asegurar que las desigualdades -tras ellas la mediocridad- no hagan presa de un nivel educativo que es, por antonomasia, la instancia de orientación de la que dependen los sectores populares para forjar sus proyectos de vida y acceder a ocupaciones pero también a nuevos conocimientos y cultura con carácter permanente.

VI-DINAMIZAR LAS INSTANCIAS INTERMEDIAS

Muchos objetivos y criterios de política relacionados con la cobertura, la democratización, el personal académico, el equipamiento, la investigación, la transferencia, la articulación con el sistema escolar y productivo superan la escala de los establecimientos individuales. La propia reforma académica y pedagógica de las carreras de grado, con la creación de un ciclo básico general orientado de dos años, por citar un ejemplo, tiene que coordinarse entre establecimientos de cada región y con las respectivas redes provinciales de institutos y colegios. Por eso es fundamental contar con los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), como organismos operativos de segundo grado que, sin afectar las autonomías, creen para todas las entidades participantes bienes y servicios comunes. Es necesario que tenga una dotación técnica propia y recursos bastantes como para recolectar y analizar información socio educativa y convertirse en instancias de apoyo y coordinación intermedias entre las políticas públicas nacionales y las respuestas de cada universidad y de cada provincia.

Los procesos de acreditación de establecimientos de educación superior como institutos, colegios y escuelas superiores podrían estar a su cargo, así como también lo atinente a las carreras de interés público que en ellos se dicten. Una buena organización de las capacidades estatales en la materia se logrará si la educación superior integra en su interior todos sus elementos, oficinas y autoridades para articularse con los otros niveles del sistema de manera conjunta. El caso de la formación docente es especialmente importante ya que el actual emplazamiento de las oficinas competentes en el ámbito de la secretaría nacional de educación básica es disfuncional y obstaculiza la planificación del nivel.

Evaluaciones institucionales de las redes provinciales de establecimientos de educación superior técnicos y docentes son perfectamente posibles y deseables. La información que producirían y el consenso sobre una agenda de políticas provinciales contribuirían enormemente a las políticas nacionales, al meso planeamiento y a la gestión de cada una de las unidades. La propia CONEAU podría encarar, a la manera francesa, evaluaciones institucionales de carácter regional que comprendieran el funcionamiento de varios establecimientos sobre un contexto determinado. La cooperación entre los establecimientos y sus equipos alrededor de ejes como la formación de profesionales, técnicos y especialistas, las investigaciones aplicadas, las contribuciones al sistema educativo, a la cultura y a la estructura socio económica de su región quedaría resaltada socialmente como una sinergia positiva y valedera.

Con respecto a los consejos nacionales, el CIN y el CRUP, así como también el Consejo de Universidades, es preciso aquilatar la experiencia de los muchos años de trabajo conjunto. Es indudable que esos organismos deben fortalecerse, creando capacidades técnicas y administrativas propias alrededor de algunas tareas de apoyo a las decisiones políticas y financieras como consulta, planificación, reglamentación, cooperación para las que están propiciamente configurados. Es una precondition que todas las universidades los reconozcan como instancias abarcadoras y acepten que se depositen en ellos algunos recursos y atribuciones para multiplicarlos, seguramente, a través de la generación de bienes y servicios de propiedad y disposición comunes. La época en que esos consejos eran interesantes foros para el debate o suertes de gremios de las universidades debe superarse. Sin resignar funciones históricas deben asumirse nuevos roles, más especializados, para participar en la gestación de políticas públicas de educación superior y, en la parte que les corresponda, llevarlas a cabo.

Parte de este fortalecimiento institucional se logrará con la incorporación sistemática de las asociaciones de facultades al asesoramiento y consulta de los aspectos especializados de la gestión política. Esos organismos, como las sociedades científicas, expresan el agrupamiento de las comunidades de educadores e investigadores, que cultivan la cultura propia y velan por el promoción de sus actividades, la vigilancia de la calidad académica, su inserción internacional y la ampliación de su gravitación. No tienen los caracteres necesarios para ser sujetos de políticas públicas o beneficiarios de delegaciones legislativas, es verdad, pero no es menos cierto que su concurso es imprescindible para componer la representatividad e ilustración de cualquier dispositivo de toma de decisiones en el ámbito de la educación superior. De esa conclusión tendrían que tomar nota los organismos intermedios para nutrirse y completarse con el aporte de estos núcleos calificados, análogamente a como actúa habitualmente cada universidad, en el análisis, preparación y puesta en práctica de políticas.

A modo de colofón:

POLITICA PUBLICA DE REESTRUCTURACIÓN

Debido a los abordajes usuales, la educación superior está en la actualidad copada por ciertos lugares comunes. El repertorio de propuestas incluye, por ejemplos: los

exámenes de ingreso, los aranceles, el impuesto a los graduados o la tasa diferencial del impuesto a las ganancias para los padres de los estudiantes, las pruebas estandarizadas para los egresados del nivel secundario, las pruebas estandarizadas para los graduados universitarios, los convenios entre universidades y terciarios para reconocimientos de estudios. Todas esas medidas se presentan como correctivas de síntomas emergentes de la realidad universitaria. Sin embargo ninguna de ellas -o, aún pensándolos como conjuntos- es apta para promover un cambio profundo o una innovación intensa y significativa del sistema. Las consecuencias secundarias previsibles serían, en cada caso, proporcionalmente excesivas con respecto a los efectos buscados.

El problema público principal de la educación superior, como lo hemos caracterizado, no cedería con un recetario de remedios convencionales. Envuelto en una auténtica contradicción estructural, algunas zonas del sistema de educación superior funcionan produciendo saldos negativos, es decir desdiciendo algunos de los principios que lo instituyen. Enmarcado en una persistente crisis del financiamiento fiscal, el estancamiento de la cantidad de graduados universitarios al cabo de tantos años de vigencia de la autonomía, en contraste con un crecimiento tan marcado de los alumnos, profesores, carreras, modalidades, servicios, actividades y establecimientos, revela a las claras no ya que la estructura es impotente para paliar las falencias, sino que tiende a reproducir y agravar algunas de ellas..

Frente a un embrollo semejante corresponde que una política pública descarte los clichés y asuma valientemente que el mejoramiento necesita un distinto amoldamiento de la estructura. Una política pública de reestructuración, en las condiciones de la educación superior argentina, demanda que se convoque a todas las energías del estado y la sociedad, que se recuperen las mejores tradiciones de nuestras universidades e institutos y se preste atención a prácticas originarias de otros países, que se emplee cautelosamente la legislación así como las otras capacidades estatales y que se haga eje en los saberes y los quehaceres de nuestras comunidades académicas.

Conste que la fuga hacia adelante de los establecimientos y de los actores ha sido fecunda para nuevas tareas y funciones de la educación superior. Importantes avances, especialmente de las universidades, están asociados paradójica e impensadamente al desequilibrio estructural. Su contribución al conocimiento y a sus aplicaciones sociales no está en tela de juicio. Pero sí corresponde describir las distorsiones que, en paralelo, se han venido acumulando en la enseñanza de grado y el síndrome vertiginoso en que se han sumido las comunidades universitarias, abrumadas por las restricciones económicas insalvables. Un ordenamiento más racionalizado de las actividades, del personal y de las remuneraciones será fundamental para que las autonomías y el estado reconcilien sus propósitos resguardando la calidad, eligiendo las prioridades y fomentando el desarrollo.

Una modificación en la estructura es una metamorfosis antes que una fractura o un salto en lo preexistente, y requiere, por lo tanto, una cuidadosa preparación de la transición. En nuestra experiencia, la Ley Federal de Educación N° 24.195 postuló en 1993 un cambio

en la estructura de niveles y ciclos del sistema escolar. Varios años después podemos aproximarnos a algunas inferencias:

- Que el articulado de una ley disponga que los tramos y etapas de la educación formal son tales o cuales es ilusorio, en tanto y en cuanto los establecimientos realmente existentes no estén acondicionados para efectuar esas prestaciones.
- Que los establecimientos deban ser masivamente refaccionados para funciones no contempladas en su fundación implica un proceso traumático cuya ejecución toma, cuanto menos, tantos rumbos como autoridades autónomas la encaren.
- Que la fijación por ley del modelo de organización y las atribuciones para instaurarlo no constituyen base alguna de política pública si no se explicitan los pasos estratégicos a realizar y no se indican los medios técnicos precisos.
- Que aún cuando se utilice el peso de la ley para imponer un sistema nacionalmente uniforme, la tendencia a la dispersión de los resultados es inexorable, las autonomías no son respetadas y la desigualdad resurge con nuevos bríos.

En 1995 la Ley de Educación Superior N ° 24.521 propuso la articulación entre establecimientos realmente existentes. Acuerdos al interior del Consejo Federal de Cultura y Educación o convenios entre establecimientos o entre jurisdicciones y establecimientos garantizarían, se afirmaba, los créditos y reconversiones de los estudios. Transcurrido un lapso suficiente, está comprobado que la brecha que separa a los subsistemas (y a los establecimientos, aunque sean del mismo tipo), sigue tan abismal como era antes. La ausencia de avances está en relación directa con un estilo de legislación virtual, poco comprometido con el obrar mismo.

En el caso de las transferencias de los alumnos, hace falta conciencia de que los arreglos entre directivos o autoridades no subsidian 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 al personal y facilitar los medios para que docentes, alumnos, especialistas y directivos gestionen, experimentalmente primero y universalmente después, estos nuevos saberes y prácticas, aprendiéndolos institucionalmente.

La integración del sistema de educación superior habrá de tener lugar primero en la construcción de currículos integrados de sus carreras, para luego tenderse puentes y pasarelas que hagan posible la transferencia de alumnos. Un nuevo tramo de dos años con estudios básicos y generales orientados podría ser el programa inicial de una política pública en pos de la integración del sistema de educación superior, siempre y cuando sea ensayado como primer ciclo por las carreras universitarias de grado y como carrera corta, con su propio diploma, en institutos y colegios dependientes de las provincias (o los municipios). El buen suceso 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 y los aprendizajes efectivos de los estudiantes.

Se colocaría la piedra fundamental de un nuevo nivel y 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 extender 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 comprobar su capacidad educacional, mientras que las universidades que lo desearan podrían concentrarse más en los estudios avanzados, interdisciplinarios y profesionales, así como en la investigación y los posgrados.

El panorama internacional de la educación superior merece, por último, una digresión por su creciente incidencia y porque muestra esfuerzos de integración en cada uno de los grandes bloques regionales. El Nafta, girando sobre el tradicional enfoque norteamericano de acreditación de carreras, en tanto México evoluciona hacia la adscripción; la comunidad europea empleando la circulación de estudiantes como tejido conectivo, mientras madura una convergencia general entre los sistemas nacionales; el Mercosur con su esfuerzo para experimentar acreditaciones sólo con valor académico. El grado de organización alcanzado por cada país será siempre definitorio para el tipo de influencia que reciba y proyecte en los intercambios internacionales. La sensación de que los procesos de internacionalización sustituyen o alivian el esfuerzo propio es falsa. Son sencillamente desafíos y oportunidades de aprendizaje que los países emergentes, como los del MERCOSUR, aprovecharemos al servicio de un equitativo desarrollo de cada uno y del equilibrio mancomunado de la región, o de lo contrario desencadenarán nuevas y crecientes asimetrías. La Argentina debe velar por un sistema propio, bien estructurado, legítimo y socialmente justo. Sobre esa base la integración regional hará aportes para que el nivel de todo el Mercosur y de Latino América se empareje hacia arriba. La equidistancia y polivalencia que, a su vez, se establezca con los respectivos códigos de intercambio académico y profesional que estarían acuñando, por separado, los dos bloques regionales de países avanzados, puede ser clave para la obtención de ventajas comparativas.

Las leyes de plan de desarrollo podrían ir pautando la experimentación, evaluación y generalización de estas nuevas figuras y procesos, de tal suerte que, una vez logrado el correspondiente efecto de demostración, la ley permanente de educación superior homologue el cambio de la estructura. La extensión y ensamble funcional de las evaluaciones institucionales y de las acreditaciones de carreras, la modernización del presupuesto y la gestión, la potenciación de la gestión curricular, la reposición de un control nacional sobre los títulos, las reformas académicas coordinadas a escala regional, programas de articulación con la educación poli modal, una planificación del crecimiento, inversiones orgánicamente asimiladas, la mejora cognitiva de la enseñanza completan el despliegue de un plexo de acciones constitutivas de la política pública. Una perspectiva de modernización podrá así abrirse camino desde las iniciativas precursoras, a través de las nuevas reglas de política, hasta una concreción mayúscula de democratización y calidad.

El problema público principal de la educación superior tendría, en pocos años, un principio de solución. Nuevos desafíos treparán a la agenda reclamando otras políticas del conocimiento y la igualdad de oportunidades. Superar un conjunto de dificultades apremiantes como los que actualmente vivimos hará que asomen nuevas situaciones, seguramente no menos arduas pero ubicadas, por así decirlo, en un nivel más alto de civilización. La tarea que nos toca es desatar el nudo que haga posible a un apreciable número de hijas e hijos de los sectores populares el ascenso por la pirámide social, mientras se facilita la distribución equitativa de los conocimientos que se acumulan en lo alto de la pirámide de la ciencia. En esa intersección se sitúa la educación superior, como zona neurálgica en la que la democracia y la cultura crean en los pueblos la esperanza vital de conquistar la paz.

