

# **CONFIGURACION UNIVERSITARIA Y**

# **POLÍTICA PUBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN**

# **LA ARGENTINA**

## **I- MARCO CONCEPTUAL**

### **1- COORDINACION E INTEGRACIÓN**

El análisis de los sistemas de educación superior utiliza el *triángulo de coordinación*, un esquema inventado unas décadas atrás por Burton Clark (1991), según el cual cada caso nacional se caracteriza por su ubicación con respecto a tres ejes que indican: a) la influencia de la profesión académica; b) la autoridad ejercida por el Estado; y c) el grado de autonomía de las instituciones o establecimientos. Cada caso se sitúa en la superficie de la figura según la combinación en que aquellos tres tipos ideales establecen los lazos internos del sistema estudiado, pautando así su integración y dinámica (KOGAN, 2000, p.94).

Una formulación más reciente desarrollada por Christine Musselin (2001) señala la necesidad de prestar la debida atención a las interdependencias habituales que circunscriben y caracterizan los lazos entre esos tres núcleos y que son afectados por los modos de coordinación propios de cada uno de ellos en un ámbito que da en llamar una *configuración universitaria*. Esta noción no se piensa como una estructura que imponga a los actores comportamientos determinados sino como un encuadre que ofrece posibilidades y limitaciones a una cierta gama de contenidos sustantivos.

Se facilita así el abordaje de un objeto complejo y escurridizo, a cuyo estudio han contribuido numerosas investigaciones de varias disciplinas sin definir empero con nitidez sus contornos. Entre ellas: ciencia política y análisis de política pública, administración y teoría de la organización, educación comparada y sociología del conocimiento y las comunidades científicas. La configuración universitaria puede encararse desde dos ángulos: las universidades, en clave organizacional, o el Estado, en clave de política pública (FRIEDBERG y MUSSELIN, 1996, p.56).

A mi entender los estudios existentes en nuestro país transitan hasta ahora separadamente los dos niveles, el de las universidades y el del régimen nacional o sus mecanismos intermedios. Esos conocimientos sirven indirectamente de fuente para considerar

la configuración universitaria, realidad empírica y, a su vez, categoría teórica, que procura un entendimiento más holístico del sistema y, por ende, deja sentada una mejor base para retroalimentar la investigación sobre sus elementos constitutivos.

De tal manera, también en la Argentina, la naturaleza y el contenido de las interdependencias que unen al Estado con las universidades y la profesión académica forman el suelo sobre el cual se desarrolla la enseñanza universitaria. Pero esa afirmación no implica suponer que en las diferentes coyunturas los actores en los grupos disciplinares, los estamentos universitarios o las instancias estatales no tuvieran libertad para concebir y ejecutar acciones creativas y originales. Tampoco dispensa de estudiarlas en detalle, verdadero desafío que exige observaciones más detalladas que las que fundamentan estas notas.

## **2- MODELOS COMPARADOS**

Los estudios de educación comparada, atendiendo al contenido sustantivo de los sistemas nacionales con respecto a la demanda de los nuevos alumnos y al mercado de trabajo profesional, exponen dos arquetipos: uno, ejemplificado con el caso norteamericano y, otro, representado por varios países europeos (CLARK, 1991).

El caso norteamericano presenta una buena articulación con la enseñanza media así como receptividad hacia las aspiraciones educativas de individuos con formaciones iniciales atípicas: adultos, minorías, inmigrantes, discapacitados, entre otros; sin embargo es complicada la articulación con el empleo y los desempeños profesionales.

Por eso las tasas de inclusión y cobertura de la educación superior norteamericana son tan altas, al mismo tiempo que el perfil de los egresados de las carreras universitarias de grado es insuficiente para garantizar puestos de trabajo y requiere el suplemento indispensable del post grado profesional.

En diversos países europeos, mientras tanto, las vacantes de la enseñanza superior están por debajo de las necesidades, existen mecanismos de selección de carácter nacional y eso se refleja en que los porcentajes de población incorporada a la educación superior son moderados. En compensación, la articulación de los graduados con el mercado de trabajo profesional es armónica, sus magnitudes están proporcionadas y no requiere mayores ajustes.

Una metáfora sobre los cursos de agua puede ilustrar esta disparidad estructural. El sistema norteamericano deja la sensación de estar armado desde la naciente (aunque los procesos de creación hayan sido históricamente más espontáneos que planificados); mientras

que los sistemas europeos parecieran estar orquestados hacia la desembocadura (una cierta planificación ayudó históricamente a contener la afluencia exagerada de alumnos).

La lógica de los sistemas nacionales del primer modelo se asienta en instituciones diversificadas -con y sin enseñanza comprensiva, con y sin investigación- y en carreras con formatos breves, sucesivos y complementarios. Formaciones básicas generales al comienzo, disciplinares entremedio y de especialización para terminar, cada una de ellas flexible y vinculadas como módulos.

El segundo modelo cuenta con un tipo institucional dominante y carreras largas, con un diseño de túnel que proporciona enseñanzas específicas del primer al último día, hasta culminar en el perfil profesional y sin alternativas intermedias para transferirse.

En lo anterior subyace una trayectoria de prácticas académicas institucionalizadas conforme a funciones o valores que la sociedad habría jerarquizado con respecto a otras alternativas posibles. En el primer caso la justicia social, la apertura, la igualdad de oportunidades; en el segundo la calidad, la exigencia académica, el orden público acerca de las competencias profesionales.

### **3- EDUCACION Y SOCIEDAD**

Profundizando el marco conceptual adopto también una perspectiva que contempla la interacción entre el sistema de educación superior y algunas dimensiones clave de la sociedad, así como también con las instituciones escolares y científicas.

Durante los siglos XIX y XX, en comparación con Europa, varios países americanos, la Argentina entre ellos, se caracterizaron por la fuerte inmigración que, combinada con un menor peso relativo de la tradición, produjo sociedades menos clasistas y más igualitarias, permeables a los proyectos personales. Sistemas escolares universales y universidades con talante democrático explican en buena medida esa característica y constituyen hasta el presente un mito auténtico acerca de que la igualdad de oportunidades es uno de los principios instituyentes de la sociedad.

A través de esos doscientos años, en todos los países modernos la educación surgió como una construcción social asociada al Estado de bienestar. Las instituciones colectivizadas que hoy vemos cubriendo las funciones educativas son el producto de un largo y complejo desarrollo social paralelo a otros comparables en la seguridad social, la salud pública, el seguro de empleo y la asistencia social. El supuesto de ese conjunto de rasgos societales es que se tiene que poner bajo control estatal un capital colectivizado, recolectado de diferentes

maneras, para que las personas queden a resguardo de una serie de deficiencias y adversidades que las afectan a lo largo de la existencia (DE SWAAN, 1992).

Aunque cada caso nacional tenga un recorrido propio, marcado por tensiones y conflictos entre grupos interesados, la generalidad de los países llegó a desarrollar una educación elemental de masas en la que pueden diferenciarse dos corrientes: la primaria y la secundaria. Ambas corresponden a objetivos e intereses separados que suscitan en el momento oportuno una intervención estatal para formalizar las redes organizativas que las materialicen.

La educación primaria y sus contenidos cognitivos se cerraban sobre sí mismos, porque se dirigían a grupos sociales vistos como subalternos de los cuales no se esperaba que siguieran estudios secundarios. La educación secundaria era, mientras tanto, tomada por clases medias y elites que obtenían su instrucción básica en sus hogares, con institutrices o profesores particulares. Por su parte la enseñanza universitaria fue una tercera corriente, con su génesis propia, y que proporcionaba estudios preparatorios para que los jóvenes fueran admitidos en las “facultades mayores” (HALPERIN DONGHI, 2002, p. 65).

La problemática de la articulación entre niveles (o la integración entre sectores de establecimientos pertenecientes a la misma rama terciaria) no es, por lo tanto, un desperfecto que sobrevenga a los sistemas educacionales en un momento determinado. Es sencillamente escaso o nulo el fundamento socio histórico de las declaraciones acerca de que las redes de escuelas, colegios y universidades fueron creadas teniendo en vistas un único sistema, aun cuando estén solemnemente estampadas en los proyectos y textos legales a todo lo largo del siglo XX. En el mejor de los casos esas manifestaciones pueden ser aceptadas como intenciones o propuestas para el futuro.

Entonces, es preciso reconocer que un objetivo público tendiente a la convergencia sistematizada de instituciones originadas en procesos separados da lugar a un nuevo y esforzado movimiento, a una acción colectiva que no sólo remiende o corrija sino que cree relaciones hasta ahora desconocidas por los actores. Igualmente trascendente es darse cuenta que el ámbito de esa nueva construcción no está vacío sino ocupado por agentes en plena actividad quienes deben impulsar la metamorfosis de las actuales realidades en otras más deseables.

Los sistemas educacionales de los países debieran considerarse y experimentarse, por lo tanto, como redes organizadas para la distribución de conocimientos, nociones culturales y valores morales entre los diferentes estratos de la sociedad. Las secuencias de enseñanza

aprendizaje son un principio que estructura la inserción normal de los grupos de edad en las sucesivas instituciones (jardines, escuelas, colegios, universidades). Resta agregar que aquellos suministros del sistema fluyen desde arriba hacia abajo, en viceversa a la manera como cada participante los recibe y se los apropia. Por ende en la cúspide se sitúa el conocimiento avanzado, la cultura sofisticada y la alta reflexión.

Desde esta perspectiva, las instituciones de ciencia y tecnología y los centros de altos estudios no debieran aislarse de la educación superior ni ésta de los sistemas escolares. Los vínculos y articulaciones consiguientes son puntos capitales para la vitalidad y eficacia del [macro](#) sistema.

Por otra parte, el [entero](#) sistema educacional de una nación se constituye con mecanismos aptos para diseminar de manera masiva y continua y, con frecuencia, para crear oportunidades de ascenso social entre generaciones y, algunas veces, dentro de cada generación. Aunque no fuera la causa determinante de esos procesos es una condición necesaria que, en ocasiones, se presenta incluso como una variable interviniente capaz de estimular montos apreciables de movilidad de individuos entre clases. En medio de severas crisis de estancamiento y aún de retroceso económico, por ejemplo, la posesión de credenciales educativas aumenta la probabilidad de que los individuos obtengan o retengan empleos o desplacen de puestos ordinarios a personas menos calificadas (FERNÁNDEZ VERDAGUER 2002).

A través de los anteriores puntos de vista, expondré ciertos problemas públicos principales que amplios contingentes poblacionales experimentan como deficiencias o adversidades con respecto a la educación superior en la Argentina: atraso en el conocimiento disponible, escasez de oportunidades de realización personal y desigualdad para alcanzarlas, trabas institucionales y pedagógicas de los cursos, pronunciadas tasas de fracaso, escasez e insatisfactoria calidad de los graduados.

La presión simultánea y combinada de esos reclamos sobre las instituciones de educación superior es grande; tanto como delicada es la concepción y diseño de políticas que le sirvan de respuesta por parte del gobierno nacional y de las entidades autónomas: provincias y universidades. A la autoridad y el poder en esas esferas, como ejes de la capacidad de transformar la realidad, prestaré especial atención en adelante.

#### **4- POLÍTICA Y POLÍTICAS:**

La agenda de políticas públicas de un país se describe como la delimitación de un reducido número de asuntos que un conjunto de instancias sociales e institucionales selecciona entre una gama infinita de posibilidades. La clave del ingreso a ese lugar de privilegio está dada por un acuerdo público sobre la entidad y significación que ostenta esa área de la realidad y a la magnitud y gravedad de los problemas que encierra.

En la sociedad - según la concepción ofrecida por el campo de estudios de las políticas públicas- los asuntos se formulan como problemas a través de la prédica de las personas y grupos interesados, en tanto sean capaces de persuadir a sectores más amplios, ejerciendo poder o ganando simpatía y apoyo para sus demandas.

El gobierno recibe el problema que la sociedad ya reconocía pero que estaba todavía difuso o desarticulado y lo procesa, dándole una forma más precisa. Las razones y argumentos invocados en la formulación del problema en el ámbito del gobierno están supeditados al control lógico propio de la deliberación pública. La comprobación del acierto en el planteo radica en la visualización de una o más soluciones factibles que, una vez aplicadas, le den respuesta satisfactoria como si se tratara de un enunciado causal.

Estoy de acuerdo con Giandomenico Majone (1997) quien sostiene la tesis de que no se adecuan a la política las variantes decisionistas, tecnocráticas o economicistas de la racionalidad típicas de economistas, ingenieros de sistemas, matemáticos aplicados o gerentes públicos. Sin embargo, eso no convierte a la política en acción irracional o mero arreglo de intereses o punto de equilibrio entre estrategias de grupos enfrentados. Las razones propias de la política deben ser *públicas y comunicativas*, se manifiestan a través de argumentos y evidencias y se plasman en el diseño y concreción de las políticas públicas. La política, en singular, es reivindicada como punto de partida inexcusable de cualquier curso de acción sistemático por parte del Estado.

## **5-COMISIÓN DE MEJORAMIENTO**

Aunque el enfoque anterior es, desde luego, teórico, la práctica de postular que un asunto trepe a lo más alto de la prioridad de un gobierno puede ser reflexionada y aconsejada por medio de este esquema. Los actores de esta tarea de refinamiento del asunto pueden y suelen ser personas cercanas a los quehaceres.

La Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior (2002), creada por decreto presidencial el 5 de mayo de 2001, estuvo formada por un conjunto pluralista de especialistas, ex funcionarios y representantes sectoriales que sirvió como foro para debatir en

torno a la formulación de una agenda de política pública en educación superior. Contó con un presidente y cuatro coordinadores. Su informe fue hecho público el 22 de mayo de 2002 y consta de una introducción, cuatro capítulos centrales y una conclusión.

Los capítulos fueron redactados por sendas subcomisiones formadas por un grupo de miembros y un coordinador. Se referían a la cuestión del conocimiento y la investigación científico – tecnológica; a la conformación y distribución social del sistema de educación superior, sus establecimientos, alumnos, profesores, graduados; a la estructura educacional, pedagógica, curricular y organizativa con que cuenta; y a su gobierno, administración, evaluación y financiamiento. Aparte de sus sesiones ordinarias, la Comisión hizo consultas y gestó foros con dirigentes y especialistas nacionales e internacionales para asesorarse y reunir antecedentes e información clave sobre tendencias actuales en materia de innovaciones y reformas.

Una serie de trabajos técnicos fue encargada a especialistas nacionales de alto nivel:

a ) una encuesta de opiniones dirigida a personas interesadas dentro de la universidad y fuera de ella sobre sus visiones prospectivas (VACAREZZA, 2002); b ) una investigación basada en los datos de las pruebas nacionales de aprendizajes en el último año de la secundaria (KISILEVSKY y VELEDA, 2002); c ) una serie de entrevistas con grupos sobre los motivos de la decisión de los nuevos estudiantes y sus padres, agrupados según su extracción económica social (KISILEVSKY y VELEDA, 2002); d ) un mapa sobre la composición y ubicación de la oferta de carreras en todo el país (DIRIE, 2002); e ) un análisis sobre la demanda de profesionales en los mercados ocupacionales (FERNANDEZ VERDAGUER, 2002); f ) un estudio de las tendencias históricas con proyecciones estructurales sobre la demanda de estudiantes (SHWARTZER, 2002).

Con independencia del acierto de las caracterizaciones y sugerencias hechas por la Comisión, cabe subrayar la amplitud de su composición, el grado de coincidencias logrado, la intención explícita de dar definición pública a los problemas más acuciantes para crear consenso alrededor de su prioridad política y, también, la utilidad de la información reunida, las consultas y debates realizados, las ponencias presentadas y los trabajos técnicos encomendados, cuyos informes llenan espacios vacantes y propician asentar la toma de decisiones del gobierno y las universidades sobre una permanente racionalidad pública.

En resumidas cuentas, un problema público está bien definido si puede ser objeto de un control lógico ejercido por ciudadanos informados. Si el problema no es causa eficiente de determinadas consecuencias que quieren evitarse o efecto no deseado de una causa a la que

pueda atribuirse, las políticas públicas que se diseñen para resolverlo podrían fallar, malgastando tiempo, recursos e ilusiones de los afectados y de la sociedad. Es indispensable, por lo tanto, que la definición de problemas tenga valor cognitivo para que en esa medida nos ayude a salir de la incertidumbre.

---

Una vez definido el o los problemas públicos y conformada la agenda debe confeccionarse la política pública como un curso de acción deliberadamente diseñado y efectivamente seguido, como un viaje y no sólo como el camino a ser recorrido.

La educación superior es un área de la realidad que muestra en las dos últimas décadas un dinamismo considerable, pero en la cual la política o bien fue renuente a ambicionar reformas, o bien cuando las emprendió no logró las metas previstas. El diseño de una política pública que nos aproxime a resolver los problemas principales es, entonces, una misión arriesgada y al mismo tiempo un reto apasionante.

En este análisis, de mi exclusiva responsabilidad aunque libremente inspirado en muchos pasajes del informe de la Comisión, me propongo exponer datos e hipótesis que ayuden a entender la configuración existente en la educación superior argentina, pasar revista a las nuevas circunstancias que la rodean, contribuir a definir con respecto a ella los problemas públicos principales y sugerir algunos posibles arreglos institucionales que, acaso como parte de una nueva configuración, favorecerían un ingreso exitoso en el orden del día de las políticas públicas.

## **II. ESBOZO INTERPRETATIVO**

### **1- ALTERACIONES HISTORICAS**

#### **La matriz originaria:**

El hecho que durante el siglo XX la Argentina se caracterizara por un alto grado de inestabilidad institucional y que la rotación de los gobiernos coincidiera en por lo menos media docena de ocasiones con cambios de régimen estatal, constituye la causa constante de varias alteraciones en la configuración universitaria.

Debido a limitaciones expositivas esta reseña no se explayará sobre la naturaleza democrática o dictatorial de los diferentes regímenes, la libertad u opresión que ejercieron sobre las ideas, el respeto o violación de los derechos humanos, pero sí reconoce lo determinantes que estas características han sido para la vida en el país y especialmente en las universidades.

Al organizarse políticamente el país en 1853 el Congreso de la Nación recibió atribuciones de “*Proveer lo conducente ... al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria*” (Art. 67, inciso 16 de la Constitución Nacional). La Universidad de Córdoba, que había sido reconocida en ese carácter en 1622, quedó bajo jurisdicción del gobierno de la Confederación Argentina en 1856 (MIGNONE 1998, p. 17); la Universidad de Buenos Aires, creada por la Provincia de Buenos Aires en 1821 se mantuvo bajo la égida provincial aún después de la reunificación del país en 1860. Tan así es que en 1863 cuando el gobierno federal crea los Colegios Nacionales, sus títulos no son reconocidos para ingresar a las carreras mayores de la UBA, habilitación que será concedida recién en 1870 (HALPERIN DHONGUI 2002, 54).

En 1874 la UBA, que se **componía por** departamentos, es organizada en facultades por un decreto provincial y sus cuerpos propios la gobiernan autónomamente. Las facultades (llamadas también academias) se integran con egresados de la profesión que cuentan con voto y para la mayoría de quienes es obligatoria una deseada separación de la actividad docente. Variadas razones hacen ver como aconsejable una autoridad externa sobre el claustro de profesores. Bajo ese régimen la Asamblea Universitaria elige al Rector por primera vez en 1877 ( HALPERIN DHONGUI 2002, p. 65).

En 1881, al año siguiente de la capitalización de la Ciudad de Buenos Aires, fue nacionalizada la Universidad. Con motivo de esa transferencia se suprimen los estudios preparatorios que se cursaban en ella, articulando las carreras definitivamente con los establecimientos secundarios (HALPERIN DHONGUI 2002, p. 69).

Insumió varios años lograr que el Congreso de la Nación prestara atención al asunto. La reticencia legislativa en dictar, como mandaba la constitución, planes detallados de instrucción universitaria se concilió con el proyecto de Nicolás Avellaneda -un ex presidente que era a la sazón Rector de la UBA y Senador Nacional- que constaba de unos pocos principios.

Esas líneas generales son la clave de su perdurabilidad: instituye como autoridades al Rector, el Consejo Superior, las Facultades y la Asamblea Universitaria; integra las facultades con “cuanto menos” una tercera parte de profesores; fija el ingreso por oposición y la docencia libre y crea el Fondo Universitario (HALPERIN DHONGUI 2002, p. 73).

Sin embargo, luego del complejo proceso de tratamiento, la primera ley universitaria - Ley Avellaneda N ° 1.597 de 1885- fue algo distinta a la propuesta original: **crea la facultad, un cuerpo gobernante ajeno al respectivo departamento de estudios, al punto que los**

profesores que, en minoría, lo forman son designados no por sus pares sino por la mayoría de los miembros (graduados) que, a su vez, se renuevan por cooptación. En cuanto al nombramiento de profesores el sistema de concursos fue desestimado (curiosamente, en rechazo a su larga tradición medieval) y sustituido por una terna que se origina en las facultades, pasa por el Consejo Superior y termina en una designación a cargo del Poder Ejecutivo (HALPERIN DHONGUI 2002, p. 76).

Los legisladores buscaron disipar los recelos de que ciertos círculos de profesores gobernarán para ellos mismos. Pero los miembros de las facultades fueron igualmente cerrados durante los siguientes veinte años. Por eso los estudiantes, acompañados por la opinión pública, entraron finalmente en conflicto con el orden universitario. En los primeros años del siglo XX se crearon en la UBA los centros de estudiantes como manifestación del peso de la creciente masa estudiantil. En 1903 en la Facultad de Derecho y en 1905 en la Facultad de Medicina estallaron prolongadas huelgas y protestas de estudiantes y algunos profesores, en ocasiones apoyados por el Consejo Superior, contra las facultades alrededor del régimen de enseñanza, de exámenes y de concursos docentes (que se implementaban aún cuando la ley no los exigía) (HALPERIN DHONGUI 2002, p. 87).

Como efecto del movimiento positivista el sesgo hasta entonces meramente profesional y de poco vuelo científico de la universidad argentina experimentó hacia 1905 un viraje. Ese año se nacionaliza, mediante una ley - convenio, la Universidad de La Plata (fundada como provincial en 1890) y se crean el Museo Etnográfico y el Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía de Buenos Aires, hitos de la inserción de la investigación en el sistema universitario que inician una serie cuyo punto culminante es tal vez el Instituto de Fisiología vuelto a fundar por Bernardo Houssay en la Facultad de Medicina de la UBA en 1919.

Esos acontecimientos conducen a sensibles modificaciones de la composición universitaria, no gestadas a partir del Congreso de la Nación. El propio Estatuto de la UBA de 1906, sin ir en contra del texto de la ley, desdobra la autoridad de las facultades: reconoce la Academia con 25 miembros vitalicios, renovables por cooptación pero con funciones de asesoramiento y consulta, y crea los Consejos Directivos, un tercio de cuyos miembros son profesores titulares elegidos por el mismo órgano pero a propuesta de una asamblea del cuerpo de profesores. A través de “esa pequeña obra maestra de sutileza jurídica” se logran dos efectos trascendentes para la Universidad: el poder académico pasa a manos de los

profesores y las presiones para conferir autonomía a las facultades quedan neutralizadas (HALPERIN DHONGUI 2002, p. 96).

Una cierta matriz originaria del sistema universitario queda establecida en este período. Dice Emilio Mignone que a partir de la segunda mitad del siglo XIX en la Argentina se sigue el modelo francés (1998, p. 16), resaltando que la universidad fue, según su opinión, una confederación porque las facultades recibieron exageradas atribuciones, sus edificios se dispersaron eludiendo el *campus* anglosajón, entre otras características (1998, p. 20). Sin embargo, la configuración de la universidad napoleónica no coincide con la nuestra en varios puntos importantes.

Christine Musselin (2001, Capítulo VIII) caracteriza al sistema francés: “Al fortalecer la centralización estatal y la estandarización de la enseñanza universitaria, recreando las facultades pero desechando la formación de universidades y finalmente instituyendo una corporación nacional y centralizada, la Universidad imperial de principios del siglo XIX había planteado los fundamentos de una configuración estructurada en torno a tres ejes: la existencia concomitante de dos centros, uno estatal y el otro corporativo; las relaciones de cogestión entre estos dos centros; la desaparición de las universidades en beneficio de las facultades. Esta conjunción condujo al desarrollo de una enseñanza universitaria extremadamente estandarizada, construida en torno a diferencias disciplinarias pero basada en principios igualitarios, uniformes y nacionales.”

En primer lugar hay que destacar que conforme a nuestra Constitución Nacional las potestades de crear y sostener universidades son concurrentes entre la Nación y las Provincias y que de hecho varias universidades tuvieron alternativamente ambos status, aunque el gobierno federal asume la primacía con la Ley Avellaneda. Si bien es cierto que en dicho régimen las facultades retienen las atribuciones de aprobar y reformar los planes y programas de estudio, la disposición de los fondos y las condiciones de admisibilidad de los alumnos, no es menos cierto que el Consejo Superior tiene a su cargo la aprobación de las ternas de profesores, otorga los grados y títulos, promueve ante el Poder Ejecutivo los cambios estatutarios, dirime las cuestiones suscitadas en las facultades y recauda los derechos con que se nutre el fondo universitario (MIGNONE, pág. 20 y 21).

A la vez el Poder Legislativo, que tiene constitucionalmente vedada la delegación de funciones en el Poder Ejecutivo, [le fija](#) a los cuerpos universitarios más funciones que al Gobierno y, además de la formulación presupuestaria y el nombramiento de profesores, [este](#)

último tiene injerencia en la marcha de las universidades sólo en el momento de aprobar o cambiar los estatutos.

En un imaginario triángulo de coordinación, el sistema francés estaría situado sobre la línea que une a la oligarquía académica con el estado, a mitad de camino entre ambos polos, muy alejado del mercado de establecimientos, debido a la fuerza unitaria de las autoridades ministeriales, la influencia ante éstas de las corporaciones académicas nacionales y su manejo directo de la enseñanza a expensas de la universidad como tal.

En nuestro caso, probablemente optaríamos por graficar esta configuración universitaria más cerca del polo que representa las elites académicas que del Estado pero no sobre esa línea sino en una bisectriz algo desplazada hacia el polo del mercado.

### **La Reforma Universitaria:**

Burton Clark (1991) sostiene que el mercado, la profesión académica y la política proveen coordinación en los sistemas de educación superior. La coordinación política atraviesa tres fases, **a saber**: la universidad alcanza la prioridad política; crece la participación política; y se endurecen las resistencias internas. Los dos casos históricos típicos que expone son: el primero, ubicado en el medioevo italiano, la Universidad de Bolonia en que los estudiantes actuaron como clientes organizados. El segundo, en Latinoamérica en el Siglo XX, la Universidad de Córdoba, donde la participación se vio favorecida porque no había patronato, en consecuencia el rectorado era débil y los profesores eran temporales y con baja dedicación.

Los estatutos modificados en 1906, también en la Universidad de Córdoba, al poner el gobierno en manos de los profesores acentúan paradójicamente la hegemonía de los grupos recalcitrantes, aunque los obliga a hacer públicas sus decisiones (HALPERIN DHONGUI 2002, p. 103). Además, el clima efervescente suscitado por la llegada de los radicales al gobierno en 1916 y por el estallido de la revolución soviética hizo que aumentara la agitación estudiantil.

En 1918 un Comité pro Reforma formado por los presidentes de los tres centros de estudiantes se dirige al Poder Ejecutivo pidiendo su intervención contra “una viciosa oligarquía educacional, condenada por todo el país, por la ineptitud docente y administrativa de sus miembros, por su inferioridad científica y por la voracidad de sus apetitos” (LUNA 2003, p. 94).

Hipólito Irigoyen dicta el decreto enviando un interventor a la Universidad de Córdoba (José N. Matienzo) el mismo día en que se crea la Federación Universitaria Argentina y recibe en audiencia a sus dirigentes, diciéndoles que “la Universidad debía

nivelarse con el estado de conciencia alcanzado por la República” (LUNA 2003, p. 95). El novísimo estatuto y la elección del nuevo rector terminan en una frustración y estalla entonces una insurrección estudiantil más vehemente que concita el apoyo de amplios sectores sociales y políticos de la ciudad y el país.

Una segunda intervención a cargo del Ministro de Instrucción Pública José Salinas procede a una nueva reorganización, coordinada con los estudiantes, cuyo programa es parcialmente recogido: co - gobierno compartido entre estudiantes, docentes y graduados, concursos y periodicidad de cátedra; la extensión universitaria y la gratuidad de los estudios son otros principios consagrados, aunque este último no se instrumenta (LUNA, 2003, p. 102).

La UBA adopta un Estatuto similar ese año y bajo la misma impronta se crea la Universidad del Litoral en 1919 (precedida por la provincial Universidad de Santa Fe de 1890) y se nacionaliza la de Tucumán en 1921 (había sido fundada como provincial en 1912).

En 1929, bajo el rectorado de Ricardo Rojas, la Universidad de Buenos Aires resuelve un largo conflicto con su Facultad de Derecho, [corporación que](#) había resistido por más de una década la renovación normativa exigiendo su autonomía, y le impone una normalización que, luego de la elección de los claustros, consagró decano a Alfredo Palacios (HALPERIN DHONGUI 2002, p. 114).

El régimen flexible de autarquía establecido por la Ley Avellaneda mantuvo su vigencia durante la Reforma Universitaria de 1918, tanta era su versatilidad, y prosiguió hasta 1947, con las interrupciones de los golpes militares que entre 1930 - 1932 y 1943 – 1946 intervinieron varias universidades y modificaron los estatutos en contra de las innovaciones reformistas (GROISMAN 1968, p. 6).

Hacia los años cincuenta las cinco universidades existentes (la de Cuyo fue creada en 1939) se componían por un repertorio parecido de facultades y su distribución geográfica les permitía servir sus respectivas área de influencia con una cierta equivalencia cualitativa (PAVIGLIANITI 1989, p. 77). Las comunidades académicas de las carreras, conectadas casi siempre con las internacionales respectivas, garantizaban una cierta coordinación horizontal, no oficial, mediante sociedades, congresos, jornadas y revistas nacionales de carácter disciplinar.

Los rectorados (o presidencia) y consejos superiores conservaron su importancia en tanto y en cuanto las relaciones con el gobierno eran mantenidas por cada universidad y consistían, entre otras gestiones, en la formulación y ejecución presupuestaria de los

incrementos, modificaciones, compras u obras que, año tras año, se requerían. Además, eran los delegados naturales de la potestad legislativa de dictar los “planes universitarios” y emitir los diplomas de los graduados que habilitaban para el ejercicio de las profesiones.

### **Unificación vs. autonomía:**

El golpe militar de 1943, como ya dije, intervino varias universidades, prohibió la actividad política y marcó un giro importante: una injerencia directa de las autoridades ministeriales sobre la gestión de las universidades. Durante el gobierno de Juan Domingo Perón el Estado restringió la autarquía y centralizó funciones a través de la reglamentación de la docencia, el régimen de gobierno, la administración y gestión académica de las instituciones, de suerte que éstas quedaban integradas firmemente a través del Poder Ejecutivo, que ejercía jurisdicción jerárquica en materia administrativa.

La Ley N ° 13.031 de 1947 pone punto final a la larga vigencia de la Ley 1.597 y establece un sistema nítidamente vertical, los rectores son designados por el Poder Ejecutivo y confeccionan una terna para designar a los decanos, elimina prácticamente la participación estudiantil, crea un Consejo Nacional Universitario que asesore al Poder Ejecutivo en la fijación de condiciones de ingreso, planes de estudio, sistemas de promoción y títulos uniformes en todo el país. Se menciona por primera vez la palabra “autonomía” pero limitada a los aspectos técnicos y desdibujada tras el propósito abierto de poner todo el sistema universitario bajo la órbita del Poder Ejecutivo (MIGNONE 1998, p. 29).

La copiosa normativa sobre educación de la Constitución Nacional de 1949 no varía los criterios anteriores (Artículos 37, inciso.3; 41 y 67, inciso16), como así tampoco la Ley N ° 14.297 de 1954 que, sin embargo, consagra la gratuidad de los estudios (vigente por medio de un decreto desde 1952) y acentúa los intentos de sujeción ideológica sobre la vida académica (MIGNONE 1998, p. 94).

Entre los rasgos más destacables se contaban por entonces la orientación a la enseñanza de profesiones, carreras de grado que se bastaban a sí mismas, diplomas que habilitaban como títulos para el ejercicio profesional, escaso desarrollo en el postgrado y la investigación, aumento de la población estudiantil y de las becas.

Siguiendo esta pauta de análisis, a mediados de los 50 se produce una modificación decisiva. A partir de la denominada Revolución Libertadora sobreviene un nuevo régimen jurídico y político expresado en los Decretos - leyes N° 477 y 6.403 de 1955, ratificados con correcciones por la Ley N° 14.557 de 1958, durante la presidencia de Arturo Frondizi.

Las universidades adquirieron autonomía y autarquía, se constituyeron en comunidades, con sus respectivos estatutos no supervisados por el Poder Ejecutivo, representación de los profesores (que eran mayoría), alumnos y graduados en el gobierno colegiado y una amplia gama de competencias para la adopción de políticas. Las decisiones universitarias no podían ser revisadas por una autoridad administrativa superior y su legalidad era controlada directamente por el Poder Judicial.

El puñado de universidades públicas existentes conservaba rasgos comunes, aunque también se advertía entre ellas diferencias y particularidades. Eran nueve en total: las seis tradicionales, las creadas en ese momento Nordeste y Sur –única departamental-, más la atípica Universidad Tecnológica Nacional, sucesora de la Universidad Obrera.

Las asambleas, consejos superiores y rectorados (o presidencia) fueron fortaleciéndose como órganos políticos con competencia para ejercer amplias atribuciones, entre ellas el nombramiento de los profesores y del resto del personal y la creación de facultades, carreras, planes de estudio y títulos, todo ello en virtud de potestades legislativas que les eran delegadas.

Indicadores de esta nueva configuración fueron, entre otros, un proceso de racionalización administrativa y contable que tuvo lugar durante aquellos diez años (1956-1966) que puso límites al antiguo poder de las facultades y acumuló recursos e información en las unidades centrales, las cuales tuvieron la posibilidad de variar y reajustar las partidas presupuestarias dentro de cada ejercicio y la libre disposición del Fondo Universitario.

Aunque de variable magnitud, los dineros del Fondo eran la suma de los ingresos propios, incluidas donaciones y rentas, más los ahorros de ejercicios vencidos. Las autoridades universitarias podían disponer libremente de ellos y simbolizaban la recuperación de la antigua autarquía propia de la Ley Avellaneda potenciada con la nueva autonomía. Además, contaban con un Consejo de Rectores que coordinaba a las universidades nacionales.

En esa época se incorporó el sector de las universidades privadas (Artículo 28 de la Ley 14.557 de 1958) que, si bien fue primero supervisado por las universidades públicas a través de una suerte de exámenes de Estado para otorgar los diplomas, gradualmente fue cobrando independencia. La mayor importancia de esta diversificación fue que hubo concurrencia de oferentes sobre las mismas plazas. Varias universidades privadas (hubo diez en una primera instancia) se radicaron en las mismas ciudades que las nacionales y reprodujeron frecuentemente las carreras y títulos.

Una hipótesis plausible es que en la configuración unitaria (entre 1943 y 1955) las atribuciones y el control de recursos por parte de las unidades centrales de cada universidad se desdibujan, mientras que en la configuración autonómica (entre 1956 y 1966) los Consejos Superiores y Rectorados concentran capacidades institucionales de administración, financiación y fijación de políticas internas.

### **Diversificación y expansión:**

Otra oleada de creaciones, en este caso de instituciones privadas (12) e instituciones públicas (13), tiene lugar entre 1966 y 1975. Se intenta cubrir el territorio con universidades de nuevo tipo, asentadas en ciudades intermedias, con repertorio de carreras no tradicionales, tecnológicas y más breves, que tienen como propósito cubrir necesidades regionales y descongestionar los grandes centros masivos. Buena parte de esta corriente se confunde con el proceso de desdoblamiento de las universidades tradicionales que contaban con facultades o institutos en ciudades cercanas. Este esbozo de política pública, en un contexto de régimen autoritario, se manifiesta en el funcionamiento, por primera vez, de una subsecretaría especializada en asuntos universitarios.

Durante el accidentado lapso constitucional 1973 – 1976 se experimentó una intensa politización de la vida universitaria. En ese marco el segundo gobierno del General Perón optó a favor del modelo autonómico sancionando un régimen legal que no alcanzó a plasmarse (Ley N ° 20.654), mientras hacía explosión el número de alumnos y eran notorios los rasgos de anomia. Entre 1975 y hasta 1990 la autorización de nuevas universidades privadas experimentó una prolongada suspensión.

En resumen, los sucesivos cambios de régimen político, traducidos en sendas intervenciones a las universidades por parte del gobierno de turno y reflejados en nueva legislación, oscilaron entre un modelo y el otro marcando el grado de incidencia de la centralización política – burocrática y la consiguiente variación en el margen de maniobra de las universidades como entidades autónomas.

Estas drásticas alteraciones en la configuración universitaria, ocurridas al compás de los cambios políticos, se reiterarían en sucesivas oportunidades como parte de un péndulo interminable: leyes de intervención y leyes de normalización orientadas a producir cambios que recondujeran la situación existente hacia un status de fondo que se quiso centralmente unificado (golpes militares de 1966 y 1976) o estructurado en torno a la autonomía de los establecimientos (gobiernos constitucionales de 1973 y 1983) (PAVIGLIANITI 1989, p. 79).

Las leyes de facto de la dictadura militar entre 1966 y 1976 fueron las N ° 17.245, 17.604 y 17.778, mientras que el denominado Proceso entre 1976 y 1983 puso en vigencia las leyes de facto N ° 21.207 y 22.202.

## **2- LA JOVEN DEMOCRACIA**

### **Los ochenta:**

Tal como lo explico, la alternativa gestada por la dictadura militar 1976 – 1983 se inscribe en la tendencia a la centralización mientras que la así llamada Normalización Universitaria impulsada en plena transición democrática de 1983 (regida por el Decreto N ° 143/83 y la Ley N ° 23.068 de 1984, más la 23.569) -a pesar de que no pudo sancionar un régimen jurídico integral- dio un paso en el sentido contrario; una y otra constituyen casos polares, claramente contrastantes.

Para entonces hay ya un número crecido de universidades (43) y un buen funcionamiento del sistema no puede ser alcanzado a través de actividades separadas de las instituciones. Por eso, junto con la reposición de los estatutos universitarios de 1956, que habían sido suprimidos en 1966, el gobierno dispone nuevas medidas: la creación de un organismo intermedio, el Consejo Interuniversitario Nacional; la reinsertión de la investigación en el seno de las universidades; el ensayo de un mecanismo nacional de postgrados compartidos (SICUN); y el apoyo financiero para la construcción de edificios e incorporación de nuevos profesores que posibiliten el ingreso directo de los estudiantes que lo soliciten.

Fue aquel un momento de apertura política y cultural: restitución de derechos, erradicación de la represión y levantamiento de la censura así como de las restricciones al acceso a las carreras universitarias; se impulsa una enérgica política de normalización que restablece los estatutos revocados por la intervención de 1966. Pero, por otra parte la distribución presupuestaria sigue siendo inercial o histórica, aunque con correcciones marginales; mientras que mantienen esa misma orientación las administraciones de las universidades públicas.

La coordinación del sistema de educación superior ejercida por los dirigentes de las universidades autónomas frente al Estado, por un lado, y frente al público [y las elites académicas](#) (mercado), por el otro, no dejó espacio suficiente para una acción intencional y sistemática del gobierno en el sector. Así lo indica el hecho que una oficina con rango de dirección nacional llevara los asuntos universitarios. La época se caracterizó por una estrecha

vinculación entre la gestión universitaria y el sistema político, mucha gravitación del movimiento estudiantil y sus representantes en los consejos superiores y directivos, en balance con una tenue influencia de las elites de la profesión académica en la toma de decisiones.

El aumento repentino del volumen de la población de alumnos y profesores tuvo impactos tanto positivos como negativos sobre la integración, democratización y calidad del sistema de educación superior. Se desarrollaron los equipos de funcionarios que asesoraban y asistían a los rectores, en especial las secretarías de ciencia y tecnología, y se encaró un plan de reconversión organizacional y académica en la Universidad de Buenos Aires que, a ese nivel, podría considerarse un intento de gobernar la institución según el paradigma de políticas públicas.

La reforma de la UBA es conocida a través del Ciclo Básico Común, una nueva organización curricular del primer año de todas las carreras que se concretó en 1985, se mantiene hasta hoy y oficia como articulador con el nivel medio. Pero el CBC (ya delineado por el rector José Luis Romero durante la normalización de 1956) era solo la primera parte de un programa mucho más amplio que se proponía reestructurar los niveles y ciclos de la enseñanza conciliando, en consecuencia, la gran cantidad de alumnos con la exigencia académica; sistematizar la vinculación con la investigación; descentralizar la mega universidad para fundar nuevas sedes en ciudades del Gran Buenos Aires; fomentar los estudios interdisciplinarios y el postgrado, entre otras iniciativas. La culminación de la normalización de la universidad en 1986 tuvo como efecto paradójico que ese impulso perdiera fuerza hasta casi absorberse en la inercia de la estructura tradicional.

### **Los noventa:**

Durante los años noventa la educación superior recibe inversiones públicas de magnitud considerable. Eso fue posible gracias a una conjunción de factores. Entre ellos incidió la decisión del gobierno de financiar diversos renglones del gasto público mediante endeudamiento externo.

El problema de las universidades fue entendido como una consecuencia fatal derivada del orden de gobierno y de la cultura política vigentes en las universidades públicas, así como también de su masificación. El Estado agitó el conflicto político pero, como parte de su propuesta: 1- descongeló la veda sobre la autorización de universidades privadas; 2- movilizó a los referentes de las comunidades disciplinares para que adquirieran un mayor protagonismo  
3- ..... conurbano bonaerense.

Obró en paralelo la divulgación de fórmulas y procedimientos vigentes o meramente pensados en otros contextos que se ofrecían como solución idónea para ser aplicada en cualquier país, bajo la expectativa de resultados que se daban por descontados. Las autoridades tuvieron una firme voluntad política de influir sobre el sistema. Contaron para eso con cierto diagnóstico y una serie de instrumentos legales, financieros y técnicos. Suprimir síntomas equivaldría a curar la enfermedad: ciertas medidas o acciones eran postuladas como adecuadas sin una previa identificación de las causas que originaban los problemas.

Autores de ciencia política como Aaron Wildavsky dan soporte conceptual a estos enfoques. Para él los problemas no deben ser descubiertos para diseñar las políticas, sino creados por los analistas y operadores estatales para aplicarles las soluciones existentes. En esta lógica el proceso social de diseño y confección de las políticas consiste en comunicar a los ciudadanos qué es dable esperar para despertar en ellos el deseo de las respuestas ya disponibles.

Ese activismo, más parecido a una política pública sin llegar a serlo, fue disminuyendo hacia el final de la década y, aunque algunas de sus novedades quedaron incorporadas a las rutinas del sistema y otras dejaron su huella, lo cierto es que la educación superior no se cuenta, hoy por hoy, entre los asuntos que ocupan el primer plano del interés y la atención de la sociedad y el gobierno. Lo prueba el hecho persistente que la distribución presupuestaria sigue siendo inercial o histórica, aunque haya más espacio para suplementos, y que ese mismo criterio guía la administración de la mayoría de las universidades.

### **3- DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS**

¿La configuración cambió en los noventa con respecto a los ochenta? Pensamos que se mantuvo en lo fundamental, porque la orientación básica fue aumentar la responsabilidad de las autoridades de los establecimientos pasando de una autonomía y autarquía relativas – caracterizadas por una planta de personal y una escala de remuneración centralizada- a una libertad de maniobra más amplia toda vez que fue recusado ese dispositivo unificado, pretendiendo sustituirlo en parte por las evaluaciones de la calidad.

Claro que esa convergencia alrededor del modelo descentralizado no se dio a partir de un consenso sobre ideas o visiones sino, al contrario, a través de una suerte de “politeísmo de valores” encarnado en grupos con creencias muy diferentes y en mutua controversia. Durante los ochenta la doctrina prevaleciente fue la del gobierno propio de las universidades a través de los claustros y su coordinación política; durante los noventa la de la autorregulación de las

instituciones, el liderazgo interno y la lógica de mercado en las relaciones recíprocas, mediadas por la resultante de las decisiones individuales de profesores y alumnos.

### **El Estado:**

El régimen jurídico estatal sobre gestión patrimonial, contratación, percepción de rentas, transferencias y servicios se fue apartando sin solución de continuidad del modelo centralizado. La Ley N ° 23.877 sobre innovación tecnológica tiene en cuenta a las universidades como sujetos beneficiarios. El nuevo régimen de administración financiera (Ley N ° 24.156) ofrece mejoras con respecto a la antigua Ley de contabilidad y establece la pertenencia de las universidades nacionales al sector público como entidades descentralizadas (Art. 8). La Constitución Nacional reformada en 1994 dispone que la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales es una pauta obligatoria para la legislación de organización y de base sobre educación que debe dictar el Congreso (Art. 75, inciso 25) y la Ley de Educación Superior siguió esa misma línea (Artículos 58 a 61, entre otros).

Dicha ley ratifica que sólo las respectivas cámaras federales de apelaciones podrán entender en recursos contra decisiones definitivas de universidades nacionales (Art. 32), reserva para el Congreso el poder de intervenir y marca, como excepción, un retroceso para el *status* jurídico de las mismas cuando sujeta la aprobación de los estatutos a un discutido trámite judicial con intervención del Ministerio de Educación (Art. 34) (STUBRIN, 1995).

La ley 24.521 resulta ambigua y difícilmente clasificable según los antecedentes legislativos tradicionales de la Argentina. Es detallista, reglamentadora e interfiere en la redacción de los estatutos como las leyes autoritarias o centralizadoras pero, otorga autonomía y autarquía a la vez que hace diversas delegaciones legislativas a favor de las universidades [asemejándose a](#) la Ley Avellaneda o a los decretos/leyes de 1956.

### **Las elites académicas:**

En la transición entre ambas décadas hubo continuidades y diferencias. En los ochenta se cultiva la tradición reformista según la cual los pares de todo el país, representantes de las comunidades disciplinarias, participan como jurados en los concursos públicos de designación periódica de profesores de las universidades nacionales.

En los noventa, los grupos académicos más fuertes de las universidades y las elites de las comunidades disciplinares nacionales aparecen como interlocutores directos del gobierno, en carácter ya de mentores de programas y proyectos, [ya](#) evaluando su ejecución probablemente para compensar el poder de los rectores y sus equipos.

También hizo su aparición el Banco Mundial, con toda su carga cultural y técnica. La multiplicación de iniciativas gubernamentales de innovación encontró su eje en la negociación del préstamo sectorial, denominado Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), y las unidades ejecutoras -la más importante de las cuales fue el Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior (FOMECE)- operaron como centros de aglutinación de proyectos y toma de decisiones (CORBALAN 2002, 95).

El Estado desarrolló, en un dualismo, viejas y nuevas funciones por medio de sus oficinas tradicionales, sin modernización alguna, y de las nuevas, con cuadros de gestión y gerencia más potentes, aunque excéntricos a las líneas regulares del ministerio y a sus correlativas en las propias universidades.

La aureola exitosa del modelo brasileño de desarrollo universitario a través de la ciencia y el postgrado quiso reeditarse, tal vez sin reparar lo suficiente en que las carreras de grado eran históricamente fuertes en la Argentina y que su visible deterioro, lejos de neutralizarse, podía ser en una primera instancia agravado por la nueva estrategia.

### **El mercado:**

El incremento de universidades autónomas (seis en el Gran Buenos Aires, dos en el interior, otras 19 privadas en distintas áreas), algunas con políticas de personal no convencionales y la multiplicación de sus iniciativas no coordinadas, entre ellas la creación de unidades académicas, funciones, carreras, puestos e incentivos redundó en una mayor anarquía en las relaciones entre las universidades y erosionó seriamente la integración como propiedad del sistema.

Por otra parte, las inversiones y modificaciones de los años 90 no redundan en un mejoramiento de la eficiencia de las universidades en cuanto a las tasas de retención y graduación de los alumnos. Esos bajos rendimientos cuantitativos son cada vez más conocidos y la opinión pública los entiende como un problema.

Se informa sobre una matriculación para 2001 de 1.200.000 alumnos en todas las universidades, contra un número de graduados anual que ronda los 40.000. A su vez los reportes sobre estudiantes que rindieran dos materias en el último año arrojaban en 2001 valores del orden de los 450.000.

La discrepancia abismal entre matriculados y graduados puede sin embargo matizarse a través de dos figuras: la de inscriptos que no cursan regularmente su carrera y la de estudiantes que se inscriben simultáneamente en varias carreras e instituciones o que cambian de carrera sin darse de baja de la anterior.

Considerando ese régimen de estudios, los rendimientos en retención y graduación de buena parte del sistema universitario argentino (dejando entre paréntesis la modalidad empleada) debieran compararse con los de las universidades a distancia de otros países y se apreciaría un rango más normal de desempeño.

Eso afirman estudios más refinados acerca de la real magnitud de los fracasos, que disienten de los valores expuestos en las estadísticas convencionales, porque buena parte de ellos son atribuibles al peculiar comportamiento institucionalizado de estudiantes y universidades (LANDI 2001).

La Argentina no cuenta con un mecanismo de admisión nacionalmente regulado como otros países, aún de nuestra propia región (Brasil y Chile). Esa particularidad parece extravagante si se la trata como una falencia, pero es comprensible si se la considera como un conjunto de rasgos histórico estructurales -el alto porcentaje de alumnos que trabajan, la baja dedicación y el pluriempleo de los profesores, el desperejo desempeño del postgrado y la investigación-, sumado a factores pedagógicos como el régimen libre de la mayoría de las universidades, el formato “tubo” de las carreras y los diseños no integrados de sus currículos.

Pero la obtención del apoyo financiero, político y técnico adicional que es necesario para superar una tan alta tasa de fracaso debe enfrentar todavía muchos desafíos: uno de ellos y no el menor son los ecos del mensaje neoliberal tan en boga en los 90 que afirmaba que las universidades nacionales son instituciones que asignan regresivamente los fondos públicos (CORAGGIO 2000).

### **Balance:**

La orientación de la mayoría de las universidades, acompañadas por las medidas del gobierno nacional, pueden sintetizarse en lo siguiente: durante los años 80, expansión cuantitativa para asimilar la masiva incorporación de estudiantes y la reposición de carreras, niveles, funciones e instituciones canceladas durante la dictadura; durante los años 90, diversificación y expansión de lo anterior con inversiones no planificadas y asignadas mediante fondos competitivos y retribuciones adicionales, sistemáticas y no sistemáticas, por investigación, transferencia, extensión, capacitación, entre otras.

Durante las dos décadas se obtuvieron fondos para inversión de dimensión variable, de distintas fuentes y fueron aplicados según diferentes estrategias. Pero tuvieron algo en común. En todo ese largo período el precio del trabajo del docente frente a alumnos se mantuvo estancado y su depreciación subsidió, en medida considerable, mediante transferencias implícitas las actividades, bienes, puestos e incentivos que se creaban.

Una supuesta falta de eficiencia inicial de la enseñanza universitaria, patentizada por las tasas de retención y graduación y una etiqueta de baja profesionalidad justificaron socialmente el congelamiento de las remuneraciones. El diagnóstico oficial sobre la profesión académica corrió paralelo al que se hizo sobre el sistema escolar y otras áreas de servidores públicos, ya que las estrategias de modernización que caracterizaron a la reforma de la educación y de diversos segmentos de la administración no privatizados, siguieron una lógica semejante.

Hasta 1995 la coordinación e integración del sistema universitario público reposaba en un régimen unificado de remuneración. En ese sentido había tantas carreras docentes como universidades, los profesores pertenecían sólo a la que los designaba pero recibían un sueldo homogéneo en todo el país (con excepción de las universidades de frontera que contaban con un trato privilegiado). Las universidades eran autónomas para realizar el nombramiento pero dependían de la administración central para crear el puesto, asignarle la dedicación y fijarle el sueldo.

Desde el año apuntado el régimen unificado se disolvió, a través de una disposición contenida en la ley de presupuesto (Ley N ° 24447, Art. 19). Las universidades nacionales recibieron, para disgusto de sus autoridades, la potestad de crear los cargos, asignarles la dedicación y fijar los sueldos de su personal académico. A la vez se instauraron mecanismos paritarios con las entidades gremiales de los profesores y empleados.

Resulta llamativo que una década después la homogeneidad subsiste por efectos inerciales y las universidades no asumen plenamente las funciones patronales delegadas por el gobierno nacional. (Cabe acotar que desde la crisis salarial del sector público en 2001 hasta el presente varias universidades nacionales han otorgado adicionales e incluso aumentos en los sueldos básicos por cuenta propia, lo que indica un posible cambio de tendencia.)

En conclusión, el sistema de retribuciones basado en sueldos regulares bajos e incentivos atractivos, en un marco de desocupación creciente, se mostró apto para asegurar la disciplina y flexibilidad laboral necesarias frente a ciertas innovaciones pero no idóneo para incrementar la calidad o la productividad sistémicas.

Como quiera que se la evalúe –seguramente las opiniones avivarán la polémica- la experiencia de los últimos 20 años transcurridos en democracia permite hacer aprendizajes, exhibe algunos pasos adelante y varios retrocesos pero da, sin dudas, un marco de referencia para nuevos intentos de lograr la prioridad en la orden del día de la sociedad y el gobierno.

#### **4- UNIVERSIDADES E INSTITUTOS**

Repasaré la cuestión de los establecimientos. Tradicionalmente tuvimos universidades e institutos terciarios. Las primeras estuvieron orientadas a las profesiones liberales y a la formación de los dirigentes y funcionarios del estado. Los segundos, entre los que destacan los docentes y militares fueron concebidos como formadores de cuadros para los ministerios y

diferencial negativo de poder y prestigio los discrimina y que esa situación se prolongará en el futuro.

El efecto perverso de estas acciones de los gobiernos y sectores dirigentes puede resumirse en que se va imponiendo la hegemonía del formato nominal universidad o instituto universitario, que compite con ventajas contra los terciarios por los nuevos alumnos en casi todos los grandes conglomerados urbanos del territorio (DIRIE 2002).

Esa tendencia, al parecer incontenible, acarrea una sensible pérdida en la autenticidad de la oferta en la educación superior pero peor aún un descontrol sobre las posibilidades de identificarla, garantizarla e informar sobre ella a los interesados.

Hace falta argumentar hasta poner en claro que una diversificación institucional en la educación superior implica una cierta especialización y división de tareas entre tipos de establecimientos pero no necesariamente una segmentación jerárquica de la calidad de las enseñanzas brindadas. Con igual razón tiene que reafirmarse que matricularse en un sector determinado de la educación superior debe no ser un callejón sin salida para los proyectos de vida que alientan comúnmente los jóvenes en la sociedad moderna: apropiarse de algún paquete de saber profesional, tecnológico, artístico o científico que confiera autonomía personal.

Para que una alta proporción de ellos pueda lograrlo es deseable una transformación estructural en el conjunto del sistema que incluya a los establecimientos existentes y recaiga en el género de currículos que están capacitados para impartir. Estamos sugiriendo imaginar un sistema de educación superior tan acoplado con las titulaciones de la enseñanza media, como coordinado con los mercados de trabajo profesional, de suerte que sean instituciones de cierto tipo las que hagan la primera de esas tareas, otro tipo de instituciones quede a cargo de las segundas y que ambos se mancomunen en la atención secuencial de los alumnos.

## **5- CAPACIDADES INSTITUCIONALES**

Los establecimientos terciarios son, generalmente, demasiado simples. Su organización mantiene los caracteres del sistema escolar porque consiste apenas en la cubierta del programa educativo que desarrollan. Por eso su número es tan crecido (1754). Con excepciones, carecen de la vocación para incrementar la complejidad o no cuentan con las condiciones favorables.

El personal docente está vinculado por horas semanales de clase. Los alumnos están obligados a asistir en franjas horarias continuas y generalmente emplean un currículum graduado y rígido. La pertenencia al sistema educacional de la jurisdicción les da su identidad

porque su presupuesto (incluida la subvención estatal a los del sector privado) y el desempeño del personal, así como sus planes y programas, dependen de la autorización, dotación, control y supervisión de las autoridades.

A pesar de que durante los noventa se ensayaron diversas estrategias para que estos establecimientos adopten un proyecto institucional, realicen investigación y cobren vuelo propio, lo cierto es que queda pendiente una transformación hacia formas de organización más pujantes y versátiles.

Por otra parte estos establecimientos tienen buenos rendimientos en retención y graduación, un emplazamiento territorial muy amplio y captan regularmente alumnos con menores notas en la enseñanza media, cuyos padres por lo general no poseen antecedentes ni cultura universitaria. Involucran directamente, además, a los ministerios o consejos de educación de las provincias, actores políticos de mucha importancia en el entramado político - institucional de la educación.

Es imperativo que las universidades tengan investigación y post grados. Esa definición fue adoptada como pauta de política pública en 1983, con la recuperación de la democracia y acordada definitivamente en la Ley 24.521. Sean o no organizaciones concebidas desde su creación como universidades de investigación, deben en todos los casos por mandato legal convertirse en universidades con investigación.

Las universidades ostentan legalmente el monopolio sobre las licenciaturas y carreras profesionales equivalentes (Artículo 40 Ley N ° 24.521). Las redes provinciales de establecimientos no universitarios cuentan con una cartera de propuestas docentes y técnicas acotadas, primero porque la articulación con las universidades no está institucionalizada. Otra explicación fundamental es porque no otorgan una base sólida de enseñanzas en ciencias básicas o en humanas y sociales; al contrario sus currículos, casi siempre, son técnicos o

A la vez, suelen concentrarse en carreras de licenciatura o equivalentes, aún en lugares donde la escala numérica de la población lo hace inviable, procuran multiplicar la variedad de esas carreras para atrapar el espectro más amplio posible de vocaciones, y evitan diseños curriculares que proporcionen una enseñanza básica general previa a la formación profesional o disciplinar específica, tal vez porque sus clientes los presionan en pos de títulos finales, sin estaciones intermedias.

## **6- LECCIÓN APRENDIDA**

Es de mi interés insertar algunas reflexiones sobre la repercusión de la transformación de la educación de los niveles anteriores que se desplegó durante los 90 en torno a la Ley N ° 24.409 de 1992, sobre transferencias de los servicios educativos nacionales a las provincias, seguida por la Ley Federal de Educación No. 24.521 de 1993; es decir haciendo que la entrega de escuelas, colegios e institutos a las provincias precediera a la agenda de transformación sustantiva (MARQUEZ 1995, p. 213).

El primer punto a destacar es que se concibió que una modificación en la estructura de niveles y ciclos del sistema escolar descentralizado podía ser el eje organizador de una reforma que se proponía incrementar la calidad y aumentar la cobertura y democratización de la educación (STUBRIN 1998 (1)).

La estructura deseada se sancionó por una ley nacional con vigencia constitucionalmente obligatoria sobre las provincias. Pero las estrategias específicas fueron discrecionalmente impuestas por el poder ejecutivo, con escasa concertación y sin control alguno.

Una masa de recursos financieros y técnicos se reunió en las unidades ejecutoras centrales y el ministerio nacional para ser aplicados condicionalmente según los grados de adhesión de las provincias autónomas. Con base en la capacidad de maniobra adquirida por medio de los préstamos externos, se congelaron los salarios del personal que revistaba en sus puestos tradicionales, inyectando el financiamiento en incentivos selectivos, equipamiento, innovaciones técnicas e inversiones en infraestructura.

La nueva "educación general básica" de 9 años omitió considerar que ese bloque de estudios, presentado como la garantía de la extensión de la cuota de educación obligatoria a 10 años para todos los niños, no contaba con establecimientos que los asumieran ni previó la estrategia para su construcción. Las instituciones en la Argentina eran, desde hacía décadas,

uniformemente, escuelas primarias para siete grados, seguidas por escuelas, colegios o liceos o para carreras secundarias de cinco años (de seis las escuelas técnicas).

El resultado fue que las provincias acataron nominalmente el nuevo nivel, remodelando forzosamente su parque de escuelas mediante una diversidad de estrategias de adaptación. Todas éstas debieron ser aceptadas por el poder central de suerte que hoy se han perdido los rasgos comunes del sistema escolar histórico y son contados los sistemas provinciales que se parecen entre sí; peor aún varias provincias perdieron su homogeneidad interna (STUBRIN 1997(1)).

El segundo punto es que al haber iniciado la reforma por la educación infantil y básica, se dilató el abordaje de la reforma en la escuela secundaria y la formación de docentes. Eso hizo que, en el contexto de una crisis de desocupación e incremento de la pobreza extrema, los planteles escolares quedaran más volcados a las tareas de incorporación, retención y contención de los alumnos de los sectores populares que a la enseñanza propiamente dicha de los contenidos curriculares previstos.

La paradoja de la reforma educativa es, entonces, que el relativo éxito en las tasas de escolarización se logra al alto precio de un generalizado incumplimiento de las metas cualitativas de los planes de enseñanza. Eso genera dificultades en el pasaje de los alumnos entre la escuela básica y la poli modal, en los lugares donde esa estructura fue adoptada; el incremento, en general, de la deserción de los adolescentes en las escuelas medias y trae como arrastre una segmentación social inusitada entre quienes logran la titulación secundaria, así como un serio déficit en los aprendizajes logrados (STUBRIN 1999 (1)).

La sumaria referencia a los últimos años de la educación básica y media en la Argentina viene a cuento del diagnóstico sobre la educación superior. Efectivamente, la educación superior requiere cambios importantes. Puede imaginarse incluso una mutación de su estructura de niveles. Pero una política pública debiera comenzar por el reconocimiento del acervo institucional con que se cuenta. Nos referimos a los establecimientos, universidades, ministerios y sistemas educativos como organizaciones pero también a las prácticas arraigadas y a las representaciones mentales con las que los alumnos, sus familias, los docentes, los profesionales y los empleadores, entre otros actores, participan habitualmente en el sistema.

A renglón seguido tendría que planificarse la creación de capacidades institucionales en proporción a las actividades pedagógicas deseadas y como condición previa a su puesta en marcha.

## **7- ENCRUCIJADA DECISIVA**

Al mantener el espíritu universalista de admisión de todos los alumnos con título secundario junto a aquellas funciones que, como la investigación, requieren selectividad por mérito, muchas universidades argentinas están confrontadas con lo que se llamó *falla geológica*, una tensión insoluble ligada a un dilema entre valores (la igualdad contra la calidad) que se manifiesta en una turbación orgánica (STUBRIN 1998 (3)).

Por supuesto que entre los protagonistas de las universidades argentinas hay militantes de los contra valores respectivos: rancio elitismo y demagogia ramplona. Ellos aportan sus respuestas ante cada coyuntura e influyen en la provocación o resolución de los conflictos. Sin embargo la suposición más plausible es que el grueso de los participantes adhiere en proporciones variables a los valores positivos.

En particular, la inclinación a la apertura y la igualdad de oportunidades es un rasgo idiosincrásico de las universidades argentinas. El crecimiento cuantitativo experimentado durante el resurgimiento democrático, entre el 83 y el 87, responde a esos motivos (STUBRIN 1996).

Con otros matices, algo comparable ocurrió en los 90 con la creación repentina de una serie de universidades privadas y públicas en las áreas más pobladas (en especial la metropolitana), la aparición de carreras nuevas relacionadas con las nuevas tecnologías, las sub - sedes, los postgrados y la aplicación de técnicas a distancia.

En ambas oleadas persiste una constante: el número de graduados con respecto a los años de la dictadura queda estable o asciende tenuemente; por consiguiente las corrientes de democratización social o de libertad de iniciativa se frustran en una mayor tasa de retraso y abandono. El sistema universitario en su conjunto parece impotente para traducir el reclutamiento en un mayor rendimiento académico (S.P.U. 2002).

Mientras tanto es cierto que amplios sectores de la sociedad se benefician en su contacto con la universidad y eso aumenta sus influencias. Pero el éxito de políticas de ampliación de la matrícula debe medirse, por pedir lo menos, en profesionales, artistas, técnicos y científicos efectivamente diplomados y las metas en esos rubros no se alcanzan.

Tampoco se expresan, es verdad, protestas o acciones organizadas de los grupos que quedan en el camino pero sí se levantan a propósito voces que critican los criterios de asignación de los insuficientes recursos públicos y privados disponibles.

Alrededor de ese desempeño institucional es necesario reflexionar, extraer conclusiones, preguntarse cómo se puede contribuir con eficacia a una distribución de los

conocimientos entre los más amplios sectores de la sociedad. Las respuestas conducirán a imaginar cambios viables en los diseños curriculares, las instituciones y el sistema.

Incrementar la profesionalidad del personal académico de las universidades es, por ejemplo, una consigna ingrata que muchos docentes podrían sentir como injusta. Pero resume con crudeza un cuadro de situación bastante extendido. En la mayoría de las facultades y disciplinas prevalece la figura del docente con dedicación simple, la investigación es incipiente y el fracaso estudiantil en los primeros años es masivo.

Los estudiantes por otra parte se matriculan en muchas carreras y universidades bajo un régimen abierto, poco o nada escolarizado, en el cual pueden mantenerse aún demandando discontinua u ocasionalmente servicio educativo. Ese *status quo* es un núcleo institucional y académico problemático de las universidades.

El círculo vicioso de la baja dedicación de profesores y alumnos se puede romper solamente a través de remuneraciones más equitativas y diseños curriculares más integrados. Universidades que funcionan con base en retribuciones apenas espirituales no pueden asegurar los grados de cumplimiento propios de una alta profesionalidad académica. Si esta situación no ha devenido hasta el presente en un conflicto abierto se debe a la casualidad que suele acompañar a los equilibrios sociales precarios.

La torsión en que se encuentra nuestra educación superior puede entenderse como una contradicción hasta ahora insalvable: por una parte, aspiraciones igualitarias que se manifiestan tanto en el tratamiento de la enseñanza universitaria como un derecho de todos los ciudadanos con la titulación secundaria obtenida, cuanto en la consideración de los conocimientos y habilitaciones profesionales como bienes de valor social más que privado (STUBRIN, 1998 (3)).

Por otro lado, una estructura institucional y pedagógica que se muestra inapropiada para que los actores lleven a efecto esas aspiraciones. El resultado es un híbrido: una educación superior que insinúa sendas promesas de apertura hacia los sectores populares y las clases emergentes y de calidad hacia el aparato productivo y el mercado profesional, las cuales cumple sólo parcialmente, debido, entre otras causas, a problemas intrínsecos.

La autonomía y la autarquía de las universidades públicas, la politización y pluralidad interna, la creciente competición en el ámbito de las universidades privadas, las limitaciones estructurales de la demanda de estudiantes y la creciente hegemonía de la forma universidad **por** sobre establecimientos de otro tipo, son todo un marco que habla del importante papel de

los gobiernos de las universidades, en especial las públicas (asambleas, consejos superiores, rectores, equipos centrales), para una buena integración y funcionalidad del sistema.

No proyectar y promover ante las distintas fuentes de legitimidad una política pública renovadora implicaría tanto como resignarse a generalizar, en el largo plazo, bajos rendimientos acompañados de irregular calidad, con una masa insuficiente de recursos e incorrectamente asignados.

En el contexto actual, la inexistencia de un régimen nacional impone que las universidades públicas asuman la política hacia el personal docente como eje principal de la responsabilidad de gobernarse. Pero, la experiencia indica que las universidades emplean expansivamente sus atribuciones autónomas y autárquicas. Es continua la creación de nuevas unidades de enseñanza, investigación y extensión, así como la multiplicación de sus actividades. En muchos casos para recuperar costos o para aumentar la recaudación con vistas a la remuneración adicional del personal. Pero también para responder a demandas del medio social de las regiones, reafirmando el propio espacio territorial o incursionando en nuevos rubros disciplinares.

En todo ese despliegue los escasos elementos integradores no gravitan, sino al contrario se echa de menos una planificación que modere el crecimiento, asegure la calidad y garantice los resultados. La creación de cargos y la consiguiente contratación de personal pluriempleado es incesante con lo cual suelen no consolidarse cuerpos académicos estables, de alta dedicación y rodeados de las otras condiciones básicas para la calidad académica.

La formación del futuro personal académico a escala de cada universidad, de las regiones y del país en su conjunto debiera ser un eje de políticas del sistema y de las instituciones. La conformación de comunidades académicas arraigadas, constituidas en equipos disciplinares de docencia e investigación sería completa si previera una adecuada circulación del personal, en los ámbitos nacional e internacional, con fines de perfeccionamiento pero también de movilidad y transferencia.

El personal académico de alto nivel necesario para el funcionamiento de un sistema universitario es un recurso humano calificado, formado de manera sistemática y continua durante generaciones, en el ambiente de comunidades científicas constituidas y al amparo de instituciones dedicadas a la enseñanza y la investigación. La discontinuidad, la improvisación o la baja profesionalidad son deletéreas para esos propósitos.

La consabida letanía sobre las funciones legalmente exigidas (docencia, investigación, extensión, gestión) encubre este fenómeno central de la existencia y reproducción de las

universidades y de los sistemas nacionales que ellas conforman. La idea de que las universidades puedan crearse, desenvolverse y expandirse a través de aquellos cuatro grandes andariveles aprovechando el trabajo de un personal académico pluriempleado que captan del mercado pero no contribuyen a generar es claramente ilógica. Es más bien una imagen fantasmal del sistema escolar o de la terciaria técnico - instrumental en la medida que en esos tipos de educación la multiplicación exógena de las unidades es hasta cierto punto posible y conveniente.

## **8- ESCENARIOS ALTERNATIVOS:**

Desde el plano político institucional tienen que cambiarse las señales políticas hacia las autoridades universitarias, entre otras vías, mediante el empleo racional y riguroso de la herramienta presupuestaria, entre otros medios.

### **Primer escenario:**

La primera alternativa sería recrear en las universidades públicas el régimen laboral unificado.

A partir de esa reconstrucción la función presupuestal, tanto a nivel del sistema en su conjunto cuanto particular a cada una de las universidades, puede officiar de factor de integración y planificación, de las siguientes maneras: a) asignando las erogaciones corrientes necesarias para el financiamiento de los cuerpos docentes, equipos de gobierno, personal de apoyo, instalaciones, equipamientos; b) restringiendo las creaciones o ampliaciones de carreras o actividades que no cuenten con el compromiso presupuestario sobre su nómina salarial y reduciendo o dando de baja las que pierdan justificación social o pedagógica; c) induciendo a que las autoridades de las instituciones formulen sus pretensiones de expansión o diversificación, fundamentándolas en demandas efectivas e incluyéndolas en el plan de desarrollo institucional; d) estudiando en la unidad central del sistema las iniciativas y, si resultaren aprobadas, aportando el capital necesario para las nuevas inversiones, la creación de nuevas carreras y programas de investigación y la expansión de los existentes.

### **Segundo escenario:**

La segunda opción sería crear un nuevo procedimiento de política pública según el cual las universidades nacionales tuvieran garantizado el financiamiento a su nivel actual pero debieran responsabilizarse explícitamente de sus políticas de personal y remuneraciones, infraestructura y equipamiento.

Sin perjuicio de la coordinación entre universidades a escala nacional o regional, eso implicaría que los cuerpos de gobierno -con las adecuaciones que fueran necesarias- debieran

asumir la evolución del número y perfil de sus planteles, las remuneraciones básicas y adicionales, así como resolver sobre las inversiones en recursos materiales y humanos y disponer del patrimonio físico.

Tendría que instaurarse una contabilidad pública más informativa y transparente sobre el estado patrimonial, la gestión académica, los costos y resultados y la pertinencia social del desempeño institucional. Los avances de los últimos años en materia de registro contable del estado patrimonial deberían generalizarse a todas las universidades públicas.

Por otra parte la creación de carreras, ampliación de las existentes, mejoras en pro de la calidad o nuevas actividades que se desee emprender deberían soportarse en las nuevas inversiones y consignarse en un plan de desarrollo institucional de mediano plazo y éste traducirse en uno o varios proyectos integrales para postular al financiamiento especial contemplado en la ley de desarrollo del período respectivo. Un ente descentralizado del ministerio de educación con control parlamentario y participación de la comunidad académica los estudiará, tratará y les otorgará los fondos.

Este segundo escenario es, también, de ardua construcción pero lo veo con ciertas ventajas con respecto al anterior. Implica que la autonomía y la autarquía son facetas complementarias e inseparables. Ambas forman la personalidad institucional de las universidades públicas, que no se satisface sólo con dictar los propios estatutos o elegir sus autoridades.

La descompensación interna según la cual las autoridades universitarias pueden resolver sucesivas expansiones de servicios para responder a influjos y gratificaciones del entorno socio político sin prever responsablemente la remuneración ordinaria del personal académico es un trauma que afecta en extremo la integración del sistema. Eso constituiría una poco auspiciosa prolongación de la situación actual, resultante de la pasividad frente a la acumulación de sus efectos.

Una universidad que no pudiere fijar y solventar con su presupuesto [integral](#) (sumados la dotación del tesoro y su propio producido) su política de personal - creación de los puestos con sus condiciones de ejercicio, jerarquías y funciones, escala de retribuciones, adicionales y recompensas- y su patrimonio físico, no aprovecharía en sentido estricto su autonomía y autarquía.

[Por mi parte, puedo fundamentar la preferencia por el segundo escenario parafraseando a Christine Musselin \(2001\): “Una nueva dinámica para los establecimientos que lleve a los miembros de una universidad a pensarse como un todo y a decidir en forma](#)

conjunta las prioridades y orientaciones a mantener durante el período siguiente. Se volverían así legítimos los proyectos colectivos, movilizándolo el potencial de autonomía latente en el seno de la Universidad. Si la mayoría de las iniciativas, como cabe esperar, comprende objetivos transversales que conciernen a diversos componentes, ese impulso hacia las obras y bienes comunes tiende también a unir las partes entre sí, a acentuar su cohesión.”

### **Tercer escenario:**

Como señala José Luis Cantini (1997, p. 39) un jurista notable, Germán Bidart Campos, tiene sentada posición en sus obras sobre la Reforma Constitucional de 1994 alrededor de que la autonomía puesta en la cláusula del Artículo 75, inciso 19 tiene el efecto automático y directo de erigir las universidades nacionales como personas jurídicas de derecho público no estatal lo que las pondría al margen de cualquier intervención y subordinación respecto del estado como no sea la del financiamiento presupuestario. La Iglesia Católica y los partidos políticos son las otras entidades que, según este criterio, les serían comparables.

En la doctrina otras opiniones son más moderadas al respecto. Por ejemplo, Humberto Quiroga Lavié en su Constitución comentada acepta que la autonomía se ejerce en el marco normativo superior que le pone límites a través de las bases legales que fije el Congreso (CANTINI 1997, p 40).

La pertenencia de las universidades nacionales a la estructura del Estado, no ya a la esfera de mando del Poder Ejecutivo, es una condición esencial que justifica su naturaleza autárquica y la posibilidad de que sus acciones estén alcanzadas por lineamientos de política pública definidos por el Poder Legislativo que no sólo les ha dado origen a través de las leyes de su creación, sino que delega en ellas potestades propias (definir planes de estudio y emitir títulos que habilitan para ejercer profesiones, entre otras) y que puede encomendarle misiones y tareas con la proporcional contrapartida presupuestaria (STUBRIN 1999 (2)).

Pero si la mencionada interpretación del marco normativo lleva a imaginar un escenario de universidades *charter*, manejadas como comunas o patrimonios propios por sus sectores dirigentes, la probabilidad de que esa alternativa se concrete va en aumento. Mecanismos de financiamiento accesibles por concurso, amplia concurrencia a los mercados de servicios y consultoría, contratos de *partner* o *sponsors* con corporaciones comerciales, captación de estudiantes recompensada por una subvención fiscal *per capita* son modalidades conocidas cuya divulgación y generalización podrían ser las figuras ilustrativas de una tendencia acaso larvada pero no tan remota (STUBRIN 2001).

Las tres variantes expuestas describen, en trazo grueso, la encrucijada decisiva que el conjunto de universidades nacionales y, por extensión la educación superior toda, deberá confrontar en el futuro próximo.

### **III- LINEAMIENTOS Y PROPUESTAS**

#### **1- ESTADO DE LA CUESTION**

Lo que anticipan los estudios disponibles es que se puede esperar un crecimiento moderado de la matriculación de alumnos universitarios en los próximos años, la cual sería menos acelerada que durante el quinquenio 1996-2000. Ese desempeño se compuso de muchos ingresantes con sobre edad, fue estimulado por la irrupción de las T.I.C. (tecnologías de la información y la comunicación) y, por todo eso, adquirió relativa independencia frente al volumen de la población con 18 años, que tuvo crecimiento levemente negativo, así como del contingente de jóvenes egresados de la escuela media que subió apenas a razón del 1% anual.

Para el quinquenio entrante se calculan tasas de crecimiento en torno al 4 por ciento anual, con variantes según la región, el tamaño y tipo de establecimientos. En el largo plazo se puede estimar que la demanda acompañará el ritmo de incremento del volumen de población, del orden del 2 % anual ((SCHWARTZER 2002).

A la vez, en los conglomerados urbanos en los que incide el subdesarrollo, la distancia a los centros académicos, el rigor climático o varios de esos factores sumados el porcentaje de población en las edades entre 19 y 24 años, con título secundario, que no asiste a la educación superior es más alto que en el resto de las áreas urbanas en las que sin embargo alcanza valores importantes. Es de suponer que en poblaciones pequeñas o áreas rurales, en las que las magnitudes de población con título secundario pueden ser más reducidas, la limitación geográfica haga que esos guarismos se sostengan (DIRIE 2002).

El sistema requiere que las instituciones que se proponen aumentar su matrícula sobre esos tramos de potenciales alumnos se esmeren en captarlos. Conforme las demandas tradicionales el mercado de alumnos se encuentra sobre ofertado en varias regiones. Por eso muchas instituciones participan de un movimiento para alcanzar nuevos mercados a través de un acercamiento a las localidades, el empleo de la educación a distancia y, últimamente, la flexibilidad de los trámites de revalidación de estudios terciarios parciales o finalizados.

La lógica de esos esfuerzos por parte de las instituciones universitarias se reconoce en un clima de creciente competitividad entre las instituciones públicas, con respecto a las privadas y, hacia su interior, entre las propias unidades académicas, que descansa en el imaginario que el número de alumnos permite discutir con ventaja la conservación o mejora en la dotación presupuestaria.

Las universidades privadas de más reciente creación ponen en juego mecanismos de reclutamiento agresivos porque de la recaudación de aranceles depende su capitalización y, por ende, la consolidación institucional.

Frente a un mercado próximo a la saturación estas estrategias, sumadas a las de instituciones privadas más asentadas y de las propias universidades públicas, impulsan por un lado a un mejoramiento del servicio, desde la perspectiva del alumno como cliente, pero imprimen un ritmo tan vertiginoso que hace dudar sobre la calidad y sustentación en el tiempo de muchas carreras y localizaciones.

La propaganda paga -cada vez más ostensible en medios de comunicación y en la vía pública-, las tácticas de rebaja de precios y atractivos de promoción son algunos indicadores de la tendencia existente.

Por su parte la reactivación económica iniciada a partir de la devaluación de diciembre de 2001 crea expectativas de recuperación de fuentes de trabajo para profesionales universitarios. El proceso de demanda de empleo en las áreas modernas de comunicaciones y servicios, iniciada en la década precedente, puede expandirse con seguridad a los servicios e insumos agropecuarios y a una industria orientada a la sustitución de importaciones (textil), pero con alguna pretensión de competitividad internacional por innovación tecnológica (alimentaria). El sector público puede ser también un empleador importante de profesionales universitarios (FERNANDEZ VERDAGUER, 2002).

En cuanto a las políticas es poco probable que el gasto del Estado pueda financiarse en el futuro próximo con créditos internacionales. El respaldo para las inversiones públicas descansará más que nunca en la recaudación de impuestos y ésta en el esforzado incremento del producto. Los recursos fiscales no absorbidos por el pago de la deuda serán destinados, principalmente, a las subvenciones para mitigar la extrema pobreza, solventar las políticas sociales y fomentar el empleo y, en general, la reactivación económica.

La creciente evidencia empírica acerca del factor científico tecnológico como estrategia idónea para promover el desarrollo de los países coloca a nuestras universidades en una buena posición, a condición de que reafirmen su papel de vehículo institucional para la

innovación y la transferencia de nuevos conocimientos que circulen hacia el tejido social y productivo.

La internacionalización es vigorosa en el ámbito del conocimiento avanzado y se expande en la educación superior. Las políticas educacionales de los países y la gestión institucional de las universidades ya no son esfera exclusiva de cada nación, ni están exentas de la influencia de factores globales. Tanto sea por las propias estrategias de integración entre países, por el aumento de los intercambios académicos o por el impacto de las corrientes mercantiles el contexto mundial es parte del entorno universitario inmediato.

La cooperación que realizan más o menos espontáneamente las comunidades disciplinares o las instituciones universitarias dada su vocación universal de creación y transmisión del saber, se suma a la que se realiza como parte de la política pública educacional, científica o de relaciones internacionales de los países, y particularmente aquella que es función de la integración en bloques económicos o culturales.

Al notorio crecimiento experimentado por este conjunto de actividades en los últimos años se suma, para los sistemas de educación superior de países como la Argentina, la amenaza de los agentes (países y compañías) que buscan exportar educación superior como un rubro de comercio y servicios entre las transacciones internacionales. La sola idea que la enseñanza superior pueda seguir la suerte de la industria audiovisual, bajo hegemonía cultural de una potencia, es inquietante.

Por eso es indispensable clarificar la discusión sobre estos tópicos, produciendo y divulgando buenos informes e investigaciones que conmuevan los clichés hasta ahora vigentes, abriendo paso a un análisis riguroso de las funciones que efectivamente se cumplen, las falencias y adversidades que se confrontan, las causas que los provocan y el potencial de desarrollo que podría alcanzarse en el sistema de educación superior si se diseña y aplica una política pública específica.

## **2- REMODELACION GUBERNAMENTAL**

Temas como la transferencia de las universidades nacionales a las provincias o la disolución del Ministerio de Educación de la Nación suenan extravagantes en este momento político del país. Sin embargo debemos recordar que fueron sostenidos con énfasis hasta hace poco tiempo por grupos influyentes en el sistema político.

Ambas consignas eran banderas de precandidatos y candidatos presidenciales relevantes hasta 2003. Por lo tanto es un imperativo consolidar la existencia de un

departamento del poder ejecutivo nacional especializado en diseñar y ejecutar una política pública federal sobre educación.

Tal como plantean las actuales autoridades, ésta es clave para cualquier estrategia de desarrollo que se proponga el país y requiere una articulación sistemática con las políticas del conocimiento. Es natural que la ciencia y la tecnología estrechen filas con la educación en el mismo ministerio nacional. A partir de las políticas de ciencia y tecnología las referidas a educación superior deben ser piloteadas por el gobierno federal.

Aunque autónomas y autárquicas las universidades públicas tienen que ser nacionales para ser solventadas equitativamente en su amplia disposición territorial bajo la responsabilidad de un agente financiero preponderante. Las universidades democratizan los efectos educativos y culturales del sistema científico - tecnológico y sirven de bisagra para la alimentación cognitiva de los sistemas escolares y de educación media y superior gobernados por las provincias.

La secretaría del ministerio que atiende estos asuntos debe tener competencias unificadas sobre toda la educación superior. Como tramo de la educación escolar los institutos, colegios y escuelas superiores dependientes de las provincias son lamentablemente descuidados, pierden visibilidad e importancia, frente a la magnitud de las demandas que lógicamente provienen de los niveles anteriores.

Contemplándose a sí mismas como instituciones auto gobernadas, las universidades suelen no advertir su inserción en los procesos más amplios de gestación y de distribución social del conocimiento. La colaboración de las universidades públicas y privadas con los gobiernos provinciales es indispensable y una secretaría de educación superior del gobierno nacional, especializada en la problemática, es un centro crucial para el planeamiento y control.

En torno a ella habrán de alinearse unidades especializadas de cada gobierno provincial (subsecretaría, consejo, dirección o lo que fuere) para hacer de contra parte permanente en la coordinación de políticas.

### **3- EVALUACION Y ACREDITACION**

La evaluación institucional y la acreditación de carreras son nuevas funciones incorporadas al sistema durante los años noventa de la mano del impulso modernizador. Tanto como otras iniciativas fue, en parte, financiada con el préstamo del Banco Mundial. Su peculiaridad es que está expresamente contemplada en la Ley 24.521 y por lo tanto implica mucho más que el

montaje de una unidad ejecutora del programa pactado con el organismo internacional. Ese carácter, sumado a la composición plural, favoreció el nivel de asimilación logrado en el sistema.

Su inserción en el aparato del Estado puede explicarse a partir de la configuración histórica de nuestro sistema de educación superior. En el contexto de los Estados Unidos a principios del siglo XX asumieron la tarea entidades de la sociedad civil: las agencias de evaluación institucional fueron creadas por las propias universidades de una región mientras que las agencias de acreditación fueron fundadas por las asociaciones nacionales de las respectivas profesiones (STUBRIN 1998(2)).

La acreditación de carreras es una herramienta interesante para asegurar la calidad, de conformidad con criterios acordados por la comunidad académica. Más que un control clásico de legalidad sobre los títulos, esta metodología es temporalmente recurrente y apunta a las condiciones reales en que se desenvuelven las carreras. La legitimidad del juicio reside en que es emitido por expertos o pares provenientes de la comunidad académica (STUBRIN 1997).

La adecuación de estos procesos a las condiciones argentinas actuales importa un desafío cultural, además de político y técnico. Se trata de incorporar a las elites disciplinares en la regulación del sistema sobre la base de una normativa técnica cuyo grado de exigencias aprobado por el Ministerio de educación y compartido por los rectores que forman el Consejo de universidades. Eso implica aseguramiento de la calidad pero también imprimir una dinámica de mejoramiento a los programas existentes.

Sin embargo, y la experiencia lo demuestra, la gestación de las normas y el seguimiento de los procesos de acreditación insufla poder a las asociaciones nacionales de facultades, integradas por los decanos. La creciente importancia de estas expresiones corporativas, que se manifiesta en la gestión de sus intereses disciplinares y la relación directa con funcionarios técnicos y políticos en el estado, insinúa una alteración en la configuración que, significativamente, pone límites a la autonomía de las universidades.

El desarrollo armónico y sostenido del sistema, medido a través de una equilibrada asignación de recursos públicos entre universidades y disciplinas, requiere que la acreditación de carreras no ofrezca argumentos a las pujas distributivas.

De allí que sea necesario añadir los juicios de acreditación de carreras de grado y postgrado de cada universidad, analizarlos en el espacio de sus respectivas regiones y, por otra parte, sintetizar los informes sobre el conjunto de las carreras de la misma disciplina o profesión, prestando atención a su pertinencia territorial.

La calidad promedio alcanzada, los principales defectos y problemas detectados, las recomendaciones más frecuentes, la base de datos consolidada ofrecen un valioso conocimiento sobre la realidad universitaria que merece ser publicado y consultado.

Durante la década de los noventa se propagó la mentalidad estratégica en la conducción y planificación universitaria. Sin desmerecer el aporte organizador de ninguna herramienta técnica, cabe reflexionar sobre la correspondencia entre algunas ideas y sus consecuencias institucionales. En ese orden de cosas es indudable que se respira en las instituciones un clima de competitividad y que éste, en buena medida, influye sobre las actividades de evaluación y acreditación. Los actores aplican a menudo esas orientaciones al uso de las oportunidades de evaluación y acreditación así como de los dictámenes emergentes.

Es tarea pendiente demostrar que la calidad universitaria puede perseguirse a través de la cooperación ya que, la mayoría de las veces, la competición es equivalente a juegos de suma cero. El creciente interés por desarrollar áreas académicas mediante ciclos básico generales en el grado o postgrados en forma conjunta o por colaboración entre universidades cercanas son ejercicios innovadores que vienen asociados con el empleo de la evaluación y la acreditación como plataforma de despegue.

Gobernar con inteligencia el sistema exige contar con esa información clave. Sin embargo para que la información sobre las carreras sea debidamente aprovechada en la formulación de políticas es preciso que se condense en un conocimiento sobre las instituciones. La auto evaluación así como la evaluación externa de las instituciones son la argamasa que posibilita poner en relación e integrar todo lo que se sabe sobre la calidad académica de sus partes. El saber sobre los procesos globales de convivencia universitaria aumenta el poder para impulsar legítimamente una agenda de cambios.

La conclusión es que la evaluación institucional y la acreditación de carreras son plenamente complementarias y, si se administraren como un sistema, podrán ser mutuamente aprovechables. Conforme las experiencias logradas en Francia, por ejemplo, los informes de evaluación pueden llegar a describir y valorar hasta el estado de una disciplina o área del conocimiento en todo el país, o bien el estado de la educación superior en toda un área geográfica.

El horizonte que un pleno aprovechamiento de esta información puede abrir es muy importante para el planeamiento y la gestión, si se piensa especialmente en el fomento, la cobertura, la equidad y el mejoramiento de la calidad.

Pero sobre todo si se imagina y se aprende a hacer auto evaluaciones y evaluaciones por pares basadas no ya en el cuadro de situación estratégico, sino más bien en una lógica comunicativa, pública y racional, que interprete la misión de cada institución dando cuenta de la historia, la cultura, la política y el contexto socioeconómico en que se desenvuelve.

#### **4- LEY DE DESARROLLO**

La Constitución Nacional establece en su Artículo 75, inciso 19, que el Congreso de la Nación tiene la potestad de dictar planes de instrucción general y universitaria, así como leyes de organización y de base sobre educación que respeten la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

La Ley de Educación Superior, actualmente vigente, puede considerarse una ley de organización. La Ley Federal de Educación, en su mayor parte también lo es. Las leyes de base en cambio, no están proyectadas para ninguno de los niveles del sistema.

Lineamientos de mediano plazo para el desarrollo de la educación superior podrían estar contenidos en una ley de esa naturaleza. Tendría que tener vigencia temporal, por ejemplo alcanzar un período de gobierno; fijar prioridades y metas de política pública; dotar fondos para programas nacionales prioritarios que serían recogidos por una cuenta especial en las leyes de presupuesto; y autorizar al Poder Ejecutivo a asignar a través de su instituto de inversiones el dinero a las universidades cuyos proyectos de desarrollo institucional traducidos en un plan concreto, coincidan con aquellos lineamientos y persigan esas metas.

El Ministerio de educación, ciencia y tecnología, en conjunto con las comisiones parlamentarias especializadas, debe jugar un papel fundamental en la producción de informes sobre la situación de la educación superior. Cuenta para eso con varias fuentes: su propia información de ejecución presupuestaria, más la que proviene de los organismos de control (SIGEN y A.G.N.); los dictámenes de la Comisión nacional de evaluación y acreditación universitaria (CONEAU) sobre evaluación de universidades, acreditación de carreras de grado de interés público y de carreras de postgrado y las estadísticas del sistema de información universitaria (SIU), así como los que corresponden a la educación superior de las provincias.

Los citados organismos tienen deberes de intercambio y consolidación de la información producida de modo que facilite cuadros descriptivos amplios, cuantitativos y cualitativos, sobre la situación y marcha del sistema. Un mapa organizado para el seguimiento de la oferta de educación superior, área por área del país, debiera implementarse en apoyo de

la toma de decisiones y para servir también a los estudiantes. Estudios sistemáticos sobre los mercados de empleo profesional son fundamentales para orientar decisiones gubernamentales y universitarias y deben mantenerse actualizados. Otras investigaciones pedagógicas, sociológicas y económicas debieran completar la tarea preparatoria de políticas a cargo en forma directa o indirecta de la secretaría de educación superior.

Conforme el segundo escenario esbozado más arriba, en el apartado 8 de la parte II, los fondos frescos aportados por los sucesivos presupuestos deben afectarse a nuevas inversiones conforme las prioridades y modos de aplicación contenidos en la Ley de desarrollo del período correspondiente.

La ejecución, por medio de un instituto nacional de inversiones en educación superior al que me referiré más adelante, debe responder a los planes presentados por las universidades ya sean a título individual, en nombre de varias de ellas, o junto con las respectivas provincias. El fundamento de los planes puede ser un estudio propio pero también puede basarse en las evaluaciones, estadísticas, informes e investigaciones oficiales. Entre ellos, la evaluación institucional debiera tenerse en cuenta como una referencia integral y global de las disciplinas, áreas y funciones beneficiadas (PUGLIESE 2003, p. 315).

Programas nacionales específicos, con alcance uniforme para todo el sistema o para regiones [en particular](#), podrían desarrollarse en algunos aspectos capitales. Dos asuntos que lo requieren perentoriamente son: primero, un sistema nacional de becas para estudiantes de familias humildes y altas calificaciones en la escuela media y, segundo: un mecanismo centralizado para fomentar la radicación de profesores en áreas de desarrollo.

Además, siendo a mi entender deseable construir el arriba delineado “segundo escenario” y contando con una configuración universitaria con autonomía y autarquía de las instituciones públicas, el gobierno debe dar oportunidades para financiar las políticas de personal académico de éstas, con la condición de la pertinencia social y la cooperación entre todas. Estos aportes deben contemplar la nueva inversión para el incremento de los recursos humanos y las mayores erogaciones corrientes para el sostenimiento del cuerpo académico.

## **5- NUEVAS INVERSIONES**

El sistema de educación superior debe contar con un instituto de inversiones, descentralizado y técnicamente independiente, supervisado por un consejo con representantes de las universidades, el congreso y las provincias. Su inserción más conveniente es la secretaría de educación superior.

Esa entidad debe crear y poner en acción capacidades institucionales para procesar información, asesorar sobre prioridades y estrategias de desarrollo, y asignar fondos especiales para financiar planes de inversión así como controlar su aplicación, conforme los proyectos de desarrollo institucional de universidades nacionales, provincias y consorcios regionales entre unas y otras.

Debiera ser independiente, aunque podría manejarse en estrecha coordinación con la oficina de formulación del presupuesto de las universidades nacionales. Las inversiones debieran facilitar procesos de reconversión decididos libremente por las propias universidades. Una contrapartida ofrecida por las instituciones con ingresos propios o con economías financieras, de bienes o de personal, que resultaren de racionalizaciones de su actual instalación debería ser considerada un argumento de peso para otorgar mayores fondos.

A su vez, debiera preverse el incremento oportuno del presupuesto regular para absorber como corriente el mayor costo de planta de personal, mantenimiento, equipamiento y otros rubros ocasionado por las nuevas inversiones cuando entraren en régimen los servicios así fundados.

La autonomía y autarquía de las instituciones no tiene por qué ser perforada por acciones inspiradas en la política pública vigente. Por el contrario ambas deben conjugarse. Las universidades podrían relacionarse con el Estado sin recurrir a comportamientos estratégicos, al estilo actual, si hubiera estímulos para participar con objetivos y contenidos propios en una política pública de alcance nacional.

La política pública tampoco debe provocar juegos estratégicos con las universidades ni con sus grupos académicos, debe sí proclamar los valores de interés público a cautelar y los objetivos nacionales a obtener. Las universidades, individual o conjuntamente, solas o con los gobiernos provinciales pueden delinear políticas públicas en ejercicio de su autonomía. Ambas esferas podrían, por qué no, ser convergentes y el Estado, sin interferir en la autonomía, podría delegar potestades legislativas en las universidades para la consecución de metas que interesen a los lineamientos nacionales y dotar los fondos necesarios.

## **6- INTEGRACIÓN CURRICULAR**

Se encuentra en marcha desde 2002 un programa de la Secretaría de educación superior para diseñar ciclos básicos generales, de dos años de duración y comunes a varias carreras, a cargo de consorcios por áreas de especialidad, a los que adhieren libremente varias universidades distribuidas en regiones vecinas. Los académicos y pedagogos, coordinados por el personal

técnico central, van comparando sus planes, programas y prácticas de enseñanza aprendizaje, intercambiando experiencias, aprendiendo institucionalmente y alcanzando acuerdos sobre equivalencias pedagógicas en el primer ciclo de dos años de las carreras de grado.

Ese esfuerzo es digno de encomio porque propicia la búsqueda de un estilo pedagógico y curricular compartido entre varias carreras de la misma familia profesional, y entre varias universidades con vocación de alcanzar a todas. Más que implantar por decreto un sistema de créditos, como unidades de cuenta sin garantía de contenidos específicos, esta estrategia es progresiva y puede ser eficaz. Primero, porque ayuda a estructurar los currículos de las carreras con criterios modernos e integradores y segundo, porque genera confianza mutua entre los educadores acerca de lo que sus colegas realizan en otros contextos institucionales.

Se desprende claramente de la iniciativa que su éxito y extensión podría significar un rasgo de flexibilidad extraordinario para la educación superior, vista como recorrido que los alumnos realizan para su formación. Esto implicaría que un ciclo básico general de buena calidad cursado en cualquier universidad permita, con el certificado y las notas correspondientes, continuar estudios de un espectro más amplio de carreras en cualquier otra institución. Doy por supuesto que la existencia de equipos académicos en todas las disciplinas básicas y familias de profesiones es imprescindible para que una universidad canalice las inquietudes vocacionales de los alumnos de su área de cobertura, pero que la posesión de la oferta completa de variantes profesionales, orientaciones y especializaciones de grado no sería necesaria y podría suplirse con un bien administrado sistema de becas para el segundo ciclo, que haga viable la circulación de estudiantes entre las sedes universitarias (PUGLIESE 2002, p. 147).

Otra aplicación hasta ahora no emprendida pero posible, sería que se sumen instituciones de educación superior no universitaria, por ejemplo colegios, escuelas o institutos, con acreditación institucional suficiente, cuya masa crítica de profesores e instalación les permita intentar el dictado bajo supervisión universitaria para alcanzar el mismo nivel académico requerido en aquéllas. La ventaja de esos centros radicaría en que podrían servir a un público más heterogéneo, estudiantes de ciudades medianas o pequeñas que no cuentan con universidad, a los cuales podrían atender de manera personalizada o con estrategias pedagógicas más cuidadosas.

La integración, tantas veces proclamada, entre las universidades por un lado y los colegios, institutos y escuelas superiores por el otro no consiste en convenios que resuelvan

como un negocio las asimetrías de poder que los separan. Al contrario depende de otras condiciones: las dotaciones de personal, su calificación académica, sus prácticas pedagógicas, la cooperación que logren, la creación de confianza mutua y el grado de integración del diseño curricular que facilite el control de la calidad y logre el fruto educativo: la transferencia satisfactoria de los alumnos (BERNSTEIN 1985).

La importancia político educativa de esa articulación entre establecimientos de distinto tipo y jurisdicción, aunque se lograre parcialmente, sería fundamental para aumentar la oferta de educación superior a amplios sectores sociales y geográficos hoy desatendidos. También para aprovechar, jerarquizándolo académicamente, el caudal institucional y pedagógico de planteles docentes y directivos que hoy aparecen en un circuito subordinado, sin posibilidades de que sus enseñanzas trasciendan y sean homologadas dignamente por parte de las instituciones más reconocidas.

En 2003 comenzó a ejecutarse otro programa que convoca a un conjunto de universidades públicas en torno a la articulación con la enseñanza media de su propia región. Ya mencionamos en el apartado 6 de la parte II cual fue el impacto de la reciente reforma educacional sobre la escuela media. La universidad es la única agencia social competente para apoyar una recuperación científica y pedagógica del sistema escolar. Trabajar sobre el poli modal o el ciclo secundario superior es, además, un asunto que la universidad debe encarar en su propio interés (PUGLIESE 2002, p. 128).

Este programa puede ser el embrión de una política pública que articule las esferas gubernamentales y universitarias. Siguiendo antecedentes y experiencias de universidades que trabajaron con los respectivos ministerios provinciales con financiamiento de la red federal de formación docente continua, la actividad puede hacer distintos abordajes (STUBRIN 1996).

Uno de ellos es el diagnóstico de las deficiencias de formación de los alumnos que ingresan, conforme la opinión relevada de los profesores de primer año de las diferentes disciplinas. Otro, la investigación didáctica sobre las maneras de aprender de las nuevas cohortes de alumnos. Sobre la base de lo anterior el diseño y desarrollo de actividades de nivelación de los alumnos mientras transcurre su último año secundario y de capacitación de los docentes secundarios de las diversas disciplinas.

Será, según mi percepción, una herramienta clave para hacer trascender en la educación superior el movimiento que se propuso modernizar los currículos escolares durante los noventa, evitando su frustración. Jerarquizar la dimensión cognitiva de la enseñanza, diseñar currículos basados en el principio de integración y articular entre niveles e

instituciones, son señales en pro de la igualdad de oportunidades que la universidad debe emitir sin paternidad alguna y que los docentes, directivos y comunidades de las escuelas seguramente van a sintonizar.

## **7- VALIDEZ NACIONAL**

Capítulo aparte merece la función de otorgar el reconocimiento para la validez nacional de los títulos de educación superior. Hoy esta función está dividida artificialmente entre el sector universitario y el no universitario y es imperioso unificarla. A la vez debe sistematizarse el registro con base en algunos principios sustantivos.

La palabra título, en la jerga administrativa, se emplea con tres acepciones diferentes: una, el pergamino que certifica los estudios de una persona; dos, la resolución ministerial que concede nombre al programa de estudios de una universidad; tres, la profesión que ejercen o la disciplina que cultivan en común los graduados de diversas universidades.

Esa polisemia indica una cierta confusión y dificulta el tratamiento adecuado del asunto en las diversas dimensiones. La lógica de una resolución exclusiva y aislada por cada programa reconocido es inconducente. Los actos de reconocimiento deben dictarse la mayor parte de las veces para incorporar el caso de una nueva entidad emisora a un título ya existente. En la generalidad de esas situaciones, el trámite debiera estar regulado conforme controles de legalidad y garantías de calidad académica.

En cambio, se justifica que los programas innovadores que crean por primera vez el título de una disciplina o profesión deben tener su trámite en especial, incluida la opinión de los especialistas, la delimitación profesiográfica y el seguimiento de la propuesta hasta su afianzamiento, lo que simplificaría su ulterior administración a nuevas entidades interesadas.

La clásica división entre títulos profesionales y grados académicos, desaparecida en ocasión de la última reforma legal tendría que recuperarse. Los fueros de autonomía de las universidades para crear títulos y dotarlos de determinados alcances deben respetarse tal como la Ley lo garantiza, pero no pueden tornar el reconocimiento nacional para la validez oficial a cargo del Estado en un acto ritual, vacío de contenido (Artículo 41 de la Ley 24.521).

El desorden imperante sobre el nombre genérico de los títulos debe ser corregido y encauzado por medio de una reglamentación, producto de una amplia consulta a todos los interesados. El repertorio de carreras oficialmente reconocidas y su dinámica es una expresión del avance, la seriedad y la cobertura que la educación superior del país ofrece en una época determinada.

Sería absurdo alegar que, en un caso extremo, el Estado no tiene autoridad para limitar el reconocimiento de un título notoriamente obsoleto. Por el contrario, cabe reafirmar que todo reconocimiento está sujeto a una administración racional, en ajuste a reglas y criterios de actualización y calidad. La reciente legislación sobre derechos de los usuarios y consumidores refuerza la responsabilidad pública en la protección de los ciudadanos frente a confusiones o engaños.

Con la misma lógica el Estado podría propiciar nuevos títulos o grados. El caso de los ciclos básicos generales de dos años para familias de disciplinas, que permitan la articulación de estudios de los alumnos sirve para ejemplificar sobre el potencial de fomento que puede tener esta función estatal por excelencia que es el reconocimiento nacional. Un nuevo grado académico, con calidad certificada teniendo en cuenta carga horaria, contenidos y alcances – como cualquier otro- pero también garantizando otros criterios de calidad y confianza puede ser oficialmente administrado.

El uso actual del "valor nacional" del título ha rebasado, al fin de cuentas, el contenido histórico referido a su circulación entre todas las provincias, connotando ahora la circulación entre naciones. Nada impide que, perfeccionada su técnica de aplicación, se emplee además para la circulación y transferencia de alumnos entre establecimientos de nuestro propio país. Por eso y porque en toda configuración universitaria el régimen de creación y actualización de títulos es un elemento de la integración del sistema es indispensable que, sin desmedro de la autonomía universitaria, esa función estatal sea jerarquizada, así como la oficina que la ejerce.

## **8- PROSPECTIVA POLITICA:**

Una política pública es posible en la educación superior. Para implementarla no es necesario imponer el poder del gobierno sobre las universidades ni sobre las provincias. Reformas impuestas unilateralmente por esa vía desatarían nuevos y mayores conflictos. La autoridad estatal debe ser ejercida en plenitud pero no sólo a través del poder ejecutivo, sino mediante una inteligente combinación de poder ejecutivo, poder legislativo y delegaciones legislativas en las propias universidades, en las provincias, o bien en agrupamientos intermedios.

Es conocido que en el proceso de aplicación de la Ley N ° 24.521 hubo numerosas batallas judiciales sobre constitucionalidad de algunas de sus disposiciones. La Universidad de Buenos Aires en la causa más conocida logró una medida de no innovar, todavía efectiva, contra varios artículos de la Ley N ° 24.521 entre ellos el 43 que regula las carreras de interés público.

Ese episodio podría interpretarse de diversas maneras: una de ellas es que los fueros de autonomía y autarquía son resguardados frente a una intervención solapada del gobierno nacional; otra, que es una rémora de la vieja configuración por la cual un puñado de universidades públicas ejercían por delegación estatal la autoridad oficial en el ámbito de su inserción; una tercera, que son formas comunales pos modernas las que convierten las antiguas universidades de la Nación en entes públicos no estatales, cuasi privatizados.

Cualquiera sea la respuesta elegida lo cierto es que un bloqueo entre autoridades legítimas conspira contra la solución socialmente satisfactoria de los serios problemas existentes. En esas condiciones difícilmente una política pública pueda instalarse y prosperar. La inferencia es clara: el Poder Ejecutivo no puede, por sí sólo (aún contando con recursos materiales y técnicos) gobernar el sistema universitario.

Pero la autonomía y la autarquía tienen rango constitucional justamente como criterio a ser respetado por el Congreso de la Nación al momento de dictar leyes de organización o de base para la educación. No es éste el espacio apropiado para trajar detalles técnico – jurídicos. Sin embargo, una ley conteniendo bases de política pública para ser aplicados por organismos con control parlamentario o para transferir potestades a manos de las universidades, las provincias u otras entidades intermedias integradas por las anteriores es perfectamente posible.

Es sabido que el Congreso no puede ni debe gobernar o reglamentar directamente los asuntos públicos porque para eso está el poder administrador que es, por excelencia, el Poder Ejecutivo. Pero *sí* se pueden aprobar con fuerza de ley criterios generales, metas y orientaciones, como se las llama en un país vecino “directrices”, dotando los recursos pertinentes o coordinando esa financiación con la Ley de presupuesto.

¿Dañaría esa voluntad legislativa la autonomía y autarquía de las universidades nacionales? No debiera afectarla. Primero, porque la autonomía y autarquía quedarían a salvo mediante la intangibilidad de las partidas presupuestarias que a cada universidad le corresponden.

Segundo, porque la universidad podría rehusar, *en todo o en parte*, las orientaciones y lineamientos planteados por el Congreso absteniéndose de formular los proyectos consiguientes. En realidad nos colocamos *ex profeso* en un supuesto extremo. Una Ley del Congreso, ampliamente debatida y votada con suficiente consenso, que prevé fondos para inversiones universitarias, administradas por un organismo descentralizado, independiente y con responsabilidad técnica controlado por representantes del propio sistema universitario no

tiene por qué ser resistida y sería realmente extraño que no hubiera una coincidencia en los grandes propósitos con todas las universidades.

Nos referimos a coincidencias porque para que la autonomía y la autarquía no sean puestas en tela de juicio es completamente necesario que las universidades manifiesten en plenitud su autonomía y autarquía publicando su respectivo proyecto de desarrollo institucional. Esa es una herramienta de política pública en el nivel de cada universidad nacional (o de la coalición de varias de ellas).

Las universidades que hubieren completado las estadísticas que les pide el S.I.U.; llevado a cabo su auto evaluación institucional y su evaluación externa; acreditado sus carreras de postgrado y sus carreras de grado de interés público; y obtenido informes equivalentes sobre los resultados de sus investigaciones y extensiones contarán con una plataforma efectiva de información y reflexión para formular su proyecto.

Esos análisis, cuyos autores serían en algún grado las colectividades involucradas tienen que ofrecer razones, convencer y hacer inter subjetivamente más factibles las políticas públicas a emprender. Si, como lo doy por supuesto, las universidades públicas y, en su esfera, las universidades privadas se movieren en torno al segundo escenario descrito más arriba tendrán que asumir, mediante una delicada transición, la responsabilidad sobre los propios recursos humanos, su formación, retribución e inserción en los procesos curriculares y de investigación de sus disciplinas o inter disciplinarios.

Para eso habrán de instaurar y fortalecer la cooperación, también la internacional, pero antes que nada, la [colaboración](#) interna como método general de vinculación entre instituciones, entre programas y entre cátedras o departamentos. Es decir, deberán acompañar a la política pública nacional promoviendo la máxima sinergia en su esfera de acción, para contribuir a desbaratar la multitud de juegos de suma cero que hoy existe en el sistema de educación superior.

Puesto a consideración del organismo descentralizado de financiamiento, el plan se tiene que analizar a la luz de los lineamientos fijados en la Ley de base. Es la universidad la que determina la distribución interna, las áreas de preferencia y los caminos técnicamente elegidos para servir los propósitos trazados. Sobre ellos podrá haber juicios técnicos y de congruencia con los lineamientos sancionados por el Congreso pero ningún tipo de intervención.

Así, con fundamento en esos dictámenes las universidades van a obtener (en la módica proporción en que la situación fiscal del país lo permita) respaldo financiero para cumplir con

los fines fijados en sus estatutos y realizar su proyecto autónomo de desarrollo institucional, invirtiendo y transformando, procurando la calidad científica y la democratización de la enseñanza.

Aunque inmanejables desde afuera y desde arriba las universidades no son *anarquías organizadas* como solía caracterizarlas Burton Clark. Comparto más bien la convicción que son *organizaciones de dimensiones anárquicas*; es decir que son difíciles de manejar pero no ingobernables, elaboran con parsimonia sus decisiones pero antes o después las toman, sus integrantes son individualistas pero no independientes (FRIEDBERG y MUSSELIN 1996, p. 58).

Lograr que la sociedad confíe en que los fondos públicos invertidos en la universidad serán correctamente administrados será el punto de inflexión para lograr apoyo político para nuevas inversiones. El financiamiento de la reconversión de los planteles será el eje conductor que permitirá mostrar en plazo cierto resultados en la producción de nuevo conocimiento, la innovación y transferencia tecnológica y la formación de graduados y postgraduados de alto nivel.

Si esos objetivos se cumplieren se verá que el sistema de educación superior, mediante la contribución de todos sus engranajes, es un motor que empuja con igual eficacia la justicia social y el desarrollo, la igualdad republicana y la modernización.



## **BIBLIOGRAFIA**

- BERNSTEIN, Basil: “Clasificación y enmarcación del conocimiento educativo”, Revista Colombiana de Educación, Bogotá 1985
- CANTINI, José Luis: “La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales”, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires 1997
- CLARK, Burton: “El sistema de educación superior. Una visión comparada de la organización académica.”, Editorial Nueva Imagen, México 1991
- COMISION NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR: “Informe Final”, “[www.ses.me.gov.ar/Publicaciones/SPU](http://www.ses.me.gov.ar/Publicaciones/SPU)”, Buenos Aires mayo 2002
- CORAGGIO, José Luis: “La tecnocracia irresponsable, Diario Clarín, sección Opinión, Buenos Aires 17-5-2000
- CORVALAN, María Alejandra: “El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento”, Editorial Biblos, Buenos Aires 2002
- DE SWAAN, Abram: “A cargo del Estado”, Ediciones Pomares – Corregidor, Barcelona 1992
- DIRIE, María Cristina (Coordinadora): “Mapa de la oferta de educación superior en Argentina” (Inédito), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires 2002
- FERNANDEZ VERDAGUER, Leticia (Coordinadora): “Educación Superior y demanda de profesionales y técnicos”, (Inédito) Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires 2002
- FRIEDBERG, Erhard y MUSSELIN, Christine: “La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades”, Revista Universidad Futura, Sección Debates, México 1996
- HALPERIN DONGHI, Tulio: “Historia de la Universidad de Buenos Aires”, EUDEBA, Buenos Aires 2002
- KISILEVSKY, Marta y VELEDA, Cecilia: “Dos estudios sobre el acceso a la educación superior en la Argentina”, IPE-UNESCO, Buenos Aires 2002
- KOGAN, Maurice, BAUER, M., BLEIKLIE, I. y HENKEL, M.: “Transforming Higher Education. A Comparative Study”, Jessica Kingsley Publishers, Londres 2000
- LANDI, José A. y GIULIODORI, Roberto F.: “Graduación y deserción en las universidades argentinas”, (Inédito) 2001

LUNA, Félix: “ .....”, PLANETA-LA NACIÓN, Buenos Aires 203

GROISMAN, Enrique I. : “La universidad como problema jurídico”, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1968

MARQUEZ, Angel Diego: “La quiebra del sistema educativo argentino”, Libros del Quirquincho, Buenos Aires 1995

MIGNONE, Emilio Fermín: “Política y Universidad. El Estado legislador”, Lugar Editorial, Buenos Aires 1998

MAJONE, Giandomenico: “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, Fondo de Cultura Económica, México 1997

MUSSELIN, “La longue marche des universités francaises”, PUF, París 2001

PAVIGLIANITI, Norma: “Diagnóstico de la administración central de la educación”, Ministerio de Educación y Justicia, Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa, Buenos Aires 1988

PUGLIESE, Juan Carlos (Editor): “Políticas de Estado para la Universidad Argentina”, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires 2003

SECRETARIA DE POLITICAS UNIVERSITARIAS: “Estudio de Egresados de las Universidades Nacionales”, (Inédito), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires 2002

SCHWARTZER, Jorge (Coordinador): “Proyecciones sobre la demanda de ingreso dirigidas hacia las universidades argentinas en el período 2000-2020”, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Inédito), Buenos Aires 2002

STUBRIN, Adolfo: “La Ley de Educación Superior ignora a la Constitución Nacional” en “La Universidad Ahora”, N ° 7, Universidad de Buenos Aires 1995

Id. : “El problema del acceso a la universidad”, Seminario Permanente de Estudios sobre la Problemática Universitaria”, Centro de Estudios e Investigaciones, Universidad Nacional de Quilmes, Serie Documentos de Trabajo N ° 4, 1996

Id. : “La articulación entre el poli modal y la universidad: interrogantes y expectativas” en “Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación”, Año IV, N ° 10, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires 1997

Id. : “Una encrucijada interpretativa acerca de la acreditación de las carreras de grado” en CONEAU, Serie Talleres y Seminarios, N ° 2, 1997

Id. : “1983-1997 La Política Educativa durante el período democrático” en Escenarios Alternativos, Año 2, N ° 3, Buenos Aires 1998

Id. : “El problema de la acreditación de las carreras de grado” en Revista Leonardo Da Vinci, N° 3, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora 1998

Id. : “Universidades públicas: un sistema en contradicción” en “Con Ciencia”, Año 6, N° 9, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1998

Id. : “Educación, Igualdad, Solidaridad y Cohesión” en “Escenarios Alternativos”, Año 3, N° 6, Buenos Aires 1999

Id. : “La ley N° 24.521 de Educación Superior” en “Educación, Salud y Trabajo”, N° 1, Universidad Nacional de Rosario – Universidad de Extremadura, Rosario 1999

Id. : “La política de partidos y la universidad pública en la Argentina 1983 – 1999”, en “Repensando la Educación Superior”, UNR Editora, Rosario 2001

VACAREZZA, Leonardo (Coordinador): “Expectativas sobre la educación superior”, (Inédito), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires 2002

## INDICE

### I- MARCO CONCEPTUAL

1- Coordinación e integración.....	1
2- Modelos comparados.....	2
3- Educación y sociedad.....	3
4- Política y políticas.....	5
5- Comisión para el Mejoramiento.....	6

### II- ESBOZO INTERPRETATIVO

1- Alteraciones históricas.....	8
2- La joven democracia.....	17
3- Diferencias y semejanzas.....	19
4- Universidades e institutos.....	24
5- Capacidades institucionales.....	25
6- Lección aprendida.....	27
7- Encrucijada decisiva.....	29
8- Escenarios alternativos.....	32

### III- LINEAMIENTOS Y PROPUESTAS

1- Cuadro de situación.....	35
2- Remodelación gubernamental.....	37
3- Evaluación y acreditación.....	38
4- Ley de desarrollo.....	40
5- Nuevas inversiones.....	42
6- Integración curricular.....	43
7- Validez nacional.....	45
8- Prospectiva Política.....	47

**Adolfo Stubrin / 11-12-2003**