

UNIVERSIDAD Y NACIÓN

Asignaturas pendientes

—
**ERNESTO
VILLANUEVA**



**UNIVERSIDAD
Y NACIÓN**

UNIVERSIDAD Y NACIÓN

Asignaturas pendientes

**ERNESTO
VILLANUEVA**

EDITORIAL | UNAJ

Villanueva, Ernesto
Universidad y Nación : asignaturas pendientes / Ernesto Villanueva. - 1a ed. - Florencio Varela :
Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2020.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-3679-48-3

1. Universidades Públicas. 2. Política Educacional. I. Título.
CDD 378.00982



Rector: **Lic. Ernesto Fernando Villanueva**

Coordinación, diseño de tapa y maquetación: Gabriela Ruiz
Correctora: María Sucarrat

Editorial UNAJ

Av. Calchaquí 6200 (CP1888)
Florencio Varela Buenos Aires, Argentina
Tel: +54 11 4275-6100
editorial@unaj.edu.ar
www.unaj.edu.ar

© 2019, UNAJ
1ª reimpresión: marzo 2020

ISBN 978-987-3679-48-3
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

ÍNDICE

Prólogo	11
Sección 1	
La universidad en la Argentina	27
Sección 2	
Nuevas universidades, ampliación, territorialización y desafíos	49
Sección 3	
Investigación, tecnología, dependencia y planificación	83
Sección 4	
Una nueva política universitaria: presupuesto, inclusión, calidad y territorialización	107
Sección 5	
Cultura y Nación en América y Argentina. Abordaje de la vida y obra de algunos pensadores nacionales muy influyentes en la cuestión cultural y universitaria	141
Sección 6	
Los desafíos de la Educación Superior en América Latina	169
Sección 7	
Perspectivas en las políticas de internacionalización	213
Sección 8	
Reflexiones en torno a la acreditación en la Argentina y en el mundo	231
Sección 9	
Posgrados. Crítica a la organización actual de la oferta de posgrados en nuestro país	281

*Para Fátima,
Para mis hijitos, Emi, Paula, Tato, Fatimita, Borja y Rafo.
Con todo mi amor.*

PRÓLOGO

Las páginas que a continuación leerás provienen de artículos, de reflexiones y notas escritas, de conferencias, de charlas, de reportajes que, a lo largo de una década me han tenido como protagonista. La verdad sea dicha, no pensaba recopilarlos en este texto pero hubo dos cuestiones que torcieron mis intenciones. Por un lado, el hecho que ya tengo 73 años, que dentro de poco tiempo iniciaré mi retiro laboral y, si bien siempre he creído que no soy un pensador original, también creo que mi enfoque vale la pena y pretendo que sea continuado en el futuro. Como la protagonista de una novela de Clarice Lispector, puedo decir: “Estoy buscando, estoy buscando. Intento comprender. Intento dar a alguien lo que he vivido y no sé a quién, pero no quiero quedarme con lo que he vivido”. Por el otro, la peculiar situación de nuestra América. El año pasado se celebraron los 100 años de la Reforma universitaria cordobesa. Y en este 2019 se conmemora el 70 aniversario de la gratuidad de la enseñanza en mi país. Pero el panorama político, económico y social del continente es penoso. Después de la primera década de este siglo, en el que reverdecieron proyectos políticos populares que tendían a una América del Sur más unida y fuerte, hoy estamos viendo aquí y allá que la injusticia y la desigualdad se extienden y tienden a naturalizarse, peligrosamente,

como valores, cuando hasta hace poco esos objetivos, si bien existían, se mantenían ocultos o disimulados.

No estamos sólo ante un reflujo de corrientes políticas sino en una verdadera encrucijada cultural y ética. Estamos, una vez más, como ocurre desde principios del siglo XIX, discutiendo qué destino pretendemos para nuestros habitantes. Si la utopía de Simón Bolívar, de José de San Martín, de Bartolomé Hidalgo, tiene fuerzas suficientes para retomar su camino o, por el contrario, si creemos que nuestra capital es Miami y la inmensa mayoría de nosotros meros siervos de una pirámide social que nos encuentra muy abajo.

No es una novedad: esas fuerzas en pugna cruzan toda nuestra Historia. Y ello ni siquiera es monopolio de nuestros pueblos ya que todas aquellas naciones oprimidas en distintos siglos han sufrido el efecto pernicioso de las fuerzas de la colonización. Una de las consecuencias es que perpetuó un interrogante que aún hoy tiene vigencia: ¿en qué medida es imprescindible apropiarse de elementos provenientes de los dominadores para vencerlos?

Unos responderán que no se trata de vencerlos, sino de mimetizarse con ellos. A ellos se los ha denominado traidores, cipayos, colonizados y un sinfín de denominaciones análogas. Otros expondrán una posición absolutamente refractaria sostenida en la idealización de un pasado que reivindicán. Así justificarán su rechazo a todos los ingredientes culturales provenientes de los opresores. Es el caso de los pueblos árabes, que hasta hace unas décadas se vestían como occidentales y hoy ostentan ropaje que suponen más tradicional. También allí encontramos exponentes de la primera posición: los modernizadores, adherentes conscientes o no de la dicotomía civilización o barbarie, que ignoran olímpicamente las relaciones desiguales, los imperialismos, las exacciones y las tropelías que los

dominadores han cometido en todas las épocas. Y en el medio hay todo tipo de combinaciones, por ejemplo, todo un gran sector que ante esas posiciones polares muestran matices y gradaciones.

La última opción, pues, es la más compleja a construir y adquiere diferentes respuestas en distintos momentos. Por lo tanto, requiere de un sutil sentido histórico que brinde la ductilidad necesaria para no caer en dogmatismos. Por ejemplo, la actualidad tiene un rasgo que tienta a los adoradores de los determinismos tecnológicos. Lo cierto es que los cambios en ese plano son tantos que todos, en particular los más viejos, nos admiramos cada día con la big data, la nanotecnología, la revolución de las comunicaciones. Como en otros momentos de la historia de la humanidad, el avance en ese plano parece reforzar en un primer momento las instancias dominantes preexistentes.

Lo sensato es no encerrarse en el rechazo a la tecnología, a las nuevas formas de comunicación. Tampoco depositar en ellas *per se* nuestras esperanzas de la democratización en tiempos de sociedades de masas.

Y permítanme profundizar más: no somos conscientes de cuán eurocéntricos son nuestros análisis. Cuando hablamos del mundo en realidad nos estamos refiriendo al mundo occidental y somos ciegos a los avances producidos sobre todo en China pero también en la India que, sumados, significan casi el 40% de la humanidad. Escribo “ciegos” pero en realidad debería decir que tenemos miedo. Por un lado, afirmamos pelear contra los países centrales, y por el otro, al reconocernos partícipes de la tradición cultural de ellos, no vemos que su decadencia no es la del mundo, que los avances tecnológicos que afirmamos contribuyen al neoliberalismo, en otras partes del mundo, en realidad, permiten una vida más digna a millones de personas. Entonces surgen miles de estudios que nos explican cómo esas nuevas tecnologías vienen de la mano del neoliberalismo,

cómo incentivan el individualismo y crean subjetividades indiferentes a las demás almas que pululan por este nuestro mundo. Pareciera que el universo audiovisual todo lo puede y nos coloniza de un modo definitivo sin que nada pueda hacerse al respecto.

En otras oportunidades repetimos análisis carentes de una dimensión histórica y, de esa manera, terminamos por creer que sólo en el siglo XXI ha habido medios hegemónicos y que en el pasado la circulación de ideas tenía un flujo amable y liberal. Nos olvidamos que el propio Mariano Moreno tradujo sólo parcialmente a Jacques Rousseau, por la censura que se autoimponía. Nos olvidamos que en el medioevo los pasquines en las paredes estaban penados con la muerte de sus autores. Ignoramos la capacidad de imponer creencias paralizantes para los sectores populares como la de *El familiar* en la provincia de Jujuy.

En fin, utilizamos nuestra capacidad crítica para detenernos en los mecanismos de dominación cultural, lo que no es incorrecto, pero prestamos poca atención a explicar nuestras limitaciones y proponer vías de superación. En el fondo adherimos a concepciones paralizantes: el Gran Hermano es tan poderoso que nada puede hacerse contra él; más aún, algunas oposiciones en realidad tienden a fortalecer a ese ser todopoderoso, tan parecido al “hágase tu voluntad” de algunas religiones conservadoras.

Nuestras naciones detentan soberanías limitadas. En general, se les ha sustraído las políticas monetarias, algunos litigios con empresas extranjeras, el reservorio de las comunicaciones, muchísimas patentes, la agenda de temas a tratar en los medios, hay impunidad para agentes de servicios de inteligencia de otros países, todo ello sin contar la escasa propiedad de los nacionales sobre las grandes compañías que operan en nuestros países, ni el nulo control estatal sobre diferentes actividades que posibilitan precios arbitrarios para productos imprescindibles como los medicamentos.

Por supuesto, se agregan permanentes campañas que muestran que quienes podrían modificar esas situaciones, nuestros políticos, nuestros pueblos, o son corruptos o son ineptos e indolentes. Denigrar nuestra potencialidad forma parte de estos mecanismos de dominación. ¿Cuántas veces escuchamos que todo lo malo reside en nosotros mismos? En la psicología, el mecanismo de culpabilizar a la víctima de los males está muy estudiado, pero sigue operando a nivel social como si fuera verdad. Incluso, en estos días una ministra de Educación, refiriéndose a estudiantes de escuelas nocturnas, se preguntó por qué el Estado debía financiar a los que habían fracasado.

No se trata sólo de soberanías débiles. Si fuéramos colonias prósperas, otro sería el cantar. La continua exacción de nuestros excedentes se complementa con desigualdades enormes en el seno de las sociedades. Una minoría que administra nuestro status dependiente, participando como socios menores del enorme sistema financiero mundial, y una mayoría que trabaja, trabaja y trabaja, y nunca sale de un endeudamiento crónico. Mecanismo tradicional que hoy tiene nombres nuevos pero que repite esquemas que conocemos todos desde tiempos inmemoriales. Por supuesto, esa mayoría es culpabilizada de nuestro atraso, de la incapacidad de levantarnos como nación y, cuando pretende un camino propio, se la demoniza y hoy se sintetiza esa aspiración en el nombre de populismo, pero antes ha tenido otras denominaciones, por ejemplo, en el siglo XIX se hablaba de barbarie para referirse a quienes se oponían al avance del Imperio Británico.

Ese es el contexto en el que se desenvuelven nuestras universidades. Y todo lo que en ellas se lleve adelante, ha de tenerlo en cuenta a la hora de los planes de estudio, de los temas de investigación, de las características de nuestros docentes, de los rasgos de nuestros estudiantes.

Como se observará, el conflicto que atravesamos no es meramente político, o militar o económico, sino de mentalidades, de subjetividades, de orientación cultural. De ahí que en el mundo universitario se desarrolla parte del drama que atraviesan nuestros pueblos y que se sintetiza en responder hacia dónde queremos ir.

De allí también que la orientación que adopten nuestras universidades ha de ser vital a la hora de reforzar el colonialismo pedagógico que sufrimos o de posibilitar vías que lo debiliten, más aún, de estructurar discusiones, temas, preguntas, respuestas, que coadyuven a una visión superadora de esa situación.

Hace casi 50 años unos jóvenes que estudiábamos en Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires conformamos un grupo que trató de tener una perspectiva común sobre la Argentina, sobre América Latina y también, por supuesto, sobre la universidad, sobre la universidad que queríamos, y sobre la que hacíamos una crítica feroz. Eso nos llevó, por supuesto, algunas experiencias y muchas discusiones. Estábamos influidos no sólo por lo que se ha dado en llamar los pensadores nacionales, como Rodolfo Puiggrós y Arturo Jauretche, sino también por intelectuales tercermundistas que predominaban en aquel entonces; me refiero a Paulo Freire, a Franz Fanon, a André Gunder Frank y a otros que ejercían una autoridad no siempre consciente sobre lo que pretendíamos para América Latina, la Argentina y la universidad.

Nos espantaba la universidad que conocíamos. Nos parecía obscena esa distancia enorme entre la proscripción de las mayorías populares y la falsa democracia que se ejercía en los claustros. Por sí solo, ese hecho hablaba de un elitismo y de una aislación autoinfligida muy grande en relación a nuestra Patria. De ahí derivó nuestra preocupación principal: cómo articular universidad, Estado y nación.

El supuesto era muy sencillo: analizar la universidad no desde adentro hacia fuera si no de afuera hacia dentro. Y el afuera no era desde el gobierno de turno si no desde la sociedad, y no desde la sociedad actual como si fuera una foto eterna que queda fija para siempre, sino en perspectiva en la que entra la realidad actual y además el país soñado. Esa meta, esa Patria a lograr ha de tener en cuenta a la mayoría, o a la inmensa mayoría de los argentinos y también, por qué no, pensar en términos de la Patria grande a la que hoy también se refiere el Papa Francisco, reafirmando que no somos el patio trasero de nadie.

Esa perspectiva de afuera hacia adentro, y no de adentro hacia fuera, consistió en aquel entonces en una ruptura muy fuerte con las concepciones dominantes que, por aquel entonces, se encarnaban en lo que se llamaba reformismo, el cual hacía de la bandera de la autonomía un elemento tan absoluto que le permitía postular como principio fundamental el alejamiento de las necesidades nacionales, lo que tuvo como consecuencia el desconocimiento sobre la situación que vivían las mayorías. Traigo a colación este antecedente porque constituye un elemento nodal de todos los capítulos que componen este libro. Es cierto que ha pasado casi medio siglo y el contexto es totalmente diferente al de entonces. Sin embargo, el desafío de construir un país sigue todavía lejos de ser cumplido, y la pregunta por cómo puede ayudar la universidad a ese país soñado continúa vigente. Aunque ahora con algunas diferencias: contamos con mucha experiencia acumulada y no estamos en la década del '70, momento que pensábamos como revolucionario. Estamos en momentos de aguas aparentemente más calmas.

Esa perspectiva ha ido evolucionando en este medio siglo porque ha habido modificaciones enormes en el mundo, como traté de señalar al principio de este texto. Pero, además, las alteraciones habidas en nuestro país desde un punto de vista socioeconómico, han significado una

verdadera involución. Por ejemplo, las productividades medias de aquel entonces eran similares en gran parte del país. Hoy nos encontramos con grandes desigualdades en el seno de los trabajadores, unos empleados en empresas robotizadas y los más teniendo changuitas, cuando las encuentran. Ni hablemos del creciente proceso de concentración y extranjerización que ha sufrido nuestra economía en estas décadas.

La Argentina vivió un crecimiento poblacional importante que significó un incremento también sustancial del número de educandos en las enseñanzas primaria y secundaria. Por último, ha habido un crecimiento del número de instituciones de Educación Superior que ya atenúan el monopolio que unas pocas casas de altos estudios tenían en aquel entonces.

Concretamente, ha habido una experiencia atesorada. Por un lado, la de los años '73 al '75 y por el otro, lo que significó el retorno de la democracia en adelante. En la primera experiencia, vivíamos un momento que creíamos prerrevolucionario. Gran parte de nuestro esfuerzo consistía acompañar ese momento político mostrando las modificaciones que se podían hacer en la mentalidad de los docentes, en nuevas formas pedagógicas, en planes de estudio, en el papel asignado a las profesiones, en el tipo de investigaciones que debían predominar, entre otras cuestiones. Pero aquello duró tan pocos meses, algo menos de año y medio, que hacer un balance de lo realizado es un poquitín injusto puesto que formó parte de una corriente, uno podría llamarla casi marejada, que tiñó todos y cada uno de los sucesos que posteriormente fueron abortados no por determinantes provenientes del propio proceso universitario sino por la dinámica política que tomó la Argentina a la muerte de Perón, en 1974.

Del '83 en adelante, encontramos una modificación paulatina de las corrientes del pensamiento universitario que contrastaban con el nuestro. Poco a poco, la idea de que sociedad y universidad tienen que estar inex-

tricablemente unidas fue creciendo y ello incluso en momentos, durante la década de los '90, en que las instituciones de Educación Superior estimaban que estaban siendo agredidas por el Estado nacional.

Esa confluencia de perspectivas universitarias muy disímiles ha ido cambiando las discusiones. Por un lado, las corrientes reformistas han revalorizado las tareas universitarias en relación con la sociedad. Por el otro, comprendimos que la autonomía universitaria era un concepto en debate que muchas veces fue usado para justificar el aislamiento de la universidad pero que era necesario recuperar en otra dimensión, ya que se trata de un elemento central a la hora de desarrollar instituciones que, si están bien encaradas, deben afrontar desafíos novedosos permanentemente.

Y aquí cabe reconocer que en los años posteriores a los '70 nos fuimos interiorizando de la literatura y de la producción sociológica de Pierre Bourdieu. En particular, el concepto de campo, que puede aplicarse a lo cultural, a lo intelectual, a lo universitario. Ello nos permitió revisar el esquema original de nuestro pensamiento en un sentido muy profundo. Es cierto que hay que analizar nuestras instituciones desde afuera hacia dentro pero también es verdad que cuando uno se adentra en ellas debemos reconocer una especificidad que no es reductible a los principios generales de lo que son las sociedades complejas. Eso nos permitió articular mejor el análisis de la preocupación por la función política, social y cultural de la universidad con un mejor detalle de sus reglas de juego internas.

En el pasado criticábamos la idea de torre de marfil de los universitarios. Esa visión sostenía que los académicos buscaban la verdad y que estaban un poquito más allá del bien y del mal, de los intereses mundanos y de los velos que produce la ideología. Años después, nos hemos acercado a la literatura de antropólogos que hablaban de las tribus académicas y ello nos permitió un descubrimiento extraordinario: los académicos son

seres humanos, esto es, tienen intereses, ambiciones, debilidades, mezquindades y sentimientos como todos los demás. Así se debe encarar la problemática interna de las instituciones. Eso que parece una obviedad no lo es tanto puesto que pensar el mundo universitario en términos de relaciones, de códigos diferenciados por disciplinas, de estructuras de poder, de distribución de prestigio, de expectativas de avance profesional y de crecimiento individual, de luchas faccionales, permite desmitificar la cotidianidad académica y encarar un conjunto de dificultades, de problemas, sobre todo de relaciones interdisciplinarias, que, de otro modo, quedarían congelados.

Esa confluencia de perspectivas también se da en el marco mayor de un avance creciente la de la educación privada en todo el continente. Como aún nuestras naciones no pueden prevalecer sobre los objetivos de la globalización y, tal como hemos sostenido más arriba, uno de ellos es debilitar nuestros Estados, una consecuencia natural u obvia es que los sistemas educativos crecientemente se privatizan. Lo mismo ocurre en el mundo financiero o en el mundo de la seguridad o en otras esferas. El avance de la universidad privada no es una maldad, por decirlo así, sino que es consecuencia de la incapacidad estatal por seguir el ritmo de las demandas crecientes de educación en nuestros países. Y ello debería significar un verdadero llamado de atención de modo tal que los planteos que aquí se llevan adelante también pueden ser recogidos en el mundo de la enseñanza privada puesto que ella no tiene por qué ser elitista, aislacionista, o mero apéndice del colonialismo pedagógico. Aunque puede adjudicársele una potencialidad que hoy todavía no se observa con suficiente fuerza.

Ahora bien, este esquema general o perspectiva sobre el mundo universitario que se centra, insisto, en un análisis desde la sociedad y no desde la sociedad actual sino desde la pretendida, querida, soñada hacia el interior

de la institución, tiene que traducirse en relación a la actual situación política y cultural de América Latina.

Una de las cuestiones centrales que impregna el neoliberalismo es la amoralidad. Desde la Iglesia Católica se ha denunciado en reiteradas oportunidades que se entroniza al dios dinero y que en esa concepción el fin justifica los medios. Esa visión es muy fuerte y tiñe, en general, las carreras de Economía, de Contador Público, de Derecho, pero también el resto de las disciplinas. Esa concepción plantea una división del trabajo en relación al mundo universitario: los valores y los objetivos los decide el neoliberalismo y la universidad debe limitarse a la instrumentación técnica, a la elaboración de las herramientas más eficientes, y nada más. La razón instrumental, que le dicen.

Esa escisión fue perfectamente analizada por varios exponentes de la Escuela de Frankfurt. Aunque sus reflexiones no fueron en torno a la universidad, creo que pueden resultarnos de utilidad. Recapitulemos. Ellos sostenían, a partir del análisis de los campos de exterminio, que la discusión en torno a los modos más eficaces de realizar la tarea terminaba por diluir el horror de lo que allí se implementaba. Y, consiguientemente, eso habilitó que seres humanos quienes en su vida cotidiana podían ser buenos padres de familia, honestos y con una sensibilidad fuerte, al mismo tiempo cumplieran su monstruoso “trabajo”.

En cierta manera, Karl Marx ya había hablado de esa grieta o de esa escisión sólo que referida a cómo las cosas, los objetos, los bienes de uso se convertían en mercancía en nuestro sistema capitalista, en valores de cambio y no se los veía en tanto valores de uso. Esa escisión de los objetos tiende a expresarse en una escisión de las conciencias: importa el cómo y no el qué, importa el valor de cambio y no el valor de uso.

En el mundo universitario esa escisión puede resultar en cuestiones menos espectaculares pero tan dramáticas como en los campos de concentración. No me refiero al prototipo de un Martínez de Hoz que, en todo caso, lleva adelante políticas económicas que tienen que ver con sus intereses de clase. Me refiero más bien a miembros de la Corte Suprema que avalan golpes militares, a ministros de Economía, como Domingo Cavallo, de clase media, de algún pueblo del interior que, a raíz de la formación o de la deformación que obtuvo, son capaces de llevar adelante políticas contra la mayoría de los argentinos. Entonces me surge inevitablemente el siguiente cuestionamiento: me pregunto, nos tenemos que preguntar, qué hemos hecho mal en la universidad pero no sólo para flagelarnos sino para hacer las cosas bien en el futuro. Cómo tenemos que llevar adelante nuestras actividades de manera tal que haya una relación dura, fuerte, entre conocimiento técnico y valores, entre el cómo se hace y el qué se hace.

Esas modificaciones que se han producido en el mundo, que ha habido en la Argentina, en el sistema universitario, pusieron en agenda algunos elementos que otrora, si bien existían de manera implícita, no eran tan centrales al momento de plantear prioridades. Me refiero a los temas de acreditación, a los temas de género, a un esfuerzo mayor de complementación dentro del sistema universitario argentino y de apertura a las universidades del resto de nuestro continente y, sobre todo, a la necesidad de ampliar nuestra cobertura abriendo instituciones a porciones de la población argentina que siempre creyeron a la universidad como ajena y lejana. A ello se le agrega una temática no menor, la de las orientaciones predominantes que ha de haber en el mundo de la investigación, de la transferencia tecnológica y de la innovación, temas en los cuales las universidades tienen un rol central pero todavía políticas colectivas muy vacilantes y dubitativas.

En relación al gran desafío de las políticas de inclusión y de expansión de la matrícula en el que estamos empeñados, debo destacar que, paradójicamente, en el mundo de la universidad se sostiene un argumento que no se utiliza en ninguna otra actividad humana: algunos afirman que la cantidad conspira contra la calidad. Si imaginamos otras actividades como, por ejemplo, la cantidad de investigadores en cáncer, o el mundo del deporte, o el de la música, creemos que cuanto más nos dediquemos a esa actividad, seguramente de ahí podrá salir algo mejor. Si bien no se trata de una relación automática, evidentemente la cantidad de investigadores redundará en una mayor calidad de la investigación; más aún, hoy es muy difícil pensar que un país que tiene muy pocos investigadores tenga grandes resultados. Sin embargo, hemos escuchado y leído en el mundo universitario el argumento inverso, y ello hiere el razonamiento más sencillo.

Dejando de lado ese absurdo que, en rigor, esconde un objetivo fraccionario, la idea de una universidad para pocos, para las élites dominantes y no una universidad en términos de cooperación con el desarrollo nacional, hay otro argumento fuertemente paralizante para mejorar la educación de nuestro pueblo. Me refiero a los denominados reproductoristas que sostienen que el capital cultural heredado es inseparable de las actitudes, esto es que el bagaje cultural con el que llega un estudiante a la universidad determina definitivamente sus posibilidades de éxito tanto en la institución cuánto después como profesionales.

Nuestro planteo es desafiar ese presupuesto, que también puede ser un prejuicio y atenuar cuando no anular esa distancia inicial entre capital cultural al acceso de universidad y el éxito final del egreso y de la profesión. Si es cierto que junto con las familias y los medios, las instituciones educativas son reproductores del sistema, también es cierto que el sistema social puede ser modificado a través de un conjunto de actividades culturales que limen esas dificultades en la medida en que haya un compromiso

social muy fuerte de todo el personal de la universidad, no sólo el docente sino también el nodocentes, junto a una conciencia muy aguda de lo que significa ese problema y la predisposición permanente a utilizar todo tipo de herramientas que construyan un verdadero puente para resolverlo.

En los capítulos que siguen, de diferentes años, por cierto, siempre campean estas problemáticas que hemos señalado con respuestas no siempre idénticas pero con interrogantes que se reiteran una y otra vez.

Por ello, espero sinceramente que este texto sirva para el debate y para avanzar en la universidad que queremos para un país mejor.

No quisiera terminar este prólogo sin recordar a mis colegas de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), con quienes he debatido arduamente y me enriquecieron aún más, a mis compañeros de militancia política y de militancia universitaria, en particular con quienes compartí la cárcel, a mis colegas de otras naciones de nuestra América cuyas perspectivas surgían de contextos diferentes pero de interrogantes análogos, a profesores con los que tuve la dicha de polemizar, a los estudiantes que me han soportado durante décadas, a las instituciones universitarias por las que he transitado, a la Universidad Nacional Arturo Jauretche, para la que reservo un amor muy especial, a quienes trabajan en ella que deben convivir con mi carácter poco recomendable.

A Iara Mastrolonardo, que corrigió y dio forma a muchas de estas páginas desordenadas, también mi aprecio. Y, por supuesto, a Julián Dércoli, sin cuyo trabajo de recopilación de textos, de buscar repeticiones, contradicciones y errores en todos los materiales que le brinde, este libro no hubiera existido.

A todos, gracias.

SECCIÓN 1

La universidad en la Argentina

Historia de la universidad en la Argentina. Corporativismo y aislamiento como marcas de la cultura institucional. Mitos en torno a la LES. Desafíos para el sistema y para una nueva ley. Cultura universitaria y colonización cultural.

Cuatrocientos y pico de años: ¿los mismos debates?

Si bien para 1890 se habían creado algunas casas de altos estudios y había una ley que regulaba el funcionamiento institucional, el sistema de las universidades argentinas seguía siendo muy pequeño, elitista, con una actividad discrecional y vinculada a un modelo más profesionalista que científico. Las tensiones y demandas de cambio comenzaron a emerger a comienzos del siglo XX cuando algunos estudiantes reclamaron modificaciones en el sistema de clases, exámenes y mecanismos de ingreso.

A su vez, las corporaciones profesionales, con mucha incidencia en las cátedras, las autoridades universitarias y las instancias educativas del gobierno mantenían entre sí disputas constantes y desde distintos ámbitos llegaban cuestionamientos al modo en que se organizaban y financiaban las instituciones. Entre 1903 y 1906, en la Universidad de Buenos Aires y en la de La Plata la movilización estudiantil había conseguido algunos cambios que delinearon un delicado equilibrio.

La situación era más compleja en la universidad más antigua del país, la de Córdoba. Creada en 1623 por los jesuitas, a lo largo de su historia había pasado por diversas jurisdicciones: dependió del virrey, del gobierno de Buenos Aires a partir de 1810, del gobierno de la provincia en 1820 para volver en 1854 a la órbita nacional. No obstante esos cambios, la Iglesia y la elite cordobesa, a través de las Academias, seguían manteniendo su poder en las cátedras y en el funcionamiento institucional. En 1917, las autoridades de la Universidad tomaron medidas como la modificación del régimen de cursadas y cierre del internado de los alumnos de medicina, entre otras, que provocaron la reacción de estudiantes, docentes y de gran parte de la sociedad cordobesa. Otros temas de disputa y oposición a las autoridades se sumaron a la protesta iniciada por los estudiantes. En pocos días la situación se volvió dramática y obligó a una acción por parte del gobierno nacional. El presidente Yrigoyen¹ intervino la Universidad y convirtió el problema en tema de política nacional y de debate entre radicales, socialistas y conservadores y, en el corto plazo, permitió la puesta en marcha de un proceso de transformación institucional y académica.

La Reforma llegó algunos años después del Centenario en el marco de la transformación política liderada por la Unión Cívica Radical e institu-

1 Hipólito Yrigoyen (1852-1933), integrante de la Unión Cívica Radical. Presidente de la Nación Argentina de 1916 a 1922 y de 1928 a 1930. Fue destituido por un golpe militar.

cionalizada con el logro del voto secreto y obligatorio. A partir de 1918, se sancionaron nuevos estatutos y se sentaron las bases para evitar mayores discrecionalidades en el funcionamiento institucional y académico de todas las universidades. El acceso se volvió menos restrictivo y, en el caso cordobés, el poder del clero se vio atenuado en el control de la institución. La progresiva democratización que vivía toda la sociedad y sus instituciones, a partir básicamente de la reforma de la ley electoral en 1912, combinada con los reclamos de mayor participación e inclusión por parte de nuevos sectores sociales quedó reflejada en el proceso de Reforma que se inició.

El movimiento reformista tuvo fuertes repercusiones en las universidades del país y se extendió al resto de Latinoamérica. La Reforma Universitaria, iniciada en Córdoba, se volvió una bandera en sí misma sinónimo de libertad, autonomía, progreso, que movilizó a jóvenes, intelectuales y dirigentes políticos de todo el continente. Sin embargo, visto desde otra perspectiva, la Reforma no llegó a modificar radicalmente los supuestos sobre los que se había levantado la universidad. La institución siguió siendo de corte profesionalista, estrechamente vinculada al poder de las corporaciones, reservada para muy pocos y con una relación fluctuante con el Estado nacional. Los cambios promovidos fueron más una respuesta a la movilización y a las demandas expresadas que la puesta en marcha de un proceso de Reforma más profundo que permitiera incorporar otras variables, otros perfiles y lograra una proyección más clara hacia el mediano y largo plazo. Más allá de subrayar la importancia de los sucesos cordobeses, sus alcances y sus límites también contribuyeron a delinear rasgos centrales de la universidad por venir.

En efecto, a lo largo del siglo XX, la universidad siguió modificándose signada por las coordenadas dadas en 1918 y cualquier otra transformación de más largo alcance fue postergada una y otra vez. Sea por la inesta-

bilidad política, por las reiteradas crisis económicas, o porque no siempre se reconoció a la universidad como un actor clave del desarrollo nacional, y por el contrario se la catalogó como un problema político a reprimir, ningún gobierno pudo o quiso provocar un debate que permitiera transformar las bases del sistema universitario argentino. La excepción fue, por cierto, la política promovida durante el primer gobierno peronista: se eliminaron los aranceles y se suprimió el examen de ingreso, se aumentó el presupuesto y se crearon nuevas universidades. Esas medidas permitieron que entre 1946 y 1955 la matrícula universitaria pasara de 50.000 a 150.000 estudiantes. Por otro lado, y en línea con el proyecto económico de desarrollar una nación independiente también en su economía, se promovió la creación de la Universidad Obrera: una institución superior centrada en las ciencias de la Ingeniería. En ese caso, la decisión del gobierno para intervenir en el diseño de la política universitaria fue crear una instancia formadora por fuera de las estructuras existentes. Pero la Universidad Obrera fue una denominación imposible para la dictadura instaurada en 1955, por lo que esa institución, luego de algunos cabildos donde se planteó incluso la posibilidad de su cierre, se convirtió en la Universidad Tecnológica.

Entre los años '55 y '66 la universidad argentina vivió una situación paradójica. Mientras llevó adelante una modernización acelerada, de mano de las corrientes que poco a poco en el mundo traspasaban la vieja hegemonía intelectual y científica europea a los Estados Unidos, a la vez era cómplice activa de las políticas gubernamentales que impedían expresar a la mayoría de los argentinos mediante el voto. Esa situación tuvo un corte abrupto cuando la dictadura instaurada en 1966 puso en pie de igualdad a los proscriptos hasta aquel entonces con los sectores que tenían acceso a los estudios superiores.

De ahí en más se dio un proceso contradictorio puesto que mientras las instituciones universitarias tradicionales vivían momentos de languidez, la dictadura creó instituciones de nuevo formato a la vez que una parte de la comunidad universitaria siguió buscando transformar las estructuras y los contenidos políticos e ideológicos universitarios. Se trataba de construir una universidad nacional y popular que respondiera a la coyuntura del momento y estuviera al servicio de la nación y eso tenía que ver con la propia ideología del peronismo pero también con las expectativas de un estudiantado movilizado y politizado. Así, para cuando retomó el gobierno el peronismo, la experiencia universitaria vivida desde el 25 de mayo de 1973 dio lugar a una original combinación de múltiples aspectos de nuestras tradiciones universitarias. Se hizo realidad el acceso irrestricto, se amplió el cogobierno, se politizó la idea de autonomía en un sentido nacional, se enriqueció la idea de vinculación poniendo a la universidad como polo de desarrollo de iniciativas tecnológicas y culturales de vanguardia. Pero las contradicciones al interior del peronismo con la consiguiente inestabilidad política y, finalmente, el golpe militar de 1976 cortaron de cuajo el proceso de cambio que se había iniciado. La universidad argentina retrocedió hasta su época más conservadora y la generación de estudiantes y militantes comprometidos con la transformación universitaria sufrió un golpe mortal.

El regreso de la democracia en 1983 dio aires de renovación a la vida universitaria y se inició una nueva etapa de crecimiento del sistema: la expansión de la matrícula, de la cantidad de titulaciones, la formación del posgrado, los proyectos de investigación. Las instituciones recuperaron también las prácticas democráticas para su gobierno. Por cierto, esa expansión generó a su vez una serie de dificultades como altos niveles de deserción y la prolongación de las carreras, una constante tensión entre la calidad de la educación y la masividad del estudiantado, poca articulación horizontal y vertical entre las instituciones y los niveles del sistema,

tensiones en la vida política institucional que interfirieron con la gestión, falta de presupuesto acorde al tamaño del sistema y para responder a los problemas de la inequidad en el acceso a la educación superior.

En los '90 se profundizó el proceso de saqueo y financiarización de la Argentina que se había iniciado con la última dictadura cívico-militar. La privatización de lo público y la quita de derechos a la población fueron algunas de las marcas de un proceso general de retracción del Estado. Gobiernos que intercambiaban soberanía por financiamiento externo, se ataban año tras año al cumplimiento de políticas económicas y sociales mandadas por organismos internacionales de crédito. Con el mandato del déficit cero el Estado central delegó, sin financiamiento, la salud y la educación a las provincias. La descentralización funcionó como pantalla para la profundización de las desigualdades regionales.

Muchas veces suele simplificarse lo ocurrido en la universidad en ese proceso general. Sin embargo, las reformas impulsadas en los '90, con la creación de nuevas instituciones y la implantación de un sistema de evaluación permitieron una fuerte expansión de la matrícula, el control de una calidad mínima para las nuevas instituciones, en particular las de origen privado, el surgimiento de sistemas estadísticos de información y, en general, una cobertura territorial que tiende a la desaparición de los espacios vacíos desde el punto de vista universitario.

Mitos en torno a la LES

De forma liviana suele afirmarse que la Ley de Educación Superior es la expresión legal del paradigma neoliberal y privatizador para el sector. Empero, es necesario correrse de las lecturas excesivamente lineales. Es cierto que el articulado original afirmaba que la educación superior era un servicio y borraba la obligatoriedad de ser brindado por el Estado; sin

embargo, la Ley abría el canal a mecanismos modernos de acreditación y regulación estatal, al mismo tiempo que creaba canales de articulación del sistema. Todos esos son elementos que actúan en contra de tendencias institucionales seculares² que constituyen una de nuestra mayores debilidades: un sistema que no es tal debido a la fragmentación y una cultura institucional que hace gala del aislamiento y del corporativismo, justificando este tipo de conductas en una interpretación oligarca de la autonomía. No fue el neoliberalismo el culpable de todos los males de nuestra universidad. Es más, muchos de los problemas actuales encuentran asidero en la pervivencia de un conjunto de culturas y prácticas que anteceden al Consenso de Washington³.

Los desafíos

A partir de 2003 asistimos a un cambio de ciclo que tuvo impacto en la universidad. La recuperación de lo público trajo un aumento presupuestario fenomenal, la creación de nuevas universidades, el ingreso de sectores otrora excluidos, la ejecución de políticas de investigación, extensión

2 Casi ninguno de los grandes pensadores (por citar algunos Sigmund Freud, Nicolás Copérnico, Charles Darwin) tuvieron espacio en la universidad. Karl Marx, por supuesto, tampoco. En ese sentido, creo que no debemos comprar el mito acerca de una institución que se ubica más allá de los intereses humanos. Recordemos que la extraordinaria reforma de Córdoba fue un efecto tardío de la revolución política que encarnaba la Unión Cívica Radical. La denominada época de oro de la Universidad (1955-1966) acompañó procesos políticos proscriptivos cuando no dictatoriales. Esto es, los males universitarios no surgen en los ochenta o con el neoliberalismo, ante un pasado impoluto.

3 Nota aparte, a mi juicio, suele ponerse demasiado énfasis en la relación neoliberalismo con la intromisión en los contenidos. Me tocó participar de algunas acreditaciones de instituciones universitarias extranjeras, en particular dos universidades chilenas del mismo conglomerado, recuerdo que allí pude ver que la universidad o la educación superior con fines de lucro, muchísimas veces, ni siquiera se mete en los contenidos que daban esas propias universidades en el pasado. ¿Por qué? Por esto que digo de los desafíos no resueltos tradicionalmente, esos contenidos no afectaban en nada a la estructura de poder dominante, simplemente sobre eso se montaba una empresa. Hoy hablaríamos de la “uberización” de la Educación Superior.

y bienestar estudiantil. El resultado fue la dinamización del sistema que analizaremos en profundidad en el próximo capítulo. Sin embargo quiero destacar que desde mi óptica perviven un conjunto de problemas que forman parte de una agenda aún necesaria. Claro que el ciclo político actual nos impone cierta desconfianza en torno a la recepción que ella pueda tener en quienes conducen actualmente el gobierno de nuestro país. No obstante, creo que es pertinente recuperarla una y otra vez porque los temas que tratan son déficits estructurales, que perviven como parte de nuestra forma de pensar y habitar la universidad y desenvolver nuestras actividades docentes y de gestión. Son cuestiones que permanecen en el tiempo, que tampoco se abordaron en la gestión que fue de 2003 a 2015 y configuran interrogantes para un mejor futuro de nuestras instituciones.

Muchos de los desafíos que enfrentamos no se superan con una ley sino que forman parte de nuestra experiencia, de lo que construimos cotidianamente, de nuestras formas de habitar la universidad, por eso suelo ser bastante descreído de aquellas posiciones que hacen de la discusión de la ley en sí el todo. Entonces ¿qué podemos esperar de una ley? Una demasiado reglamentarista se hace obsoleta rápidamente, es cierto. Pero también lo es que dictar una norma con tan sólo un conjunto de buenas intenciones es desaprovechar el momento legislativo. El mayor desafío será encontrar el equilibrio entre ambas opciones, que incluya herramientas concretas de diseño y regulación y, a su vez, que contemple declaraciones que den cuenta de todo el debate previo para crear estados de opinión intensos que posteriormente ayuden en la dirección que se quiera imprimir.

Cualquier legislación futura debe dar cuenta de una época y sus dilemas. No podemos olvidar que comenzamos un siglo que auguraba, para los países dependientes, la posibilidad de un país distinto en un contexto mundial complejo. En el plano político, ese contexto se caracteriza por el

intento persistente de un debilitamiento de los estados nacionales, excepto uno, nuestro vecino del norte, y por una respuesta potente a ese intento a través del agrupamiento de naciones como el MERCOSUR o UNASUR. En el plano económico, ese contexto nos muestra unos términos del intercambio que ya no son desfavorables y un agotamiento de la especulación financiera como motor ilusorio del crecimiento. Una situación que difiere de la actual, por ejemplo en el caso de la Argentina, en la cual se retorna a un esquema nacional de financiarización de la economía y realineamiento internacional bajo la égida de los Estados Unidos.

Ese movimiento pendular ocurrido en el siglo XXI, sin dudas, impacta en la cuestión universitaria. Si en la primer parte del siglo las preguntas que nos hacíamos en las universidades eran en torno a las formas mediante las cuales nuestro sistema de educación superior colaboraba en el fortalecimiento de la autonomía y el desarrollo de nuestra nación, hoy pasamos a una posición defensiva ante un Estado que tiene como política el desfinanciamiento de la educación y la estigmatización de lo público.

Sin embargo, muchas veces, la mejor forma de defenderse tiene que ver con sostener proyectos. Por lo tanto, no debemos renunciar a las preguntas sobre qué universidad queremos. ¿Qué transformaciones académicas e institucionales habría que impulsar para que esa colaboración sea efectiva? ¿Cómo se combina calidad y masividad? ¿Puede hablarse de calidad sin tener en cuenta la pertinencia? ¿Hay que crear más universidades o expandir las actuales? ¿Cómo combinar concursos, una práctica específica del ámbito universitario, con una carrera docente de modo tal de respetar un sistema laboral que minimice los interinatos y los contratos basura? ¿Cómo disminuir la fuerte deserción estudiantil? ¿Cómo incluir la actualización profesional en las tareas cotidianas de la universidad? ¿Qué esquemas podrían aplicarse para hacer que las universidades sean más científicas y menos profesionalistas? Ninguna la ley podrá respon-

der ni solucionar por arte de magia estas cuestiones. No obstante, hay algunos aspectos que se desprenden de esas preguntas sobre los que es necesario focalizar.

¿Qué es la autonomía universitaria en el siglo XXI?

Para nosotros, los argentinos, los latinoamericanos, la autonomía universitaria es un concepto estructurante de nuestra idea de universidad, de nuestras tradiciones institucionales. Por eso, la autonomía estuvo y está presente en toda discusión sobre dicha institución. En el siglo XX esa discusión remitía básicamente al problema de la libertad de la universidad, tema encarado con fuerza en 1915 por John Dewey⁴ y otros docentes norteamericanos que reivindicaron la autonomía y la libertad de cátedra en su famosa Declaración. Intuyo que en nuestra región la seguidilla de golpes de Estado y gobiernos autoritarios y sus políticas de persecución hacia el campo universitario e intelectual, sembró también acepciones de la autonomía ligadas a una idea de libertad defensiva para con “la intromisión” del Estado. También debemos ser conscientes que la autonomía fue utilizada como privilegio para que la universidad no asuma compromisos más amplios con otras instituciones. Atentos a esas particularidades de ayer y hoy, sostengo que el concepto de autonomía debe ser entendido de manera más amplia y menos prejuiciosa para evitar que funcione como sinónimo de aislamiento y desentendimiento de los problemas y necesidades de la sociedad y para potenciar la libertad académica y la creatividad de nuestras instituciones.

En un mundo en el que el conocimiento es protagonista fundamental del desarrollo productivo es momento de poder articular de manera efectiva lo académico con el desarrollo económico y social. El prejuicio ha

4 John Dewey (1859-1952). Psicólogo y filósofo estadounidense.

estado muchas veces en suponer que la actividad científica o intelectual no debía proyectarse al mundo de la producción y funcionar de manera distanciada de la sociedad porque de lo contrario quedaría condicionada su libertad y su ejercicio. Las naciones más desarrolladas han demostrado que vincular el conocimiento con la producción puede generar más estímulos para el mismo desarrollo científico y a su vez generar un valor agregado fundamental para la economía. No se trata de subordinarse a los intereses del “mercado” sino de encontrar el modo de interactuar y construir un círculo virtuoso que redunde en beneficio de la sociedad. Además, el sistema público de universidades es sostenido por esa sociedad, por quienes asistieron o asisten a sus aulas y por quienes no lo hacen. La posibilidad de generar riqueza a partir de la generación de conocimiento es también un modo de devolver al colectivo nacional ese aporte: este es otro modo de encarar el concepto de autonomía y evitar que el desarrollo del conocimiento se genere en una torre de cristal ilusoria. Afirmo que es ilusoria porque la denominada torre de cristal en realidad tiene condicionamientos muy fuertes provenientes de quienes financian las principales investigaciones en el mundo, quienes definen qué es importante en materia científica y qué no, por la bibliografía existente, las bases de datos predominantes, los sistemas de valoración de las investigaciones, la diseminación de los rankings, la existencia de sistemas de calificación de los artículos. Deberíamos tener mucho cuidado si pretendemos no ser dependientes del Estado argentino, lo seamos y en grado sumo de quienes orientan y dirigen la mal llamada globalización.

El problema de la autonomía no puede reducirse al problema del financiamiento: el Estado no dejará de reconocer el compromiso que le es propio, pero para que esa inversión genere los efectos deseados se requiere que todos los actores de la vida universitaria se comprometan en lo que les compete, de igual manera. Un mayor presupuesto, imprescindible por cierto, conseguirá poco si no hay además una modificación en

las prácticas de la vida universitaria: alumnos y alumnas que estudien en condiciones óptimas, docentes que den clases con salarios dignos, científicos que investiguen con presupuestos suficientes, personal de apoyo comprometidos con la institución, autoridades que gobiernen y gestionen adecuadamente, respeto por los derechos y obligaciones de cada uno.

¿Qué carreras necesitamos?

Es sabido que, por tradición y estructura, en la universidad argentina la mayoría de los estudiantes y graduados se concentran en las carreras que otorgan títulos para las profesiones liberales. Los grandes procesos de transformación universitaria de nuestro país denunciaron ese aspecto: la Reforma del '18, el peronismo con la Universidad Obrera, el kirchnerismo con la creación de las nuevas universidades. Pero el objetivo siempre quedó a mitad de camino. La necesidad de modificar ese perfil no es un capricho ni una disputa entre “profesionales” y “técnicos”. Los reformistas del '18 hacían ese planteo a partir de concepciones humanistas, de manera que la crítica al profesionalismo era una crítica hacia un mundo moderno que hacía pedazos al hombre. El profesionalismo era el culto a una formación fragmentada e insustancial carente de valores vitales. En el caso del peronismo y el kirchnerismo la crítica al profesionalismo se presenta como un gran desafío en la medida en que el modelo de crecimiento económico que se ansiaba construir requería de todos los perfiles universitarios y no sólo ni exclusivamente de algunos. El planteo podría ser el siguiente: no está mal que haya profesionales tradicionales pero hoy requerimos más ingenieros, más académicos, más ciencias aplicadas en relación con la producción.

Más allá de las coyunturas particulares, lo cierto es que existe una tensión a la hora de pensar cualquier proyección de nuestro sistema, por eso quiero detenerme aquí un instante. Es necesario superar esquemas dico-

tómicos donde una formación técnica o una profesional se oponen “esencialmente” a una formación generalista. Creo que se debería hacer fuerte hincapié en una formación generalista en el inicio de todas las carreras no tanto en la debilidad de la educación básica y secundaria sino por el avance del conocimiento a velocidades desconocidas hasta hace poco y por la capacidad de almacenamiento de información, que plantea un desafío nunca visto a la hora de discutir qué es lo que se necesita conocer. Hoy prácticamente toda la sabiduría humana está disponible a través de medios informáticos, pero de nada sirve si no se hacen las preguntas pertinentes o si no se tiene la capacidad crítica de decodificar las infinitas informaciones que circulan. A menos que conozcamos lógica, matemáticas, idioma, historia, metodología de la investigación, pensamiento científico, esa inmensa biblioteca virtual permanecerá silenciosa para nosotros. Se requiere de conocimientos poderosos previos que abran puertas a la especialización y, más aún, que abran puertas a especializaciones sucesivas. Esa formación general tiene que llevar el grueso de la formación. La implementación se debería pensar para cada caso, distinta por región, por tradición universitaria. Son temas claves en los que nuestros estudiantes vienen muy desprovistos.

Los egresados responden a cuatro esquemas diferentes: profesionales, generalistas, tecnólogos o ingenieros y académicos. Se trata de cuatro perfiles diferenciados y, a mi juicio, todos requieren una formación general, a pesar de que luego sus formas de legitimación deben transitar caminos distintos. Cualquier reduccionismo que pretenda imponer, por ejemplo, la lógica económica o de mercado hacia los filósofos es tan mala como tratar de imponer la lógica de los filósofos a aquellos cuyas profesiones, ingenieros, contadores, administradores, se guían básicamente por las demandas presentes y futuras del mercado laboral. No debe imponerse el modelo de unos perfiles por sobre los otros, todos tienen su utilidad y el problema deriva de la proporciones en que hoy se combinan. Deberían

respetarse esos cuatro perfiles y no dar soluciones simplificadas para cada uno de ellos.

La situación de las ingenierías requiere un comentario particular: los egresados todavía constituyen una proporción baja de los ingresantes, lo que es dramático para cualquier proyecto nacional que aspire a tener un núcleo económico industrial propio. Lo más preocupante, no obstante, es que todavía muchos docentes de facultades de Ingeniería no ven el problema: creen que es el mecanismo natural que regula el mercado, asumen que si no hay más ingenieros es porque nadie los necesita. A la inversa, resulta alarmante la relación que hay entre la cantidad de médicos en la Argentina y su distribución: ¿cómo es posible que en las ciudades más grandes existan médicos que sólo consiguen trabajo cubriendo guardias en los hospitales o en las piletas de verano cuando hay otras regiones del país que cuentan con escasísimos profesionales para atender a su población?

Se requieren políticas focalizadas en el área de los profesionales, en el área de los tecnólogos, en el área de los generalistas y en el área de los académicos. Una medida legislativa muy sencilla, por ejemplo, sería obligar que para la creación de carreras de tipo profesional, previstas en el artículo 43 de la actual ley, se cuente con el acuerdo previo del Consejo de Universidades, una instancia desde la cual se puede tener una mirada de conjunto sobre el sistema universitario nacional, y ya no sólo del consejo superior respectivo.

¿Qué tipo de docentes se necesitan?

El núcleo duro de los docentes, conformado por aquellos académicos que tienen título máximo, está todavía lejos de lo deseable. La cantidad de egresados con título máximo de doctor, es decir especialistas en investigación básica y aplicada, es pequeñísima. Se requiere consolidar el tramo

de la formación posgradual para asegurar, consecuentemente, la existencia de planteles docentes de alta formación y excelencia.

Es necesaria una revisión de la política orientada a fomentar el espíritu investigativo entre los docentes. Debemos tener precaución en que las políticas de reforzamiento en este sentido no generen efectos perversos, por ejemplo, que terminen premiando la cantidad y el volumen de producción por sobre la calidad y originalidad. No debemos cambiar actitudes anquilosadas por simulación de investigación. Lo interesante sería desarrollar una cultura docente de investigación y marcos institucionales que contengan y potencien. Hasta ahora se ha logrado sólo parcialmente. Es un desafío grande para todos nosotros.

Se requieren, además, algunos criterios básicos para la formación de los docentes universitarios, que sean tenidos en cuenta a la hora de pergeñar una carrera docente que se combine con un sistema de concursos confiable. La capacidad de difundir el conocimiento es distinta a la capacidad de crear conocimiento y hay que reconocerlo en la instrumentación, teniendo en cuenta a la vez la articulación con el sistema de educación superior que forma básicamente profesores y docentes para los otros niveles.

La discusión sobre el perfil docente lleva también a la pregunta sobre qué tipo de estructuras docentes necesitamos. En muchas universidades siguen existiendo “cátedras”, una estructura jerárquica, casi feudal que termina generando relaciones clientelares y políticas entre los distintos estamentos que la integran. Hoy existen cátedras con decenas de auxiliares que pervierten la dinámica académica y terminan funcionando como verdaderos grupos de presión dirigidos por los titulares, convertidos en caciques de tribus sanguinarias. ¿No sería más sano para nuestras universidades un esquema de multiplicidad de cátedras, por supuesto allí donde fuere necesario en relación a la cantidad de alumnos, que hiciera de la

“cátedra paralela” un elemento del pasado, por sobreabundante? Una norma debería afirmar algo al respecto, no de manera taxativa ni menos aún detallista, pero sería imprescindible para marcar un camino.

¿Qué alumnos estudiarán en nuestras universidades?

Los índices de deserción son altísimos, no es novedad. Tampoco lo es el porcentaje bajísimo que concluye la carrera universitaria y que quienes lo logran suelen dedicarle una cantidad de años que supera hasta el doble de lo estipulado en el plan de estudios. Es un problema a atender, preferentemente en nuestras universidades públicas, porque esa deserción es la respuesta perversa al ingreso irrestricto. A los estudiantes se les dice que sí al principio y después de una u otra manera se los expulsa. La existencia de materias filtro es conocida por todos. La verdadera preocupación para que haya más egresados de calidad es fundamental. No es posible una universidad pública que no logre atender e implementar soluciones a ese problema. Una ley que plantee un compromiso anual de las universidades en cuanto a metas de egresados y un informe del Ministerio al Congreso previo al tratamiento presupuestario, sería un mecanismo a tener en cuenta.

En igual sentido, hay que mencionar con alarma la baja cantidad de estudiantes de posgrado en la Argentina, una proporción excesivamente pequeña en relación a los estudiantes de grado. La explicación de esa relación tan poco proporcional remite a diversos factores: la relativa juventud de los posgrados en la Argentina, la falta de espacios de inserción laboral para los doctores o la falta de una jerarquización de la carrera académica en determinadas disciplinas, pero también a problemas que se arrastran en las carreras de grado, fundamentalmente, su duración. Hay carreras de grado en nuestro país que en los hechos superan los siete años, mientras que los países europeos, Estados Unidos, China e India, marchan a carre-

ras de cuatro o cinco años. Esa duración permite que nuestros graduados estén relativamente bien formados pero, a la vez, que no se los reconozca en un mundo que sólo habla de maestrías, doctorados y posdoctorados. Si no tenemos un nivel de posgrado poderoso en la Argentina es difícil que sigamos avanzando como lo hicimos a principios del siglo pasado.

¿Cómo se organizarán política e institucionalmente las universidades?

Otra cuestión a considerar son las modificaciones necesarias en relación a la estructura del poder de las universidades. Sin dudas se requiere una reforma política profunda, sobre todo en las grandes y tradicionales universidades, aunque poco a poco comienza a verse también en las instituciones más jóvenes, que existen estructuras de poder que se vuelven “máquinas de impedir” y desarrollan una institución inmóvil. No es cierta la idea del *demos* universitario donde todos se ocupan de todo. La denominada anarquía organizada, propia de los sistemas complejos, se ha convertido en un feudalismo clientelar. No hay democracia directa en las universidades, al estilo de la Atenas de Pericles. Por el contrario, hay una democracia indirecta, en la cual los representantes tienen una forma de gobierno parlamentario y los gobiernos parlamentarios son muy conservadores. Si a ese tipo de gobierno se le agrega una larga tradición de reivindicar muchísimo a las minorías, que es una deformación propia del sistema, y que hubiera hecho las delicias de Tocqueville, en los hechos muchas veces los cambios no se pueden hacer si no se logra el 90% del acuerdo. Con que haya un 15 ó 20% en contra, no se avanza. Los que han sido integrantes de consejos directivos o académicos saben que prima en ellos una dimensión discursiva hipercrítica y radicalizada, en contraste con un conservadurismo ramplón en la realidad.

Es necesario revisar los proyectos que proponen la implementación de un voto directo ponderado. No es voto directo, porque desaparecerían los docentes, pero sí ponderado. Es importante que no haya una mediación entre el votante y la designación de un Rector o de los Decanos. Por otra parte, destaco que esa solución ya ha sido adoptada por once universidades nacionales con éxito. Sin embargo, todas las propuestas tienen su riesgo, existen problemas: pueden romper ciertas prácticas feudales pero pueden también convertirse en mecanismos hiperpolitizados en los que se confunda la condición de universitario con la de ciudadano, desapareciendo así la especificidad propia de la institución.

Hay que diferenciar entre los derechos políticos y la carrera académica. Me parece nefasto atar el concurso a los derechos políticos, atar los derechos políticos a cierto tipo de filtro académico. Se contamina lo político y lo académico, tal como lo observamos los que transitamos los espacios universitarios. Prohibir las reelecciones indefinidas en los cargos es otra reforma necesaria. Declarar incompatible la presencia en los órganos colegiados por parte de estudiantes y graduados con la pertenencia asalariada a la universidad. Reglas éticas fuertes: nuestras universidades deben ser vanguardias morales y no como ocurre en la actualidad en donde no se distingue demasiado la realidad ética de nuestras instituciones de educación superior con lo que ocurre en el resto del país.

A su vez, sería necesario diferenciar más claramente las funciones de los organismos colegiados de las de los organismos unipersonales: la ejecución no puede estar simultáneamente a cargo de varias personas. Se trata de una deformación del cogobierno puesto que la Reforma del '18 planteaba la participación activa de los estamentos universitarios, no el desgobierno.

Por último, la clase política universitaria es más machista que la clase política argentina: cuando se analiza el género de rectores y decanos, se observa notoriamente. Es impostergable la sanción de medidas tendientes a revertir los resabios del patriarcado en la universidad.

¿Planificar e intervenir?

En principio, se podría sostener que las universidades deberían inhibirse de crear carreras profesionales si no es con acuerdo de un ente superior, del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) o del Ministerio. Los rectores, no tanto en la Ciudad de Buenos Aires, son débiles frente a las presiones de un intendente o de un gobernador. Si hubiera una incapacidad legal de la universidad para hacerlo sería mejor. Se trata de temas con los cuales ni un Rector ni una comunidad universitaria pueden lidiar, frente a la presión de la comunidad. También deberían inhibirse de establecer actividades académicas fuera de la zona de influencia de la entidad. Hay universidades privadas, pero también nacionales, que desarrollan actividades académicas por fuera de su región. En la actualidad se calculan casi tres centenares de espacios físicos de instituciones universitarias fuera de su radio de acción original.

Esos señalamientos ponen en el tapete la imprescindible necesidad de un mayor planeamiento a la hora de pensar el futuro de la universidad argentina: no se trata de un intervencionismo autoritario ni de una violación de la autonomía universitaria sino de reconocer que el sistema universitario debe funcionar con una lógica interna que permita una comunicación entre las partes del sistema, una regulación en función no sólo de las necesidades y demandas de cada una de las instituciones o regiones sino del conjunto. Y esto se consigue con planificación. Si se cumple con la ley de educación, si la Argentina sigue creciendo como estos últimos años, resulta indudable una expansión de la matrícula. Pues bien, no debe

dejarse a las fuerzas del mercado o de una demanda bien intencionada pero inocente, la orientación y el camino de ese crecimiento. El mismo debe contener calidad por supuesto, pero a la vez debe ser pertinente a las necesidades sociales, debe encarar donde instalar nuevas instituciones o sedes, debe definir los ritmos de crecimiento de algunas disciplinas y los incentivos necesarios en función de esos objetivos nacionales.

¿Una nueva matriz cultural para nuestras universidades?

Hasta aquí analizamos aspectos centrales de la temática universitaria, podríamos decir en una dinámica interna y de relación con el Estado y la sociedad. Ahora bien, nos queda un punto central: ¿cuál es la matriz cultural de nuestras universidades? ¿Sirve para los desafíos de hoy? ¿Cuál es la formación que necesitamos no sólo como argentinos sino como latinoamericanos? En los últimos años se han hecho algunos avances en todos nuestros países, diría que no sólo o no tanto a partir de la reflexión en las áreas más humanísticas, sino también en algunas otras áreas: en las ingenierías, en las de salud. En algún punto creo que esto llevó a un cambio de concepciones que instaló nuevos desafíos. Hoy nadie cuestiona aquella idea de Arturo Jauretche, quien insistía en que nuestra formación debía partir de nuestros problemas, pero lo que hoy es el centro de la discusión es la dificultad para definir nuestros problemas. La distancia que hay entre esa idea y la realidad nos lleva a poner en cuestión la capacidad que tenemos nosotros de repetir, imitar, adoptar los problemas de los otros, y hacer foco en la estructura ideológica que fundamenta esa predisposición.

Podemos hablar aquí de colonización cultural, de colonialismo científico, hay una diversidad de conceptos que dan cuenta de esa problemática, pero me gustaría retomar a Jauretche a partir de una pequeña anécdota que ya no tiene ver con el momento actual sino con la historia. Hace unos

60 años, en la Argentina se discutía mucho acerca del divorcio. Le preguntaron sobre el tema a Jauretche, y don Arturo respondió: “A mí no me preocupa el divorcio, a mí me preocupa el casamiento. En nuestro país los sectores populares no se pueden casar. El hombre deja embarazada a la mujer y se escapa porque no tiene plata para la casa, no tiene un empleo permanente, entonces, estamos destruyendo la familia, ése es nuestro problema”. Más allá del tema en cuestión, la anécdota revela que debemos desarrollar la capacidad para discernir, distinguir e identificar nuestros problemas y que no se trata de una tarea fácil. Ya de por sí es una tarea, como diríamos hoy, decolonial. Lo más fácil es “comprar” el problema. La imitación puede ser un camino a la consagración pero el riesgo es que a lo mejor esté pasando un elefante por la puerta de la casa y uno no lo vea. La creación, en cambio, a diferencia de la imitación, es un proceso arduo lleno de aciertos y desaciertos, de ilusión y desilusión, nunca se finaliza ni se llega, es un permanente acercarse a algo sobre lo que no tenemos demasiadas certezas, porque es nuestro rumbo. Debemos también aquí ser precavidos y no por culto a la originalidad caer en el exotismo. En ese sentido, reivindico las declaraciones de las últimas Conferencias Regionales de la Educación Superior, donde se ha planteado con claridad una mirada latinoamericana de la educación superior, que tiene como sustancia la idea de derecho y no de servicio, que da cuenta del rol público y político de la educación, que afirma la necesidad de una universidad latinoamericana con un profundo compromiso con los pueblos.

Entiendo que la transformación de nuestras propias matrices de pensamiento y acción son cimientos necesarios para poner en cuestión todos los aspectos de la universidad y aportar a una transformación que no quede en un universalismo abstracto de buenas intenciones, que propone una equidad que borra las particularidades. Hay quienes sostienen que lo particular entorpece, enturbia. Soy de los que creen que la particularización enriquece.

Universidades y futuro

Enumeré y desarrollé una serie de debates. Muchos de ellos estructuraron la discusión de la universidad a lo largo del siglo pasado y continúan hoy. Sin duda, las transformaciones habidas en nuestro país requieren de una universidad distinta, con menos profesionales liberales, más generalistas, que, finalmente, permeen el conjunto de las actividades, más ingenieros y muchos más académicos con título máximo. Una universidad que esté más articulada internamente y no como ocurre ahora que muchas instituciones se vanaglorian de sus relaciones con equivalentes del exterior pero rehúyen cualquier contacto con las connacionales. Una universidad que exija una formación práctica profesional a todos sus estudiantes como parte obligatoria de sus estudios no sólo para relacionar mejor los aspectos teóricos y los prácticos sino como modo de un mejor conocimiento por parte de los jóvenes de la difícil realidad social existente. Una universidad que actualice sus planes de estudio en función de estas prioridades, flexibilizando currículos, estableciendo mejores títulos intermedios y facilitando equivalencias. Una universidad que avanzando en la calidad, para lo cual es imprescindible fortalecer los actuales sistemas de evaluación, esté preparada para un incremento sustancial de la matrícula para llegar a los niveles propios de los países más avanzados. Una universidad que reforme su estructura académica poniéndose a disposición de los estudiantes y no de las corporaciones. En fin, una universidad con entera conciencia de que su razón de ser está en función de su aporte al destino de nuestro país, de América Latina y del mundo.

La situación política nacional y regional impone otros debates, sin embargo creo que los puntos que mencioné son elementos necesarios a tener presentes de manera constante porque son horizontes que permiten proyectarnos, que nos invitan a la discusión permanente de la universidad y a su crítica.

SECCIÓN 2

Nuevas universidades, ampliación, territorialización y desafíos

¿Qué pasó con la universidad durante el kirchnerismo? Viejos desafíos en un nuevo escenario, escasa graduación, poca vinculación, ingreso de los sectores populares a la universidad. El peligro de la persistencia de tradiciones anquilosadas. Transformación de la cultura institucional. Teoría y práctica. Aparición con fuerza de nuevas concepciones en torno a la función social de la universidad. Universidad y producción. Las Conferencias Regionales de Educación Superior y los pensamientos críticos.

Si a principios del siglo XXI, me hubiesen preguntado en torno al futuro de la Educación Superior, de manera segura, estaría entre quienes hubiesen presagiado un futuro negativo. Es que el período 2003-2015 ha significado un soplo de aire fresco para aquella Argentina en bancarrota

que resistíamos en aquel entonces y desde la cual no parecía razonable intuir cambios positivos. Lo cierto es que ocurrieron y no se limitaron a un mero ciclo de recomposición económica sino que fueron también transformaciones en un sentido de igualdad social. El sector educativo, en particular la universidad, fue objeto principal de las políticas de Estado y adquirió una centralidad destacada. Esa centralidad fue una decisión política, ya que si bien es cierto que de las variables socioeconómicas no se derivan automáticamente las referidas al mundo universitario, este depende de aquellas pero tiene su propia esfera específica. Si las primeras mejoran, no necesariamente lo hacen en la misma medida las instituciones de Educación Superior, y a la inversa. Sin embargo, es indudable la influencia que el contexto global tiene sobre todas las entidades que conforman nuestra sociedad.

La década pasada conoce de cambios significativos. El producto ha crecido no sólo cuantitativamente sino también en su composición interna pues ha disminuido el grado de primarización de nuestra economía a la vez que se visualiza un aumento relativo mayor por parte de las provincias que tradicionalmente presentan grandes problemas. A su vez, la distribución del ingreso ha revertido la curva declinante para los asalariados y acrecentado la proporción de los trabajadores formales.

Esos cambios fueron acompañados por un papel más destacado del Estado, al detener la fragmentación a la que nos habíamos resignado. Quizá el ejemplo más simbólico sea la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central. Pero hay otros, como los cambios positivos en el sistema jubilatorio y la ampliación de las prestaciones en el área de la previsión social, o la existencia de paritarias anuales y, en general, una política económica que incide en el mercado otorgando mayores ingresos y posibilidades a los sectores más vulnerables.

La educación general

En esa década también hubo novedades en el plano educativo. Cambios en la legislación sobre financiamiento, sobre educación técnica profesional, sobre educación nacional. Esas modificaciones legales tuvieron su aplicación más espectacular en el financiamiento, que pasó a significar una proporción mucho mayor del producto, pero además se observó en las transformaciones habidas en la Enseñanza Básica y Media, en los salarios docentes, en las 1786 nuevas escuelas, en la cantidad de estudiantes y en políticas destinadas a aligerar los costos educativos a las familias a través de la distribución de computadoras, material didáctico y libros.

Aquellos cambios fueron acompañados por modificaciones en el ámbito universitario. Hubo transformaciones cuantitativas. Los estudiantes aumentaron casi un 35% entre 2001 y 2013. Los egresados también aumentaron en relación con aquel año de base en un 80%, lo que supone una disminución de la tasa de deserción. Muy impactante es el cambio del presupuesto universitario, que duplicó su peso en el producto.

Por supuesto, este último dato se expresó particularmente en los salarios de los docentes y de los nodocentes, atrasadísimos en aquel entonces, en el nuevo régimen jubilatorio, pero también en el número de becas universitarias que se incrementaron en un 1754 %, pasando de 2726 a 47296, en la implementación de Programas de apoyo y mejoras de la calidad académica, en los de mejoramiento que involucraron a Ingeniería, Agronomía, Geología, Química, Recursos Naturales y Artes, en el número de universidades, tanto estatales como privadas y en el número de carreras de grado.

Las últimas Conferencias Regionales de Educación Superior afirmaron primero y ratificaron después el carácter de derecho de la Educación Supe-

rior y su papel central para el desarrollo de nuestros países en base a su carácter crítico y no mercantil. Asimismo, debe destacarse la creación del Ministerio de Ciencia y Técnica que ha puesto sobre el tapete el papel relevante de la investigación en un país como el nuestro de relativa poca población.

Universidades del Bicentenario: cambios en la misión social

Hemos asistido a un lento pero firme proceso de cambio que atravesó a la misión social de las universidades argentinas. Ese cambio nació de una meta: lograr que nuestras universidades se asocien estrechamente con los objetivos de desarrollo económico e inclusión social, planteados como horizontes estratégicos de un proyecto de país. Los nuevos lineamientos buscan integrar a la Universidad, la sociedad y el Estado, con la finalidad de romper aquel hiato histórico que sistemáticamente separó a esa tríada.

La nueva idea de misión social busca sintetizar tres ejes. En primera instancia, ampliar el acceso a la educación superior con el objetivo de territorializar las instituciones, de forma tal que lleguen a ciudades en las cuales no existían instituciones de Educación Superior. En segunda instancia, cumplir con el derecho a la educación superior para la población, abandonando la idea de institución formadora de las elites. Por último, reubicar a las Universidades Nacionales como una de las herramientas para planificar las políticas de crecimiento y desarrollo. Esos tres ejes están en sintonía con un conjunto de problemas estructurales que atraviesan al sector y que enunciaremos al final del capítulo.

Nuestra universidad se encuentra dentro de un proceso de transformación análogo al que vivía nuestro país. Por eso, el avance hacia una nueva concepción de misión social no es simple ni lineal, sino que atraviesa parecidas contradicciones que sufre la Argentina. Construir una universidad independiente no será posible si todo el país no avanza en el mismo

rumbo. Y la nueva misión social para las universidades tiene como horizonte colaborar en esa construcción de una comunidad cada día más justa, libre y soberana. Por esa razón, es necesario revisar de dónde venimos como universitarios y como americanos, adoptando siempre una visión crítica respecto de los conceptos que muchas veces se presentan como sacralizados, así como de los modelos de universidad y conocimiento que se presentan como los únicos posibles.

Dilemas de la misión social

En la Sección 1 abordamos aspectos históricos que sedimentaron en una institución que reproducía la colonización pedagógica, pero ahora queremos insistir en una variante de este fenómeno, que tiene que ver con la reducción de la misión social a una visión limitada de la “extensión” como asistencialismo. Será con la Reforma Universitaria de 1918 que nuestras universidades harán un primer cuestionamiento sobre la misión social, allí nace la inquietud sobre la separación olímpica entre universidad y sociedad. No obstante, ese espíritu fue ahogándose en virtud de la disociación entre el proceso de transformación universitaria y el movimiento de democratización social que vivía en ese entonces nuestro país. De esa separación, aquella originaria preocupación de los reformistas por vincular Universidad y sociedad, fue lentamente decantando en una universidad que veía en el Estado y en el movimiento popular una amenaza a la pretendida autonomía. Así, volvió a cerrarse sobre sí misma, no se puso en función de la demandas de transformación. Continuó abocada a la formación de elites, para un país dependiente. Sin embargo, aquella preocupación social encontró un espacio en la incorporación de la función sustantiva de la “extensión universitaria”.

La propia idea de “extensión” será muy cara para nuestro sistema de educación superior, ya que la primer consecuencia que tuvo fue separar la

enseñanza e investigación de la función social. De ahí que se perpetúe la universidad de las elites, pero ahora con cierta “culpa” por aquellos que no entran a la universidad ya que esta dedica parte de su tiempo a ciertas tareas de caridad, para escapar de aquel sentimiento tan angustiante. La “extensión” terminó por reducir la función social de las universidades a cierto asistencialismo o “bajada” de la universidad al territorio. No se trataba de que los humildes entraran a la universidad, sino de acercarse a ellos para llevar la luz de un conocimiento al cual nunca podrían acceder.

De esa forma la vinculación entre universidad, sociedad y Estado fue una cuestión accesorio, en tanto la función principal de la universidad siguió siendo proveer a los hijos de los sectores medios y de la elite un título para el ascenso social y prestigio en términos individuales, desentendiéndose de su aporte al desarrollo nacional, a la vez que reproducía la dependencia cultural y económica.

Uno de los cambios centrales ocurrió cuando el peronismo, en 1949, decretó la quita de aranceles para las universidades nacionales y creó por ley un ambicioso programa de becas, inspirado en el esquema del Partido Laborista en Gran Bretaña. Esa medida permitió el acceso a la educación superior de miles de argentinos que no tenían la capacidad económica de pagar aranceles y sostener los estudios. Al mismo tiempo, sancionó dos leyes universitarias y además creó la Universidad Obrera Nacional, a imagen y semejanza del Instituto Politécnico Nacional de México. Ambas medidas tuvieron como fin articular la universidad con las necesidades del desarrollo nacional, formación de las profesiones necesarias para el sostenimiento del proceso de industrialización. En ese punto observamos dos de los mayores cambios en la historia de las universidades, por un lado la construcción de un vínculo orgánico entre universidad y desarrollo nacional, como principio rector de la misión social. El desarancelamiento tuvo como consecuencia que nuestro país reporte hasta la actualidad uno

de los sistemas universitarios con mayor cantidad de estudiantes que ingresan, lo que planteará nuevos desafíos a la hora de ampliar la cobertura que más adelante abordaremos.

Tras el Golpe de Estado de 1955 el proceso político se interrumpió y muchas de esas transformaciones quedaron truncas. Luego de esta fecha, salvo breves excepciones, se perpetuó en nuestro sistema universitario, la formación excesivamente centrada en profesiones liberales y en un modelo que Oscar Varsavsky¹ denominó científicista.

En líneas generales, podemos afirmar que los procesos de transformación golpean las “puertas” de la universidad exigiéndole cambios, que se adapte a la nueva etapa, mientras se posiciona en las antípodas. Ni el desarancelamiento, ni la universidad obrera, por ejemplo, surgieron como demandas de la comunidad universitaria sino a pesar de ella.

En el último período no ocurrió algo diferente. El avance hacia la nueva misión social de la universidad nació como parte de la discusión sobre qué cambios necesitaba el país. El proceso de recuperación económica, de diversificación de la estructura productiva y construcción de una sociedad más justa, puso en agenda la transformación necesaria de la Universidad. Fue la conciencia de querer romper la constante dependencia la que puso en agenda el problema de los aportes de la investigación científico-tecnológica como clave para profundizar el proceso de la industrialización. La vocación del Estado por revertir las fuertes desigualdades sociales, que acarreamos de las tres décadas de saqueo que se iniciaron en 1976, puso en discusión la necesidad de la inclusión educativa. El cambio nacional impulsó el cambio en las universidades y el imperativo de asociarlas a

1 Oscar Varsavsky (1920-1976). Químico y matemático argentino que desarrolló modelos para aplicarse en las Ciencias Sociales.

demandas nacionales pusieron como eje de la nueva misión social de la universidad la inclusión, la pertinencia y la calidad. Un salto cualitativo de gran magnitud dado que en otros momentos de nuestro pasado reciente la discusión sobre la universidad estatal se encontraba enmarcada en la discusión sobre el recorte del gasto público.

Universidad, Sociedad y Estado: los dilemas para la construcción de una agenda soberana

Quiero volver a insistir: no es que la Universidad no tuviera misión social sino que su función estaba reducida a formar las elites ilustradas. Y lo que antes se entendía como la cuestión social era relegada a la función de la extensión. Se concebía a la extensión como la instancia en la cual la universidad “salía” a la sociedad, una función disociada de la enseñanza e investigación. Tenía como motivación un principio, podríamos decir, de culpa. Una intención de acercarse a la sociedad, a los humildes, a aquellos que no entienden para qué está la universidad, para qué la financian, para qué se investiga. Y aquí radica uno de los principales problemas de esa concepción, porque la universidad por un sentido altruista “baja a la sociedad”, por una motivación de caridad busca acercarse a los sectores populares. Pero es ella misma la que construye un supuesto imaginario sobre qué esperan los sectores populares, los reemplaza como sujeto y los coloca como objetos de su sentido altruista.

Esa vieja idea de extensión termina por perpetuar la situación en la cual la relación con la sociedad es una anécdota es algo secundario a las funciones sustantivas de enseñanza e investigación. La idea tradicional de extensión no rompe con el hiato entre universidad y sociedad sino que lo consolida ya que la universidad no incorpora las demandas de la sociedad, ni del Estado. Eso es consecuencia de una tradición que hegemizó nuestro pensamiento y llevo a una concepción que hizo gala de

una autonomía exclusiva respecto del Estado, desconociendo los condicionantes que surgen de los poderes económicos y de la sociedad civil. En otras palabras, esa tradición sólo ve los peligros de heteronomización en el Estado, ignorando que ese Estado es el garante de las libertades y derechos individuales y de la propia autonomía universitaria en relación a los grandes poderes económicos, culturales e ideológicos que predominan en el mundo occidental.

No puede haber universidad autónoma que no tenga como meta la ruptura del lazo de sometimiento. Más aún, la universidad encerrada en sí misma es incapaz de pensar por sí una agenda de desarrollo. La comunidad académica encerrada en sí misma sólo puede perpetuar su reproducción. Por ello, la nueva misión social incorpora la necesidad de colaborar orgánicamente en el desarrollo del territorio en la que está inserta. Obliga a las universidades a plantear sus metas de enseñanza, investigación y vinculación en función de las demandas sociales, en función de la planificación y del destino de una nación determinada.

La universidad debe salir de sí misma, planeando su intervención con el resto de agencias que tienen como meta el desarrollo del conocimiento, de la ciencia, de la tecnología y de la cultura. Como decía José Martí: “Conocer es resolver”. Por eso, si queremos solucionar nuestros problemas no podemos formar jóvenes que salgan a adivinar con anteojos extraños nuestra realidad. Primero deben conocer su realidad, si quieren transformarla. La propia universidad debe conocerla y eso es imposible si no se termina por incorporar las prioridades nacionales a nuestra política de enseñanza, investigación y vinculación.

Profundizar la orientación de la nueva misión social que anhelamos implica actuar de forma cooperativa: Universidad, sociedad y Estado. Al mismo tiempo, requiere una planificación que debe surgir sin dudas

de las decisiones que emanan del poder democrático y no de la corporación científica. Lo afirmo en referencia a que muchas veces nuestras prioridades de investigación quedan libradas a las fuentes mundiales de financiamiento que no siempre coinciden con necesidades nacionales. En otros casos, la oferta académica responde más a los intereses del claustro docente que a una planificación que tenga en cuenta áreas de vacancia o prioridades territoriales. En ocasiones, ello redundaría en utilización dispendiosa de escasos recursos, en formación de profesionales formados para otras realidades, en investigaciones periféricas a procesos de conocimiento surgidos para otras necesidades, en fraccionamientos que tienen como resultado incoherencias graves entre políticas públicas e investigación y formación científica.

Panorama pasado y actual

Sin dudas, vivimos una renovación teórica y práctica en torno a la Universidad. Por supuesto, muchos de esos cambios no han tenido la velocidad ni la eficacia que hubiéramos querido. Pero sería necio negar que vivimos un panorama cualitativamente diferente al de principio de siglo y tomar decisiones en base a esa negación sería un verdadero suicidio para el futuro de la universidad argentina. Difícil es encontrar en otra década de nuestra historia el peso y la significación que se le ha otorgado a las universidades nacionales en estos años.

Y si bien las nuevas universidades hicieron suyos un conjunto de problemas estructurales del sistema, igual son varios los desafíos que persisten al momento de pensar los modos en que la Educación Superior argentina debe contribuir efectivamente a la profundización de un proyecto de país, con desarrollo económico, con una democracia participativa, con plena justicia social, con una educación de calidad vinculada al desarrollo del conocimiento, de la ciencia y la tecnología y con una Universidad

plenamente articulada con la sociedad, con sus sectores productivos y del trabajo y con el Estado, tanto nacional como provincial y municipal. En definitiva, esta es la misión social de la universidad que planteamos.

A mi juicio, la universidad tiene un conjunto de desafíos. Los más significativos, y de larga data, son:

1. Deserción universitaria en grado y en posgrado.
2. Articulación dentro del sistema universitario y con la Educación Secundaria.

Hay otros que surgen de las nuevas condiciones. Los que aquí enumero no sé si son los más importantes pero estoy convencido de que su indagación permite una aproximación a las cuestiones universitarias que iluminan a su vez otros nudos por resolver:

3. Estructura presupuestaria.
4. Sistemas de ingreso excesivamente heterogéneos y orientación disciplinar de los estudiantes.
5. Colonización del Artículo 43 por parte de las corporaciones profesionales.
6. Sistema de Acreditación que no asigna centralidad a los resultados.
7. Conducción bicéfala de la política universitaria.
8. Internacionalización de la Educación Superior.

Al afirmar que, seguramente, existen otros problemas pendientes quiero decir que me resulta difícil elaborar un ranking específico. No obstante, como señalara Raúl Scalabrini Ortiz que “para hilar de nuevo hay que deshilar lo que está mal trenzado”, estoy seguro que abordando esos desafíos se destrabarán una serie de problemas y surgirán nuevas encrucijadas que quizás aquí no aparecen aún con la suficiente claridad.

1. Deserción universitaria en grado y posgrado

Desde 1949 la universidad argentina apuesta a la masividad y si bien ello no ha sido logrado en plenitud, ni siquiera las políticas restrictivas directas propias de las dictaduras que se sucedieron en estos 60 años, ni las indirectas consistentes en disminuciones drásticas de los ingresos de los sectores medios y populares, han podido revertir esta tendencia. En ese sentido, el crecimiento de nuestro sistema universitario en el período 2003-2015, combinado con un incremento de la inversión pública por alumno, se inscribe en la mejor de las tradiciones y demanda en la actualidad el diseño de políticas que atiendan al paradigma de la inclusión social, junto con la pertinencia social, la excelencia académica y la innovación tecnológica.

Si ese es el objetivo, las cifras de deserción de los estudios universitarios en el nivel de grado y de posgrado constituyen un efecto perverso que no logra esterilizar el esfuerzo de Estado y las familias pero reduce notablemente sus efectos positivos. Se trata de un fenómeno de décadas y muy extendido en el sistema universitario argentino. Aunque carecemos de cifras ciertas y precisas, lo cierto es que se trata de un tema central a la hora de pensar nuestras deficiencias.

Se requiere que avancemos en el diseño de indicadores más eficaces para medir la deserción que superen el criterio egresados por ingresantes y duración de las carreras, contando con datos sobre el comportamiento de cohortes y estudiantes específicos, duración heterogénea de las carreras, contexto socio económico que afecta la continuidad y dedicación de los estudiantes, entre otras variables necesarias a fin de contribuir a la realización de un análisis institucional y a la toma de decisiones para el diseño de estrategias integrales para revertir el fenómeno dentro de cada una de las universidades.

La cuestión de la equidad y de la eficiencia del sistema universitario constituye un punto clave en la discusión que llevamos adelante y que debería incluir el compromiso de trabajo mancomunado con los subsistemas Secundario y Superior no universitario. Debemos avanzar en respuestas creativas que garanticen la permanencia y la graduación de los estudiantes. Al respecto, resulta imperioso:

- Promover en nuestros docentes una conciencia que además de ponderar la producción académica, atienda a los valores de contención, acompañamiento y apoyo necesarios en el proceso de enseñanza/aprendizaje de los estudiantes. Reforzar el sistema de tutorías, reorientar los ciclos iniciales hacia una formación general y niveladora y mejorar la calidad de los profesores, de los ingresos y las materias introductorias son acciones a las que estamos atendiendo pero que deberíamos profundizar al corto plazo.
- Sería oportuno que las universidades, junto con la Secretaría de Políticas Universitarias y el resto de las carteras educativas y sociales del Estado, formulen estadísticas y análisis tanto cuantitativos como cualitativos respecto a las causas de la deserción, sean familiares, individuales, económicas, institucionales, para poder abordarlas orientando la política de becas, implementando cursos de orientación para egresados de Escuelas Secundarias no afines a la carrera universitaria, promoviendo clases de apoyo en las primeras materias.
- Transparentar los sistemas de ingreso de los alumnos y darnos un debate profundo acerca del sentido que queremos dar a estos espacios de articulación entre la Escuela Secundaria y la Universidad. Las materias “filtro” o los mecanismos darwinianos de permanencia llevan a la frustración del estudiante, a niveles espectaculares de deserción y a una pésima utilización de los recursos existentes.

- Estructurar los Planes de Estudio en módulos anuales o bianuales que ofrezcan títulos intermedios para disminuir la frustración de los que no llegan al título final en carreras excesivamente extensas.
- Diseñar Programas y compromisos efectivos y evaluables para promover el ingreso y la permanencia de sectores populares en la institución. El Estado destina recursos para ello y se deberá avanzar en la fijación de pautas de cumplimiento y metas mensurables en el corto, mediano y largo plazo.

2. Articulación dentro del sistema universitario y con la Educación Secundaria

Ligada en algunos aspectos a la problemática previa, es obligatorio abordar críticamente el escenario de desconexión del sistema de Educación Superior, tanto entre las instituciones universitarias, entre éstas y las Terciarias, y en relación con la Educación Secundaria.

En términos ideales, la articulación del sistema universitario se define como el conjunto de procesos, normativas y proyectos que estructuran dinámica y orgánicamente las ofertas formativas en lo institucional, lo disciplinar y lo territorial, dando coherencia integral al sistema de Educación Superior, respetando la autonomía de las instituciones pero reconociendo, además, la demanda creciente de nuestra sociedad por alcanzar mayores niveles de justicia social en una Argentina que ha revertido exponencialmente la ecuación tradicional entre los jóvenes que del nivel medio pasaban al mercado laboral y que, en los últimos años, tienen la posibilidad de seguir estudiando.

Al respecto, la distancia del modelo responde a varios factores. En principio, debe reconocerse que la Educación Superior está integrada por

instituciones con tradiciones, misiones y trayectorias distintas: Universidades, Institutos Superiores de Formación docente y Formación técnica, que funcionan como un sistema binario con escasa comunicación entre sí y que responden a legislaciones y marcos jurisdiccionales distintos. Las universidades, sujetas al contralor del Estado nacional con un alto grado de autonomía; el resto de instituciones no universitarias bajo la órbita de las provincias con márgenes de autonomía reducidos.

La existencia por más de un siglo de leyes específicas para la Universidad y la ausencia notable de una ley abarcadora del conjunto de la educación, generaron un verdadero divorcio entre el sistema educativo y la Universidad y entre la Universidad y el resto de la Educación Superior, con lamentables consecuencias hasta la actualidad. Porque si bien las instituciones de enseñanza no universitaria aparecen mencionadas en la Ley de Educación Superior, los mecanismos previstos para su articulación son lábiles y la realidad es que el funcionamiento binario colabora en la segmentación social y la inequidad en el acceso a la educación universitaria, ya que el reconocimiento de los estudios terciarios por la Universidad no siempre aparece regulado legalmente, lo que lleva a que cada una tenga la potestad de decidir qué hacer.

En un contexto como el actual, donde para muchos actores del sistema las urgencias de la universidad se resuelven como por arte de magia con una nueva Ley de Educación Superior, sería interesante comprometernos con aquellos aspectos positivos de la ley vigente que hemos desestimado los últimos años, como por ejemplo, los Consejos Regionales de Planificación que promueven formas efectivas de articulación entre sistemas.

En tal sentido, será preciso fortalecer el sistema de Educación Superior no universitario, jerarquizándolo académicamente y en lo referido a su

prestigio social. Se obtendrá, sin duda, una oferta académica más diversificada y, a la vez, servirá para disminuir la presión hacia las universidades.

Las dificultades en la comunicación interinstitucional aparecen incluso en las relaciones entre las mismas universidades. Sea por la autonomía que cada universidad reclama para sí misma o porque en verdad hay normas y culturas universitarias muy distintas. Son inexistentes los procedimientos generales, de validez nacional, para pasar de una universidad a otra.

En lo que respecta a la desarticulación con la Educación Secundaria, el estado de la cuestión es, como mínimo, inquietante. La distancia abismal entre experiencias, prácticas y hasta didácticas absolutamente distintas dificulta el tránsito entre un nivel y el otro y se expresa las más de las veces en los índices de deserción de los jóvenes ingresantes a la Universidad. Más allá de las responsabilidades que le correspondan a la propia Escuela Secundaria para avanzar en la resolución del problema, lo cierto es que las instituciones superiores deberán comprometerse con acciones tendientes a recortar esta brecha. No se trata de señalar responsables con el dedo deicida sino de coadyuvar a la articulación real de los niveles para la mejora del sistema educativo en su conjunto. Las universidades deberán redoblar el trabajo responsable con la formación de buena parte de los planteles docentes, la modificación de los currículos, incorporando innovaciones didácticas, tecnológicas y organizacionales que mejoren la situación del nivel medio.

Sabemos que uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta nuestro país actualmente es alcanzar la universalización de la Educación Secundaria, reaseguro de la profundización de la equidad social. En la medida en que este desafío se concrete, el nivel superior se verá sin dudas modificado, no sólo por el compromiso antes mencionado, sino porque en

los hechos la demanda de estudios superiores y su matrícula también se verán afectadas.

Soy un convencido de que el problema de la desarticulación del sistema educativo tiene incidencia en las condiciones sociales del país. La responsabilidad del Estado en la planificación de las modificaciones y de las acciones políticas tendientes a revertirla deberá contar con el compromiso y la participación del sistema de Educación Superior en su conjunto.

3. Estructura presupuestaria

El financiamiento de las universidades nacionales está a cargo del Estado casi en su totalidad. Sólo 10% de los gastos totales de esas instituciones proviene de otras fuentes.

El mecanismo central de asignación presupuestaria está vinculado a un criterio de tipo histórico. Cada universidad nacional es receptora de una subvención global del Estado que surge de la repetición automática de lo históricamente percibido y de lo obtenido vía negociaciones particulares.

Un segundo mecanismo es el de pautas. A partir de un esquema elaborado por los propios rectores, se ha perseguido un criterio más o menos objetivo de distribución, como por ejemplo número de alumnos, costos diferenciales por carrera, extensión territorial, que se aplica en alguna medida en el incremento de los presupuestos, aunque de manera muy tímida por cierto.

Un tercer mecanismo, prácticamente inexistente hasta 2013, que ha comenzado a aplicarse y que en el presupuesto para 2015 fue más ambicioso, plantea asociar explícitamente financiamiento con objetivos y metas nacionales que se derivan de los planes estratégicos territoriales,

agroalimentario, industrial y otros elaborados en los últimos años. Si esos esquemas, aún muy embrionarios, se combinaran con otros como tasa de graduación, impacto en lo referente a carreras vinculadas al desarrollo nacional, estaríamos ante una situación cualitativamente diferente a la actual en lo que hace a mejorar los procesos de asignación y utilización de los recursos disponibles en función de prioridades nacionales.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la Ley de Presupuesto asigna fondos a cada institución con escasa discriminación, pues apenas existen dos columnas especiales que son función salud y función ciencia y técnica. Para esa ley, las universidades son una planilla en la que cada institución es un renglón y una cifra global. Para colmo, no hay un mecanismo certero ni, en general, se rinden cabales cuentas de los modos en que fueron utilizados los recursos.

Creemos que la discusión del financiamiento debe profundizarse en relación al rol que la Universidad deber cumplir en nuestro país y, tal como está estructurado hoy, el financiamiento es indiferente con respecto al tema. Da lo mismo si contribuye al desarrollo de agendas centrales al desarrollo nacional de la sociedad o si simplemente atiende a necesidades de los grupos de docentes e investigadores de la institución. Sería pues importante avanzar en la discusión de algunas cuestiones para enfocar el presupuesto de manera más racional, por ejemplo:

- El propio CIN debería elaborar indicadores en relación con el financiamiento de las universidades nacionales. La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) podría efectuar la evaluación correspondiente. Sobre esa base podría hacerse un análisis de las instituciones y enviar anualmente los resultados al Congreso de la Nación para que decidiera las formas de distribución del presupuesto universitario.

- Establecer un sistema de incentivos para instituciones que dicten carreras no convencionales en áreas de conocimiento estratégico.
- No financiar carreras nuevas que no cuenten con el acuerdo de quienes planifiquen la Educación Superior.
- Considerar criterios de equidad social, de desarrollo regional o de un sector productivo específico, de promoción de áreas no convencionales o de conocimiento estratégico en relación al actual Programa de Incentivos para los docentes investigadores universitarios.
- Promover la introducción de compensaciones presupuestarias prestando especial atención a la mejora del nivel inicial en que se encuentren las instituciones y a los problemas particulares de cada una de ellas. Eso permitiría sentar las bases de una política integral que observe criterios de pertinencia que vinculen rendimiento de cada institución, sus objetivos institucionales, cantidad de egresados, y las necesidades sociales.
- Articular efectivamente las universidades entre sí para la promoción de un uso solidario, transparente y responsable de los recursos en un marco de crecimiento tendiente a absorber los aportes que surgen de la experiencia de cada institución. Para lograr esto, el interior de cada universidad debe dejar de ser para las otras una incógnita o un impedimento.

4. Sistemas de ingreso excesivamente heterogéneos y orientación disciplinar de los estudiantes

Es necesario articular la masividad del sistema con el planeamiento estratégico conjunto con el Estado y el mundo productivo, que permita

avanzar sobre la heterogeneidad actual de sistemas de ingreso sujetos a las tendencias del mercado, a las decisiones de las universidades aisladas del resto de las políticas públicas o a las tradiciones culturales y familiares fuertemente arraigadas en el imaginario social que determinan las elecciones de los estudiantes. En momentos en que el escenario internacional observa la necesidad de una mejor articulación entre Estado y mercado, la distribución territorial y disciplinaria del mundo académico debe superar la sola voz de los jóvenes que se inscriben en las carreras que conocen a través de familias, amigos y medios de comunicación, para atender a cuestiones que tienen que ver también con vacancias actuales no siempre percibidas y con necesidades futuras de imposible resolución a través de decisiones individuales.

Según datos de la Secretaría de Políticas Universitarias, la mayoría de los alumnos del sistema universitario estatal se incluye en las Ciencias Sociales: 59 por ciento. Dentro de ese universo, 145.302 alumnos estudian la carrera de Derecho y 233.232 lo hacen en Economía y Administración. A modo de ejemplo, solamente en 2010, egresaron 10.258 abogados y 12.430 economistas. Frente a esas cifras vale preguntarse si existe correspondencia entre el modelo de desarrollo nacional iniciado en 2003 orientado a la producción y la industria, con un ingreso estudiantil orientado hacia carreras de servicios. Asimismo, deberíamos examinar si la cifra de graduados encuentra inserción laboral en la actualidad.

Frente a esa situación, la ausencia de regulaciones en el ingreso ha generado grandes desequilibrios entre la capacidad de las instituciones y la cantidad de alumnos que reciben efectivamente. Para revertir tendencias, deberían privilegiarse los ingresos a las carreras estratégicas desde la implementación de un régimen de incentivos. Debería existir, además, una relación armónica de los ingresos y egresos entre la formación de “profe-

sionales”, “técnicos e ingenieros”, “docentes” y “generalistas” que supere el esquema actual excesivamente “profesionalista”.

Lamentablemente, en la actualidad se abandonó el impulso y centralidad que otrora tenían diversos programas de la Secretaría de Políticas Universitarias, para reorientar las matrículas; como por ejemplo, las Becas Bicentenario que destinan recursos públicos a estudiantes de escasos recursos que elijan carreras orientadas a las ciencias aplicadas, las ciencias naturales, las ciencias exactas y las ciencias básicas. Otro caso es el Programa Nacional de Tics (PNBTICS) dirigido a promover e incrementar el ingreso de estudiantes en carreras de grado del área de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En ese camino, se deberían implementar un sistema masivo de becas orientado y direccional en las carreras estratégicas para el desarrollo nacional.

Obviamente, el objetivo de privilegiar algunas carreras lleva a un intrín-gulis normativo. Conocemos de efectos perversos de algunas decisiones prudentes por parte de universidades nacionales, pero que tuvieron como consecuencia no querida la emergencia de carreras paralelas por parte de universidades privadas. Si efectivamente quiere contenerse el número de algunas profesiones para privilegiar otras hay que recordar siempre que las instituciones que dan títulos son tanto públicas como privadas. Una política efectiva al respecto requiere de una orientación fuerte e integral para todo el sistema universitario.

5. Colonización del artículo 43 por parte de las corporaciones profesionales

El artículo 43 de la Ley N° 24.521 establece un régimen especial para acreditar títulos que pudieran: “Comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo (...) los derechos (...) de los habitantes”.

La realidad es que este artículo ha sido hábilmente utilizado por médicos, ingenieros, agrónomos y otras carreras de servicios, lo que les ha permitido no sólo establecer estándares comunes en lo referido a planes de estudio, sino también fijar parámetros que mínimamente se cumplan en lo referido a prácticas profesionales supervisadas, infraestructura adecuada, exigencias de investigación, existencia de bibliotecas, calidad de los docentes, y otras variables que se tienen en cuenta a la hora de la acreditación. En general, ello ha redundado en una mejora de la enseñanza de esas disciplinas. Sin embargo, el artículo 43 tiene un efecto no querido en lo que hace a las actividades reservadas para cada título. Hay al respecto una larga polémica de índole jurídica pero lo que aquí me interesa subrayar es que, dado el esquema fáctico con el que se elaboraron los estándares (asociaciones de Decanos, CIN, Consejo de Universidades), se ha operado una suerte de colonización de este artículo por parte de las corporaciones profesionales. Cada una busca, a través de una aplicación extensiva y excesiva de este artículo de la Ley, reservar una porción del mercado profesional para la respectiva actividad en detrimento de otras. Muchas discusiones académicas esconden esa verdadera guerra de posición. Dicha situación se relaciona con el hecho de que las universidades no sólo confirman ciertos niveles de conocimiento para sus graduados, sino que sus títulos son casi directamente habilitantes y, por ende, el mundo de los habilitados tiende a dar una nueva vuelta de tuerca con el fin de incidir en delimitar, con una precisión propia de agrimensores, el campo profesional respectivo.

La práctica de los últimos años deja al desnudo los efectos positivos y los negativos de esa tradición jurídica argentina, incidiendo de manera muy eficaz en la dinámica interna del sistema universitario. La Ley busca que las carreras incluidas en ese artículo sean pocas. La tradición jurídica y el sentido común de los universitarios, por el contrario, pretende una inclusión mucho más amplia. Por consiguiente, podría avanzarse en el

establecimiento de parámetros de sistemas de acreditación para carreras prioritarias atendiendo a las necesidades del Estado y del modelo de desarrollo regional y nacional. En sintonía con la democracia de masas, deberían revisarse parámetros que establezcan contenidos mínimos para las carreras de interés público.

6. Sistema de acreditación que no asigna centralidad a los resultados

La CONEAU, en tanto organismo público descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación, tiene la finalidad de garantizar la fe pública a través de procesos sistemáticos de evaluación y acreditación de las carreras de grado y posgrado. En todas sus instancias de funcionamiento, opera como órgano de aplicación de los principios y lineamientos que los propios actores del sistema universitario generan y, a su vez, como espacio de concertación de las ideas procedentes de los campos académicos y científicos a los que pertenecen los evaluadores en cada oportunidad consultados.

La acreditación de carreras se desarrolla en base a estándares fijados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo de Universidades, entidad que reúne a los rectores de Universidades públicas y privadas. Los valores para la acreditación de carreras de grado y de posgrado están dados por lo que opina la respectiva comunidad académica del área disciplinaria de que se trate. Ello crea tensiones de diversa naturaleza, en particular, el peligro de promover un sólo esquema de Universidad. Las acreditaciones, si el procedimiento es adecuado, favorecen la uniformidad de cada disciplina, esto es, tienden a universalizar los valores dominantes en el área científica de que se trate, aportando definiciones estandarizadas de calidad a nivel nacional y promoviendo la articulación entre instituciones y entre diferentes disciplinas.

A mi juicio, las agencias acreditadoras se deben una discusión acerca del peso diferencial que se le otorga a insumos, procesos y resultados a la hora de la evaluación. Si bien es cierto que detrás de hacer pesar unos u otros hay ciertas orientaciones ideológicas, también es verdad que el hincapié excesivo en los procesos, menor en los insumos e ínfimo en los resultados, tiene un efecto homogeneizante muy grande. Ello es bueno en la medida que establece pisos de dignidad en la enseñanza universitaria. Pero resulta negativo a la hora de pensar en las posibles innovaciones, en el desarrollo del espíritu crítico, en la búsqueda de nuevos caminos, en perfiles diferenciados. Y, sobre todo, se basa en un supuesto que tiene algo de mágico: si recorremos determinados caminos, seguro que se darán ciertos resultados. Y la verdad es que habría que lanzarse a pensar justamente a la inversa. Si logramos ciertos resultados, bienvenidos los caminos diversos.

Es importante avanzar en una información integral del sistema de Educación Superior que favorezca la articulación nacional y regional. Sin parámetros en común, es difícil el establecimiento de una política de créditos académicos compartida y se dificulta el intercambio de alumnos a nivel regional.

Pese a que los dictámenes de la CONEAU en las carreras de posgrados y de grado de interés públicos son “vinculantes”, el dictamen no es una variable relevante a la hora, por ejemplo, de fijar ingresos presupuestarios. Un caso a analizar es el *Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES)* de Brasil que reúne tareas de evaluación y acreditación con la asignación de recursos.

Asimismo, la labor de CONEAU no ha podido aún impactar favorablemente en algunos aspectos problemáticos del sistema de Educación Superior nacional. En primer lugar, no ha podido hacer mucho en relación a

la duración de las carreras de grado mucho más extensa que la prevista en los planes de estudio. Esto repercute no sólo en el funcionamiento de la carrera en sí, generando desfases, tendencias a la deserción, estudiantes crónicos, sino también en la articulación entre el grado y el posgrado, y el grado y el mercado de trabajo y en algún sentido impide también una articulación entre el sistema de educación argentino y otros sistemas en los cuales se advierten otros tiempos para el grado y el posgrado. Tal como se mencionó, la duración real de las carreras es un resultado que no se tiene en cuenta a la hora de elaborar los estándares.

La labor de CONEAU tampoco ha conseguido atenuar la fragmentación del sistema, un rasgo bastante peculiar del sistema universitario argentino. La abundante información relevada y producida durante los procesos de evaluación y acreditación ha ratificado la imagen de un sistema universitario fragmentado y casi incomunicado entre sí, funcionando como un archipiélago de islas institucionales que autodefinen su desarrollo y desatienden su participación articulada al interior del sistema. Con la misma lógica, las instituciones no acostumbran a considerar la superposición de ofertas académicas y existen pocos mecanismos de reconocimiento de materias o créditos de una universidad a otra. Eso genera, en el caso de las universidades nacionales, relaciones de competencia no siempre beneficiosas para el conjunto, si se tiene en cuenta que todas tienen una única fuente de financiamiento: el Estado, o sea, la comunidad nacional en su conjunto.

Un modo bastante habitual de expansión de las universidades ha consistido en la apertura de subsedes en lugares alejados de la zona en la que desarrollan habitualmente sus actividades. En 1998, la CONEAU realizó un primer relevamiento de esta situación y encontró no menos de 20 casos de este tipo que involucraban a carreras de Medicina, Derecho y Economía y que se encontraban próximos a instituciones consolidadas. El

problema era que, en general, en las subsedes el plantel docente y académico, la infraestructura física y bibliográfica y de otros servicios esenciales para el aprendizaje eran insuficientes. Por otro lado, esas “extensiones áulicas”, como se las llamó, conspiraban también frecuentemente contra los objetivos fundacionales y la necesaria unidad de gestión y formación de las instituciones.

Otro aspecto en el cual, creo, la labor de CONEAU no ha podido incidir efectivamente tiene que ver con la racionalidad que debería regir la oferta académica global. Aunque, es necesario aclararlo, en este punto la acreditación como herramienta para ordenar el sistema se cruza con el diseño de la política universitaria que no depende de ese y con las tradiciones políticas e ideológicas propias de la universidad.

La acreditación de proyectos institucionales, de carreras de grado y posgrado y las evaluaciones se apoyan fundamentalmente en estándares de calidad y no de pertinencia. Esto tuvo como consecuencia inmediata que se subestime la debida articulación de las universidades con los sectores del trabajo y la producción, con las organizaciones sociales y con todos los ámbitos públicos y privados pertinentes. Debe asumirse una concepción institucional de calidad que se base más en una “construcción social”, de carácter gradual y colectivo, pertinente, fundada en un proceso de reflexión y debate intra y extra universitario, y menos en una decisión unilateral de las instituciones centradas en sí mismas.

7. Conducción bicéfala de la política universitaria

Convencido de que la política universitaria tiene que responder a los desafíos que plantea una sociedad en transformación es oportuno que exista unidad de criterio entre la Secretaría de Políticas Universitarias y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

La relación entre la Educación Superior y el sistema de ciencia y tecnología constituye un desafío clave para los próximos años. Gran parte de la actividad científica se desarrolla en las universidades y la ciencia requiere constantemente de científicos y profesionales bien formados y consustanciados con las necesidades del país. Además, los avances que se consigan en el terreno científico y tecnológico incidirán en la situación de la Educación Superior como así también en el futuro de nuestra sociedad.

Deberemos avanzar, entonces, sobre los actuales problemas de financiamiento puesto que la inversión universitaria en ciencia y tecnología, es decir, en investigación y desarrollo, suele ser muy baja en comparación con lo que se invierte en los países más desarrollados. También sobre los problemas de organización de las labores en investigación y desarrollo que manifiestan muchas instituciones y que implican desde poca o nula vinculación con el sector empresarial y productivo, hasta ausencia de políticas estatales que orienten su trabajo, sistemas nacionales de innovación desarticulados, y frágiles programas de formación de nuevos investigadores. En ese marco, un desafío central será acercar las comunidades de investigadores a los problemas regionales y nacionales pendientes lo que implicará una transformación profunda de los criterios y el rol de asignación del sistema de becas de investigación.

8. Internacionalización de la Educación Superior

Las instituciones de Educación Superior tienen hoy el enorme desafío de promover, profundizar y repensar las iniciativas de integración académica y científica que están desarrollando. Soy de los que creen que la internacionalización debe ir a contrapelo de las tendencias dominantes, es decir, avanzar hacia otros horizontes que rompan con el esquema tradicional de centro-periferia. Por lo tanto, los países “periféricos” debemos establecer nuestras propias relaciones en base a una agenda compartida,

que incluya políticas que refuercen los lazos de intercambio de estudiantes, docentes, investigadores, trabajadores nodocentes, y de iniciativas de producción de conocimiento socialmente relevante.

Es necesario que trabajemos en la sistematización de las acciones iniciadas por el Sector Educativo del Mercosur, destinado a consolidar parámetros y estándares comunes desde las carteras educativas regionales para lograr un intercambio más fluido de personas y producciones científicas. La definición de parámetros de un sistema de créditos compartido permitirá articular masivamente el sistema y ayudará a superar los mecanismos, muchas veces artesanales, con los que nos enfrentamos al momento de planificar políticas de movilidad académica. Asimismo, contamos con el ARCU-SUR que impulsó entre 2007 y 2008 un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la Calidad Académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados, cuyo antecedente fue el Mecanismo Experimental de Acreditación para la Carrera de Grado (MEXA) que incluía la acreditación conjunta de las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina.

En lo que respecta a la UNASUR, debemos reforzar la labor del Consejo Sudamericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI). En Centroamérica, es relevante que revisemos los aportes del Consejo Centroamericano de Acreditación, en lo referente a integración y apoyo para la creación de agencias nacionales y regionales de acreditación. Al respecto, los documentos confeccionados en las últimas Conferencias regionales de Educación Superior sentaron las bases de la posición mancomunada de muchas universidades de la región sobre acceso, equidad, financiamiento y calidad, soberanía nacional, diversidad cultural, pobreza y desarrollo sostenible.

Todos esos esfuerzos resultan centrales al momento de diseñar una nueva agenda de integración académica y científica para el fomento del reconocimiento de asignaturas y planes de estudios en grado y posgrado de las distintas universidades de la región, pero además, para la planificación de programas de investigación compartida y en lo referente al reconocimiento legal de titulaciones para el ejercicio de las profesiones. A la par, debemos atender a la necesidad de revisar críticamente la tradición fuertemente europeísta y norteamericana de nuestras universidades para comenzar a direccionar los contenidos de los planes académicos y de los programas de las asignaturas orientados al estudio de la realidad regional. En este punto, la cooperación sur-sur desde una perspectiva latinoamericana y la reflexión sobre la resignificación de los procesos de internacionalización en casa son experiencias relevantes.

La integración regional también se logra a través de la convergencia universitaria de aprendizaje mutuo. Por eso, los retos que tenemos por delante son múltiples cuando nos alienta la certeza de que la promoción del conocimiento es un medio fundamental para contribuir al desarrollo económico y social de nuestras naciones que reconocen un destino común.

Los tres grandes ejes de la discusión de la internacionalización, acreditación, movilidad y cooperación interinstitucional, deben superar el criterio actual centrado fundamentalmente en el debate de la financiación externa, para empezar a percibirse como elementos intrínsecos y estratégicos para el fortalecimiento de los sistemas de Educación Superior que complementando sus capacidades obtengan beneficios mutuos. El desafío es promover la unidad en la diversidad, único reaseguro de que terminemos de saldar la dependencia estructural que aún padecen nuestros pueblos y que logremos viabilizar nuestra soberanía científico tecnológica que permitirá el desarrollo integral de cada uno de nuestros países. Para ese fin necesitamos consolidar parámetros compartidos, afianzar las

redes universitarias como verdaderos ámbitos de intercambio de experiencias y conocimientos adquiridos, avanzar en programas de movilidad virtual, titulaciones dobles y conjuntas con reconocimiento regional e internacional. En este punto, las nuevas formas de cooperación internacional universitaria con países como China y África amplifican aún más los desafíos por venir.

Otros desafíos pendientes: desarrollar una nueva cultura política universitaria

Tal vez, la nueva misión social de la universidad se defina por la intención de superar el ideal aristocrático de comunidad académica, que menosprecia todo aquello vinculado al trabajo manual y concreto. A mi juicio, es un elemento desechable, ya que nutre el prejuicio de que cuanto más abstracta la producción de conocimiento es mejor, y que la misma se justifica en sí. La nueva cultura política debe postular un sincretismo de conocimiento y transformación, por lo cual la utilidad social debe ser el eje orientador de nuestras metas de enseñanza, de nuestros objetivos de investigación y de nuestras actividades de extensión. Nuestro ideal debe ser la vinculación orgánica con la sociedad y no la panacea de la autonomía entendida como aislamiento. Para ello hay que superar el universalismo producto de una educación descontextualizada e incorporar la inclusión, la pertinencia y el compromiso social, como hechos fundantes de la nueva misión social de la universidad. El compromiso social debe atravesar las tres actividades sustantivas de las universidades y no quedar aislado en la extensión. La misión social debe surgir como una síntesis que incorpore las demandas de la sociedad y el Estado, no sólo las de la corporación académica y menos las que surgen en otras latitudes.

No podemos permitir la formación de profesionales, egresados de la Universidad Pública, que pongan su conocimiento en función del ende-

damiento, de la desigualdad social o de la destrucción de la nación, no puede ser que nuestras universidades contribuyan a la construcción de un modelo de país excluyente y antidemocrático. Por eso debemos insistir en la formación integral de nuestros estudiantes. Además, porque una formación de calidad es aquella que permite adentrarse en las contradicciones que viven el país y la región. Desde esa perspectiva entendemos la necesaria politización del conocimiento y de la universidad. Lo técnico no va disociado de lo político porque queremos ser productores de nuestra tecnología para forjar una sociedad más justa, no queremos tener tecnología de punta para forjar un enclave colonial. Por eso la cultura, el pensamiento político, al igual que la tecnología juegan un rol central en la visión de qué desarrollo queremos y para qué.

En la actualidad, en la sociedad del conocimiento, las instituciones de Educación Superior, juegan un rol central ya que pueden tener un rol central en romper la dependencia cultural, técnica-tecnológica y económica por eso son de suma importancia las universidades en un proyecto de país soberano. Es indispensable una cultura y una ciencia propia que sea capaz de orientarnos en esta difícil tarea que es la construcción de la independencia real. Es necesario un pensamiento político autónomo que, basado en la valoración de lo propio, vea nuestras potencialidades, y no uno que justifique nuestra historia de sometimiento como producto de supuestas incapacidades innatas.

En todas esas esferas, nuestras universidades pueden hacer un aporte fundamental, siempre y cuando avancemos en pensar la universidad como parte y herramienta de una sociedad, y abandonemos esa idea de la universidad como ente encumbrado que debe estar aislado. Será precondition necesaria para estar a la altura de las demandas de nuestra sociedad.

Reflexiones finales

Fue un error, sin duda, suponer que los valores o el funcionamiento de la universidad argentina podían estudiarse adecuadamente sin referencia a la sociedad específica dentro de la cual se expresaban. Pero también es erróneo suponer que la explicación social es determinante o que los valores que integran la vida de las instituciones de Educación Superior son meros subproductos. Las relaciones entre la Universidad y la sociedad varían de manera considerable en situaciones históricas cambiantes. Cuando la sociedad cambia, la Universidad también, aunque a menudo lo hace por caminos inesperados, porque es parte del crecimiento social y no su mero reflejo. No obstante, entre los intersticios de las reflexiones acerca de nuestra universidad surge siempre la cuestión fundamental: cuáles son sus objetivos pero, además, quienes son las voces legítimas para señalar hacia dónde debe ir. Y así, como el ordenamiento político de la sociedad es algo demasiado serio como para que sobre el mismo decidan exclusivamente los de adentro, el destino de la universidad no es responsabilidad exclusiva de los universitarios sino de la comunidad nacional que la financia y a la que debe servir. Digamos, el norte del para quién y el para qué.

En síntesis: la universidad argentina ha cambiado y, pese a las particularidades de cada una y a los viejos y nuevos desafíos que aún quedan por saldar, el balance es altamente positivo para la nación en su conjunto y para cada una de las regiones donde se radican. La promoción de carreras no tradicionales que surgieron los últimos años de demandas regionales, los renovados modelos de organización y de gobierno que vienen consolidando líneas de investigación con fuerte inserción en el contexto social y político, la promoción de un diálogo más fluido con los gobiernos locales y los representantes de la producción y el trabajo son, entre otros múltiples

factores, muestras de una búsqueda de entablar nuevos, renovados y beneficiosos puentes entre la democracia de masas y nuestras universidades.

El sistema de Educación Superior enfrenta un desafío que es además un deber histórico: contribuir a alcanzar el desarrollo integral, independiente, pleno y sustentable de la comunidad nacional.

SECCIÓN 3

Investigación, tecnología, dependencia y planificación

Organización institucional de la investigación, el papel de la universidad, el problema de las prioridades y la cultura institucional del aislamiento. Dependencia cultural y tecnológica. La planificación como eje de la soberanía.

El fin del siglo XX y los inicios del XXI se presentan como un período de transiciones y mutaciones en todos los aspectos de la sociedad mundial: cambios en las relaciones de poder internacional, en las formas de producción, en los paradigmas científicos, revolución de las comunicaciones y los sistemas de información, emergencia de nuevas formas culturales y nuevos movimientos sociales.

Esas diversas transformaciones se tocan en al menos tres puntos. Esa conexión triangular potencia cada uno de esos cambios y los pone en estrecha relación a unos con otros. La primera intersección tiene que ver con el avance inexorable de los procesos de globalización. El segundo punto nodal se refiere a la velocidad con la cual cada cambio se desarrolla y, finalmente, el tercer eje se refiere a la importancia determinante que ha adquirido el conocimiento en todas y cada una de las relaciones humanas, culturales, políticas y económicas que constituyen el entramado social.

Hay páginas y páginas escritas sobre el significado de la globalización, y no es este el lugar para reponer esa discusión. Incluso hay quienes han sugerido que el concepto no tiene otra especificidad que una nueva denominación para el ya clásico fenómeno del imperialismo, sólo que con tono de resignación, reconociendo de antemano las consecuencias negativas que los procesos globalizantes tienen para muchos países.

Más allá de este punto sobre el cual volveremos, lo cierto es que en las últimas décadas la tendencia a desconocer las fronteras políticas y culturales tradicionales que separan a las naciones y pueblos se ha profundizado y, al mismo tiempo, ha generado la idea de que hay un ritmo histórico compartido por todas las sociedades y que los cambios ocurren de manera contemporánea en todas las partes del mundo. Consecuentemente, ha surgido la imagen de una cultura globalizada, con valores, ideas y prácticas comunes a escala cuasi planetaria.

Claro que la globalización logra consolidarse como principio organizador de la vida de los pueblos apoyándose en la velocidad con la que los cambios se producen. La revolución de las comunicaciones y los transportes ha acercado a las personas físicamente y también “virtualmente”: con los medios técnicos adecuados en un mismo encuentro podrían participar mis colegas de Buenos Aires, pero también los de Pekín, los de Sidney,

México y Oklahoma. La velocidad con que esos desarrollos tecnológicos se han dado, y se siguen dando, es tal que su comprensión y sus consecuencias resultan un desafío constante para cualquier analista social.

La velocidad se ha multiplicado no sólo en lo que hace a ese tipo de cambios, sino también en lo que toca a la identidad y el tejido social: los cambios en el estilo de vida, la demografía, la asistencia social, los valores, normas y enlace social, la participación de la mujer, la aparición de grupos de presión social, la atención al medio ambiente, el surgimiento de nuevas demandas y motivaciones impactan constantemente sobre el tejido social para recomponer luego otras identidades y pertenencias. En ese sentido, la velocidad de las transformaciones también ha generado cierta inestabilidad de las identidades tradicionales.

Otra distinción de nuestro tiempo tiene que ver con el avance científico y tecnológico constante: el “conocimiento” ha adquirido un rol central y se ha convertido en un recurso imprescindible para la economía moderna. La “era de la información” o la “sociedad del conocimiento” son distintos modos de titular este momento histórico, caracterizado por la:

“volatilidad de la demanda, la creciente segmentación de los mercados (por aspectos identitarios, culturales, estilísticos, nacionales, ideológicos, etc), las crecientes innovaciones productivas y el acortamiento del ciclo de vida de los productos, la variedad creciente de ofertas producto de la liberalización de los mercados, la innovación y la globalización, la contigüidad entre ciencia y tecnología, la cooperación creciente entre los ámbitos públicos y privados (y entre diferentes empresas muchas veces competidoras pero que cooperan para desarrollar tecnologías de base), el traslado parcial del peso de la investigación científica hacia el sector privado, la articulación

-sobre todo en los países centrales- de los sistemas educativos superiores con las empresas privadas, tanto en el desarrollo de las “capacidades” (skills) necesarias para modelos productivos como en la asociación de emprendimientos conjuntos para iniciativas productivo-comerciales¹”.

En ese nuevo paradigma se ha reducido la distancia entre el conocimiento científico y su aplicación tecnológica: la dinámica de búsqueda de conocimientos está guiada no sólo por objetivos académicos sino que, a la hora de definir los proyectos de investigación, hay también una articulación con los ámbitos socioeconómicos para buscar el aprovechamiento y la aplicación que los conocimientos obtenidos puedan tener.

Ahora bien: visto desde el paradigma científico del siglo XIX, la globalización, la velocidad del cambio y el imperio del conocimiento debieran ser atributos de los cuales enorgullecernos. Sin embargo, ese paradigma también auguraba que el avance de la ciencia traería la felicidad para todos los seres humanos, y una integración a nivel mundial aseguraría la paz y la comunión entre las naciones. Echando un vistazo a la realidad, ni uno ni otro pronóstico se han cumplido.

Por un lado, como sostuvimos más arriba, la globalización no beneficia por igual a todos los países que se “globalizan”, y en más de una ocasión enarbolar la bandera de la globalización tiende a consolidar situaciones de dependencia y subordinación de unas naciones a otras. Tomemos por caso lo que ocurre con el desarrollo científico.

1 Elbaum, Jorge (2003) “Legitimación y autonomía” en *Revista Propuestas para la sociedad, el gobierno y la producción*. Año VII, N° 10. Pág 32. San Justo, Universidad Nacional de La Matanza.

A primera vista, la globalización no sería contradictoria con los principios universalistas sobre los que se ha construido el conocimiento científico. Más aún, el vertiginoso desarrollo de las comunicaciones y las interacciones permitiría, en algún sentido, materializar la idea de una comunidad científica sin fronteras, trabajando mancomunadamente por la felicidad de la humanidad.

Desafortunadamente, la globalización y la inmediatez de las comunicaciones no se han orientado aún hacia esa construcción, y por el contrario, en muchos casos han mostrado otra cara no tan beneficiosa: en vez de una comunidad internacional sin distingos de naciones, la producción de conocimientos se ha concentrado en algunos lugares específicos, en la órbita de las instituciones pertenecientes a las naciones más poderosas del mundo, con lo cual los desarrollos científicos y tecnológicos han quedado subordinados a los intereses de unos pocos países. El paso siguiente ha sido la construcción de criterios de legitimidad y validez internacional a partir de los sistemas académicos, políticos y hasta económicos de esos mismos países. La aspiración a una libre circulación de conocimientos en realidad funciona como “exportación” de saberes desde los países más desarrollados a los más débiles, consolidando a los primeros como los legítimos productores de saberes y dejando a los segundos el lugar de receptores.

Subsiste la pregunta, por cierto filosófica e histórica a la vez, sobre el poder de la ciencia para hacer más felices a los hombres. Para muchos el avance descomunal de los conocimientos ha generado más tragedias que situaciones positivas para la sociedad; para otros, sólo el progreso científico puede asegurar la constante búsqueda de un mundo mejor.

Ni uno ni otro están totalmente equivocados, ni tienen la razón absoluta. En un coloquio realizado en México, en septiembre de 2004, sobre

las utopías y realidades que se abren con la sociedad del conocimiento, Ruy Pérez Tamayo al reflexionar sobre el contenido ético de la ciencia, presentaba dos historias, casi infantiles: una es la Aladino y la lámpara maravillosa, la otra la del doctor Frankenstein.

Aladino tropieza con una lámpara maravillosa de la cual sale un genio con inmensos poderes pero sujeto totalmente a los deseos de Aladino. La otra historia: Frankenstein crea un monstruo no tan “poderoso” como el genio, pero capaz de actuar más allá de la voluntad de su creador. La ciencia, ¿se parece al genio de Aladino o al monstruo de la novela de Shelley? Pérez Tamayo concluye que en realidad la ciencia tiene más que ver con el genio de la lámpara:

“como el genio de Alladín, posee un poder formidable pero al mismo tiempo obedece nuestras órdenes sumisa e incondicionalmente. Puede hacerlo todo, pero no tiene iniciativa (...) no tiene la capacidad de adquirir experiencia independiente de sus creadores, de sus promotores y sus usuarios. La ciencia no ha usurpado, ni puede usurpar, nuestra legítima postura de amos y dueños de nuestras ideas y de nuestras intenciones²”.

Tal como decíamos antes, ni globalización, ni la velocidad del conocimiento ni el poder de la ciencia y el conocimiento benefician a todos los países por igual. Y es claro que para la mayoría de los países americanos y africanos, esas coordenadas representan más una encrucijada a develar que un aseguramiento de que las mismas resolverán sus problemas actuales. Concretamente, sobre lo que quisiera reflexionar entonces es sobre los

2 Pérez Tamayo, Ruy (2004) “El conocimiento en la ciencia, la tecnología y la cultura” en *¿Era del conocimiento? Utopías y realidades*, pág.29, Solana, Fernando.(comp.) México, Casa Universitaria del libro,

recursos y carencias, las debilidades y fortalezas con que cuenta América del Sur para enfrentar el complejo mundo del siglo XXI.

Ciencia, tecnología y cultura en América del Sur

¿Cómo se desarrolló la ciencia, la tecnología y la cultura en América del Sur? Sin dudas, con muchísimas dificultades. Empezando por las condiciones materiales podemos mencionar como una constante de la etapa neoliberal: la falta de recursos, de inversión, la discontinuidad en las políticas aplicadas, represión y censura. Las carencias materiales y la inestabilidad política han inhibido un desarrollo creciente de la investigación, ciencia y la tecnología. Sin embargo, los últimos años, cuando asistimos a un proceso de recuperación de lo público y un ciclo de inversión en educación, investigación y ciencia, salieron nuevamente a la luz limitaciones de otro tipo, de tipo cultural. Los países sudamericanos han tenido muchas dificultades para construir un ámbito autocentrado para su ciencia y su tecnología y para definir un proyecto propio de desarrollo. Nos detendremos en este punto.

El historiador argentino Tulio Halperín Donghi, en su magistral *Historia contemporánea de América Latina*, se preguntaba qué es lo que podía dar unidad a una historia latinoamericana y reflexionaba de la siguiente manera:

“Una historia de América Latina que pretende hallar la garantía de su unidad y a la vez de su carácter efectivamente histórico al centrarse en el rasgo que domina la historia latinoamericana desde su incorporación a una unidad mundial, cuyo centro está en Europa: la situación colonial. Son las vicisitudes de esta situación, desde el primer pacto colonial cuyo agotamiento está en el punto de partida de la emancipación, hasta el establecimiento de un nuevo pacto más adecuado, sin

duda, para las nuevas metrópolis, ahora industriales y financieras a la vez que mercantiles, pero más adecuado también para una nueva Latinoamérica más dominada que antes de la Independencia por los señores de la tierra y una vez abierta la crisis de ese segundo pacto colonial, la búsqueda y fracaso de nuevas soluciones de equilibrio menos renovadoras de lo que suponían a la vez sus partidarios y adversarios; menos renovadoras, sobre todo, de lo que las transformaciones del orden mundial exigen de los países marginales que no quieren sufrir las consecuencias de un deterioro cada más rápido. Y, finalmente, el desequilibrio y las tensiones de la hora actual, que confluyen en conflictos planteados a escala planetaria³”.

Y esa marca colonial que atraviesa y se transforma en cada momento de la historia ha tocado también al desarrollo científico y tecnológico: la dependencia cultural

Durante el siglo XIX en América, tal vez con la excepción de los Estados Unidos, la ciencia era cosa de pocos hombres interesados sólo en ciertas áreas y respondía más a un deseo personal de conocer y a un amor al conocimiento que a un modelo de investigación vinculado a la producción o al desarrollo. La incorporación de la mayoría de los países americanos a la economía mundial, exportando materias primas e importando manufacturas e insumos, tampoco hizo demasiado por el desarrollo científico o tecnológico. Las actividades que se realizaban localmente requerían pocos conocimientos científicos, y en aquellos casos que sí se requería, la tecnología era provista por las propias metrópolis. Por ejemplo, en la Argentina, la explotación agropecuaria se hizo con muy bajos niveles de

3 Halperín Donghi, Tullio (1999) *Historia contemporánea de América Latina*. Ed. 6ª Edición, Buenos Aires, Alianza.

inversión en tecnología, a pesar de lo cual el país era uno de los principales exportadores mundiales de cereales y carnes. La tecnología que se necesitaba para desarrollar los transportes o las técnicas de enfriado fue aportada por los países europeos y se dio específicamente en las áreas de su interés, es decir a aquellas actividades vinculadas con la exportación de materias primas.

Ese proyecto se mantuvo durante las primeras décadas del siglo XX, con vicisitudes que, finalmente, colisionaron junto con el primer intento democrático argentino, el del radicalismo entre 1916 y 1930. Y cuando en aquel momento las economías entraron en crisis, muchos países americanos intentaron lo que se conoció como “industrialización por sustitución de importaciones”: aquello que antes se importaba, y que ya no podía seguir importándose por estar los países productores de manufacturas e insumos en crisis, comenzó a fabricarse en el país. Eso estimuló muy tímidamente el desarrollo en algunas áreas del conocimiento vinculadas a la producción industrial. Sin embargo, no fue una tendencia de largo plazo y si bien algunos países de la región, Brasil y Argentina, fundamentalmente, consiguieron montar un aparato industrial propio, la distancia entre conocimiento y aplicación siguió ensanchándose por décadas.

En ese progresivo distanciamiento colaboraron no sólo la falta de estímulos y dirección estatal, producto de las constantes crisis políticas y económicas, sino también la actitud de gran parte del empresariado, más propenso a “comprar” la tecnología producida en los países extranjeros que a promover un desarrollo local. Los ámbitos de desarrollo del conocimiento siguieron construyéndose su “torre de cristal”, investigando temas de su propio interés o trabajando para el sector productivo de una manera subsidiaria o dependiente de las matrices que se importaban.

Ahora bien, hasta aquí podríamos referirnos a una explicación del orden de lo técnico o, más bien, descriptivo de las particularidades de nuestro proceso de industrialización y cómo esto impacta en nuestra cultura e investigación. Sin embargo, es necesario incorporar esto en el marco de relaciones de poder más amplia; ahí aparece, entonces, como factor de la dependencia, la hegemonía alcanzada por los sistemas de investigación de los Estados Unidos y de algunos países europeos, que tiene como consecuencia el acotamiento de los espacios de decisión y promoción de temas y problemas. La velocidad y eficiencia con la cual esos sistemas se desenvuelven y la cantidad de recursos que manejan dejan a nuestros sistemas de investigación en una posición inferior. Al mismo tiempo, la hegemonía simbólica que los sistemas científicos del primer mundo tienen es tal que cualquier agenda de desarrollo científico está condicionada a que sea “aprobada” y legitimada en sus revistas, congresos y tantas otras instancias situadas en el Hemisferio Norte. Las condiciones se agravaron en los '90: el avance de la globalización, la velocidad de los cambios y el imperio del conocimiento favorecieron la situación de los países que ya contaban con sistemas científicos y tecnológicos desarrollados.

Otro aspecto también problemático es que la mayor parte de la financiación de las actividades en ciencia y técnica corre por cuenta del Estado. Es positivo que los estados conserven jurisdicción sobre lo que se hace en ciencia y técnica, pero las dificultades aparecen cuando la única fuente del financiamiento tiene que ver con la inversión pública. En países como Brasil o la Argentina, la participación de las instancias privadas como agentes de financiación del desarrollo científico es prácticamente inexistente: todo corre por cuenta del Estado. En ese sentido, son también las dependencias y organismos del Estado los principales ejecutores de la política científica: universidades, institutos, centros, programas. En Chile la situación un tanto diferente: si bien las universidades cumplen un papel

importante, el informe antes citado menciona la existencia de 150 empresas que desarrollan programas de investigación y desarrollo.

En todos los países existen órganos rectores de la política científica nacional, aunque en muchos casos su presencia es más nominal que real. En Bolivia, por ejemplo, una ley sancionada algunos años atrás preveía la creación de una Comisión Interministerial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Sin embargo, ha sido imposible que dicha ley se ponga en práctica, con lo cual todo lo que tiene que ver con la investigación depende de decisiones puntuales y provisorias.

El problema de cómo construir nuestras prioridades

A veces se suele discutir como si los temas de investigación no fueran condicionados, como si esos aparecieran producto de la creatividad de un genio aislado. No es exagerado, no podemos desconocer que el debate en torno a las prioridades se cristaliza, de manera simplista, en una dualidad entre quienes defienden un saber desinteresado, alejado de mundanas preocupaciones, enamorados del conocer como placer intelectual, y quienes, por el contrario, asocian el estudio a inquietudes materiales y dispuestos a relacionar el conocimiento con fuentes distintas al solo llamado a probar el fruto del árbol de la sabiduría. Una vieja polémica: en la antigua Grecia, Platón criticaba a quienes cobraban por impartir su ciencia. Infantil porque quienes defendemos la necesidad de la utilidad social y la pertinencia no somos mercenarios, sino que partimos de la concepción del conocimiento como actividad social atravesada por la dependencia, en este particular dependencia académica o, citando a Varsavsky, colonialismo científico. Por lo tanto, es necesario poner en cuestión las imágenes y los sentidos que instala esa dicotomía.

Hechas esas salvedades creo necesario recorrer aunque sea, someramente, las facetas de la polémica, ya que son múltiples y en que nuestros días se expresan en diversas cuestiones. ¿Cuál debe ser la relación entre ciencia básica y tecnología? ¿Es la educación superior un bien público, cuyas bondades difuminan en toda la sociedad o, por el contrario, una propiedad de la que se aprovechan los que la poseen? ¿Puede hablarse de calidad de estudios o de investigaciones sin tener en cuenta la pertinencia de los mismos?

Esta última pregunta tiene una trascendencia central para la realidad argentina porque la calidad científica y los procedimientos estatuidos para estimarla son establecidos por seres humanos. Y al igual que lo que ocurre en todas las esferas donde se emiten juicios de valor, no todas las opiniones pesan lo mismo. En este caso, la opinión de quienes están en lo que se supone la vanguardia de la ciencia, tiñe decisivamente los temas prioritarios a investigar, la bibliografía más recomendada, los planes de estudio correctos.

En la actualidad esa jerarquía temática, de lecturas y docentes, tiende a medirse a través de rankings de universidades, de fondos de investigación, de sistemas globalizados de publicaciones. Nada de ello es reprochable, por el contrario, permite conocer quién es quién a escala planetaria y una movilidad del conocimiento adquirido como nunca se conoció en el pasado. Sin embargo, la unificación del mundo científico y educativo conlleva no solo el riesgo de ignorar la diversidad sino sobre todo ser ciego a realidades distintas. Incluso, hoy se habla de dependencia académica para referirse al problema que aqueja al mundo científico que no pertenece al universo de los países ricos. Cómo utilizar el instrumental de la ciencia que, por definición, tiene una vocación universalista, para realidades y problemas que el propio sistema de jerarquización tiende a tener poco

presente o, incluso, a ignorar en la medida que surge de las naciones menos privilegiadas en lo económico.

Se trata ni más ni menos de una cuestión de poder: quién define las prioridades, qué espacio hay para las distintas voces, cuáles son los procedimientos para definir qué es importante. En un primer momento, resulta muy difícil modificar el quién. Sin embargo, hay más posibilidades para legitimar voces minoritarias y, sobre todo, definir procedimientos tales que el ombligo de los que definen las prioridades no sea el elemento central a la hora de las decisiones.

Esto que hasta aquí he llamado “procedimientos” no es sino la concepción a partir de la cual se establecen las prioridades en materia de investigación, bibliográficas, de carreras, de asignaturas. ¿Con qué parámetros las establecemos? Y de nuevo aquí aparece el interrogante del primer párrafo. La retroalimentación entre sociedad y actividad científica ¿también incluye el momento inicial, la opción por qué es importante?

¿Es que existe el saber por el saber mismo? ¿O se trata simplemente de ignorancia de parte del investigador, inconsciente de que su saber y su vocación están históricamente situados? La tan mentada libertad de elección temática en ocasiones no es sino el más puro seguidismo de las modas existentes en la respectiva disciplina. La naturalización de las opciones esconde las relaciones de poder preexistente en la respectiva esfera de actividad.

El análisis crítico de esas opciones tiene un efecto benéfico pues el mismo puede estar abierto a quienes no son especialistas en la temática, con la consecuencia democratizadora. Si hablamos de bienes públicos, los que más estamos dedicados a la cuestión, debemos incorporar un conjunto

de procedimientos para que esas discusiones salgan de los círculos de especialistas para inundar al de los ciudadanos.

De esa manera, la relación entre universidad y sociedad deja de ser retórica y unilateral para comenzar a tener una dinámica donde puede verificarse una retroalimentación mutua propia de comunidades integradas que aprovechan sus potencialidades en pos de una mayor justicia, también en el campo del conocimiento.

Hacia el desarrollo de una cultura autocentrada

Para que ese horizonte esté al alcance de nuestros países será necesario también que logremos superar dos actitudes que han caracterizado en más de una ocasión el modo en que nuestro continente se ha relacionado con los países más ricos. Y eso tiene que ver con el segundo aspecto problemático que marcábamos: la dimensión cultural.

Cada vez que se produce una avanzada de los países desarrollados sobre los nuestros, una situación repetida una y otra vez en la historia, nuestras naciones han respondido con una actitud ambivalente.

Siempre han estado los que, embelesados con las luces del primer mundo, han creído fervientemente que sólo se trataba de aceptar lo que de allí venía y realizar todos los esfuerzos necesarios para “ser parte de”. Muchas veces esa actitud implicó no medir costos, pérdidas ni consecuencias de largo plazo y la adopción de una posición pasiva frente a las exigencias que se requerían para poder “entrar”. También están los que aferrándose a una supuesta “tradicción” se niegan a mirar o aceptar lo que en el mundo exterior, a América, sucede, considerando que por el sólo hecho de ser foráneo es malo. Claro que eso implica estereotipar esas tradiciones, congelarlas y utilizarlas de manera acrítica, sin entender que esas tradiciones no

son esenciales sino son producto de la historia misma, de otras mixturas e intercambios culturales.

Las metáforas de “ser parte de”, de “entrar y salir”, “conservar frente a”, sirven para comprender en algún sentido cómo se ha establecido la relación entre América y los países más modernos. Como si América configurara un estadio anterior a esa modernidad, y la obligación sea poder superar ese estadio para entonces poder acercarse, parecerse, integrarse a esa otra parte del mundo “desarrollada”, “moderna”, “superior”. Razonamiento análogo a cuando se habla de campesinos o artesanos que deberían convertirse en obreros, o el habitante del campo tener una experiencia urbana, o el intelectual o artista incorporarse al avance tecnológico.

La polaridad entre civilización y barbarie, aunque tome otras denominaciones, tiende a sobrevivir y funcionar como la clave para entender nuestra situación. En esa disyuntiva polemizan quienes prefieren entrar a cualquier costo a la modernidad y quienes la niegan en pos de una tradición inmanente, cuyo origen parece perderse en los orígenes y no reconoce ningún contacto con el exterior.

Néstor García Canclini, investigador argentino radicado en México, ha escrito un trabajo clásico sobre este problema titulado “Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad”. Su hipótesis es que el entramado cultural de América es resultado precisamente de una mezcla, de una hibridación en la que conviven en tensión la tradición y la modernidad, aunque tradicionalistas y modernizadores se esfuercen para conseguir que su visión predomine sobre la otra. Dice García Canclini:

“Tanto los tradicionalistas como los modernizadores quisieron construir objetos puros. Los primeros imaginaron culturas nacionales y populares “auténticas”; buscaron preservarlas de la

industrialización, la masificación urbana y las influencias extranjeras. Los modernizadores concibieron un arte por el arte, un saber por el saber, sin fronteras territoriales, y confiaron a la experimentación y la innovación autónoma sus fantasías de progreso. Las diferencias para organizar esos campos sirvieron para organizar los bienes y las instituciones. Las artesanías iban a las ferias y concursos populares, las obras de arte a los museos y las bienales (...) Las ideologías modernizadoras, desde el liberalismo del siglo pasado hasta el desarrollismo, acentuaron esta compartimentación maniquea al imaginar que la modernización terminaría con las formas de producción, las creencias y los bienes tradicionales. Los mitos serían sustituidos por el conocimiento, las artesanías por la expansión industrial, los libros por los medios audiovisuales de comunicación⁴.

La pregunta sigue en pie: cómo debe situarse América frente a un mundo que se globaliza en el cual el conocimiento impera y los cambios se aceleran. Tal vez las claves para empezar a discutir esa situación sea precisamente el reconocimiento de la hibridación que atraviesa a nuestros países y al mismo tiempo la necesidad de potenciar esa hibridación, evitando ambos polos, tanto el de la aceptación acrítica de todo lo que viene de afuera, como el del tradicionalismo igualmente acrítico.

Necesitamos diseñar un proyecto científico y tecnológico que sitúe la agenda propia de intereses en diálogo con el mundo exterior. Y para ese diálogo la cuestión de la pertinencia es decisiva. Dialogar significa dar y recibir, aceptar y rechazar aquello que nos sirve o no nos sirve en función de nuestras necesidades, intereses, prioridades. Al mismo tiempo, la

4 Néstor García Canclini (1992) *Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires, Sudamericana.

pertinencia se juega también en el plano temporal, ya que debe poder combinarse con una visión de mediano y largo plazo. Lo pertinente no deben ser las prioridades de los países centrales ni aquellos temas impuestos por la coyuntura o la moda. Formular un proyecto autocentrado implica superar el cortoplacismo y la mimesis acrítica con la que se incorporan muchas veces los temas y problemas.

En más de una ocasión, al hablar de los obstáculos que enfrenta América para conseguir un desarrollo científico y tecnológico genuino se enfatizan las cuestiones materiales. Sin embargo, poco se dice del efecto positivo que sobre las cuestiones materiales puede tener la posibilidad de un desarrollo cultural propio. Este es el punto a entender y profundizar: el desarrollo de un proyecto cultural autocentrado es la clave para poder generar luego los recursos materiales con se sostendrá la ciencia, la tecnología y la cultura de nuestros países.

Los desafíos para las Ciencias Sociales en América y en la Argentina

Las Ciencias Sociales de América Latina tienen hoy una situación novedosa en relación a los últimos 60 años. Entre los '50 y los '80 el panorama político de nuestro sub-continente incidió fuertemente en el desarrollo de la investigación, muy en particular en el área de nuestras Ciencias. Exiliados, temas prohibidos, universidades cercadas, fueron noticia corriente por aquellos años y, por supuesto, las Ciencias Sociales estaban siempre en la ira de represores y comisarios políticos. Ese panorama cambió a partir del retorno a la democracia. La profesionalización creciente y una institucionalización mayor son elementos en los que todos coincidimos. En los últimos 30 años, las erogaciones en esa área fueron cambiando y las entidades que nos cobijaron se diversificaron creciendo, en particular dentro de América Latina, las de los sectores privados.

Las Ciencias Sociales tienen hoy un peso mayor que las demás áreas de conocimiento. Por ejemplo, hacia 2006 un 57% de los graduados americanos son de Ciencias Sociales y el 42 % del total de las Maestrías, pertenecen a nuestra área, según el último reporte de la UNESCO en 2010. Sin embargo, no se expresa en el nivel doctoral cuyo peso en el conjunto de las disciplinas es mucho menor. Ese cuadro también tiene rasgos particulares en el ámbito de la investigación. Por ejemplo, menos del 20% de los investigadores en la Argentina pertenecen al área de las Ciencias Sociales y todavía se mantienen fuertes debilidades de carácter socio-institucional tanto en los resultados como en la formación. Pensemos, por ejemplo, que muchos programas de posgrado son con dedicaciones parciales y sin exigencias específicas de investigación.

Ese paisaje por supuesto no es lineal ni mecánico. Sin ir muy lejos si se analiza el grado de internacionalización de nuestras publicaciones a través de los sistema de citas, encontramos que entre el '95 y 2007 hemos retrocedido en términos relativos frente a Brasil pero hemos incrementado nuestro peso en relación a México y este horizonte también es cierto a la hora de contar los artículos en coautoría con científicos de otros países.

Hecha esa descripción en la que choca bastante el peso de nuestros graduados con el peso de la investigación, me gustaría mencionar muy rápidamente tres puntos a los efectos de una revisión de las políticas de investigación que se llevan adelanten en nuestro país desde el Estado.

Me interesa comentar la temática de los mecanismos competitivos para financiar Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT), Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID) y muchísimas otras siglas que hoy forman parte de nuestra cotidianeidad. En general, fueron adoptados durante los '90 y aunque fueron objeto de numerosas críticas, siguen subsistiendo y desarrollándose porque combinan creación de nue-

vos conocimientos con una suerte de transparencia a través del análisis de pares. Ahora bien, ¿es adecuado este mecanismo para las Ciencias Sociales? ¿Qué correcciones deberíamos hacer al respecto? Es sabido que esos esquemas suelen tener la dificultad de premiar a los buenos pero sin elevar a los mediocres, con lo que la distancia entre ambos extremos, cuando de instituciones hablamos, tiene el riesgo de hacer aún más heterogéneo el sistema ¿Eso es bueno o malo? ¿Cómo coordinar, en otras palabras, la calidad con la promoción? Por supuesto, que cuantos más investigadores buenos haya habrá más posibles investigaciones de calidad, la cantidad no va en desmedro de la calidad sino al contrario. No obstante, cuando hay recursos escasos la discusión deja de ser polarizada y se centra en las proporciones. Entonces mi pregunta es ¿las proporciones elegidas actualmente son válidas y adecuadas para nuestra situación? Incluso, antes de pretender avanzar para responder esa pregunta, me parece que muchísimas veces encontramos que ni siquiera estamos de acuerdo con los indicadores para esas preguntas y, en ocasiones, la polémica adquiere la forma de defensa de intereses antes que en la elaboración de parámetros que nos permitan un análisis sobre bases ciertas. En particular, los científicos sociales entendemos que podemos analizar todos los fenómenos con técnicas cuantitativas y cualitativas, pero muchas veces terminamos afirmando que nuestra realidad es imposible de entender en esos términos y que su comprensión es imposible para los que están afuera.

Las políticas de investigación y los investigadores

Otro elemento que me gustaría analizar es en particular la política sobre y hacia los investigadores en tanto incentivos como la carrera del investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ambos constituyen los dos ejes centrales sobre los que transcurre la política de nuestro país.

La formación de investigadores de larga trayectoria comenzó a mediados de la década del '50' y tuvo sus avatares en tanto las Ciencias Sociales, pequeñas en el todo del CONICET, y fueron hegemonizadas tradicionalmente por el área de Historia. Para colmo, con un sesgo ideológico claro que, desde los '80, ayudó a que se fuera aislando, desflecando, dando lugar en la actualidad a una realidad distinta, aunque manteniendo la tensión inicial de qué significa un esquema muy análogo al Centre national de la recherche scientifique (CNRS) francés en un contexto de pocos fondos, primero, y de hegemonía creciente de los Estados Unidos después. A la inversa, los incentivos se inspiran en el sistema nacional de investigadores mexicanos y se inscribe en un esquema distinto, pues aquí es común que haya rencasillamiento hacia abajo, no sólo para arriba de los investigadores. Aquí también, y todos las conocemos, han aparecido muchas críticas basadas, sobre todo, en los criterios a utilizar. A mi juicio, es necesaria una revisión periódica a fondo lo que, dado el conservadurismo extremo de nuestra realidad universitaria, resulta difícil llevar adelante. Tanto para una figura como para la otra, para los incentivos como para los investigadores de CONICET, pero sobre todo para ésta última, es necesario discutir algunos temas específicos de las Ciencias Sociales, porque en ocasiones resultan colonizadas por criterios utilizados por otras disciplinas. La sola clasificación, para todos aquellos que hemos pasado por ahí, en “ciencias duras” y “ciencias blandas”, nos da una idea de los prejuicios existentes al respecto, tal como si clasificáramos a las ciencias en “sociales” y “antisociales”. Reconozcamos aquí que las fortalezas de las otras disciplinas se basan también en la indiferencia y la falta de consensos. En las nuestras, no sólo en la propia producción sino en cuanto a investigadores.

Quisiera volver sobre un tema que recién mencioné: nuestro país surgió a la investigación profesionalizada imitando el modelo francés de fuerte hincapié en las jerarquías de los investigadores. Ese esquema está en franca decadencia cuando no extinción, incluso en la misma Francia. Hoy

tiende a ser hegemónico el modelo norteamericano, más flexible y sustentado en resultados. Esa tensión cruza permanentemente las políticas de investigación en todo el mundo y si bien nosotros vamos transformándonos paulatinamente, lo hacemos en el marco del primero, del tradicional. Eso lleva a problemas muy difíciles de resolver, un feudalismo excesivo en la estructura de poder de los investigadores, un envejecimiento enorme en la pirámide de edades, entre otros. En algunos casos se corrige ampliando la base, el número neto de personas dedicadas a la investigación, pero ese paliativo no nos debería dificultar una discusión mayor sobre el esquema que tendríamos que adoptar.

El último aspecto a tener en cuenta, es la inserción diferencial que hoy tiene la política de posgrados a cargo de la Secretaría de Políticas Universitarias por un lado, y la política de fomento a la investigación a cargo del Ministerio de Ciencia y Técnica por el otro. La orientación de la investigación y los investigadores del CONICET están en un área, mientras que la formación de los investigadores a través del posgrado y la política de incentivos, en otra. Esta doble inserción, a mi juicio, no es buena para el país y una mejor resolución para esta dificultad resulta imprescindible a la hora de pensar una política más activa. Eso es válido no solo para ver las dimensiones que tiene que tener cada una de las disciplinas, sino incluso para redefinir las cosas dentro mismo de las Ciencias Sociales, en particular para lograr que la economía, la categoría más prolífica en la Argentina según la UNESCO entre el '95 y 2007, vuelva al seno de las Ciencias Sociales. Incluso, la actual discusión sobre el destino de quienes terminan sus becas en el CONICET y que puedan ingresar a esa institución dado el diferencial importante que hay entre becarios exitosos e ingresantes, puede ser interesante para rediscutir alguno de los temas que aquí planteo muy brevemente.

Patentes y soberanía

En el artículo “La transferencia tecnológica ciencia: desafíos para la apropiación del conocimiento desde la universidad” (Codner & Becerra & Díaz, 2012) se puso de manifiesto un problema central: un conjunto de artículos de investigadores argentinos de las universidades argentinas, financiados por el Estado argentino, aparecen como fuentes en patentes solicitadas por países centrales (p. 163. op.cit.). Por lo tanto queda demostrado que no sólo tenemos un problema de planificación de prioridades, sino también de apropiación de la innovación y transferencia. Los autores lo llamaron con buen tino “transferencia tecnológica ciega”. Yo sería un poco más tremendista porque a mi parecer esto se convierte hoy en un problema de soberanía del conocimiento, por lo tanto hablaría de una transferencia colonizada producto de nuestra cultura “academicista”.

En la Argentina las universidades nacionales concentran el grueso de la investigación, razón por la cual adquieren un papel central en la discusión por la transferencia. Pensemos además que en la actualidad hay universidades ubicadas en zonas de escaso desarrollo, por lo tanto nuestras instituciones pueden adquirir un papel importante a nivel local en la articulación entre Estado y sectores productivos locales.

Me parece, entonces, central que incorporemos esta dimensión de la innovación y la transferencia a nuestras políticas y nuestras reivindicaciones sobre la universidad y la investigación, ya que muchas veces la hemos dejado de lado, aunque hoy son el centro de la disputa por la soberanía. En otras palabras, nuestra política de ciencia y tecnología no debe terminarse en una cuestión cuantitativa sobre porcentaje de inversión del PBI, sino que debe incorporar también estas dimensiones del orden cualitativo.

Reflexiones finales

La política en investigación tiene elementos análogos a los cambios en la educación, sus transformaciones son prácticamente invisibles en el corto plazo. La etapa política actual es de ajuste para el sector y eso, indudablemente, limita la discusión. Sin embargo, en momentos de auge reproducimos esquemas cuantitativos de crecimiento de nuestro sector sin transformarlo cualitativamente. Por eso creo que es necesario no abandonar la mirada de largo plazo, los desafíos al futuro. Esa mirada tiene la virtud de corrernos sobre la discusión puntual y someterle a un anudamiento de sentidos mayor. Por lo tanto, las preguntas por las políticas de investigación deben comenzar por la principal: ¿Qué queremos para la Argentina? ¿Cómo pensamos la articulación con las necesidades de la sociedad? ¿Qué queremos para la investigación en Ciencias Sociales? ¿Y para las ciencias básicas? ¿Y para la transferencia tecnológica? A mi parecer, falta mucha discusión todavía que aterrice en las propuestas a implementar y que surja de una crítica de lo aquí realizado que es mucho, que ha sido mucho, pero que puede ser muy perfeccionado. También estoy seguro que hay que cambiar los enfoques de la discusión, debemos abandonar los prejuicios anidados en torno a la utilidad, debemos hacernos cargo de la transferencia tecnológica. Hay que correrse de esquemas vetustos que anclados en ciertas concepciones liberales anulan la planificación.

SECCIÓN 4

Una nueva política universitaria: presupuesto, inclusión, calidad y territorialización

Breve repaso de las políticas universitarias 2003-2015. Sentidos de las políticas: la incorporación de nuevos sujetos otrora excluidos a la universidad. Un falso dilema: ¿inclusión o calidad? La calidad como un problema situado. La experiencia de la Jauretche

¿Existió una grieta en las universidades?

Las universidades son disimiles en su tamaño, en sus líneas académicas y de investigación y en la composición social de alumnos. Otro tanto ocurre en el plano ideológico y partidario y cada institución posee características y dinámicas políticas propias. En varias oportunidades el ex

Ministro de Educación de la Nación, Esteban Bullrich, mencionó que el kirchnerismo conformó una “grieta” universitaria entre los rectores radicales y los peronistas. No considero acertado el enunciado por el hecho de que la gestión universitaria de la última década se desarrolló reconociendo y respetando la diversidad y la pluralidad de posicionamientos y trayectorias existentes en la Educación Superior. Más allá de quién presidió la Secretaría de Políticas Universitarias, sea radical o sea peronista, provenga de universidades grandes o pequeñas, sean del interior del país o de Buenos Aires, existió una política de Estado caracterizada por el respeto a las autonomías y a la diversidad propia de cada institución. La etapa estuvo signada por el trabajo mancomunado entre instituciones académicas y representantes del Estado Nacional. Esa actitud quedó expresada en los diversos pronunciamientos del CIN, en los cuales se reconocieron los avances de las Políticas Públicas en educación. En 2010 los rectores de las universidades nacionales publicaron el texto *Las Universidades Públicas en el año del Bicentenario* en el que destacaron los aciertos que conllevó el aumento de la inversión en educación, el surgimiento del Programa de Infraestructura Universitaria, la recuperación de la Educación Técnica, el lanzamiento del Programa de Becas de carreras universitarias prioritarias y la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. El documento manifiesta:

“En los últimos años, venimos involucrándonos y participando cada vez más activamente en cuestiones que entendemos trascendentes para el país. Los debates sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la participación en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, el papel fundamental asignado en la implementación del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre, y otras acciones articuladas a partir del Consejo Interuniversitario Nacional con varios Ministerios son prueba palpable de ello. Especialmente, el Programa Estratégico de Investigación y Desarrollo generado a iniciativa del propio Consejo, en consonancia

con las políticas nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, es un valioso ejemplo de lo que podemos hacer”.

En abril de 2015, el CIN emitió el documento “Las universidades públicas propiciamos una política de Estado en Educación Superior” que puso el énfasis en la “autonomía responsable”, la “inclusión”, la “pertinencia para contribuir al desarrollo sustentable con equidad” y el “compromiso social”, para fundamentar que “la universidad debe pensarse en función de un proyecto de país”. En el documento los rectores reiteramos los avances mencionados y reivindicamos los programas de mejoramiento de la calidad universitaria, el plan Conectar Igualdad, la creación de nuevas universidades o la apertura del Ministerio de Cultura. El documento concluye afirmando que “en estos años las universidades hemos tenido un crecimiento histórico en el país. Es nuestro deseo, como representantes del sistema universitario público, que este proceso continúe y se profundice como base del desarrollo de nuestra nación”.

Los documentos que expresan la existencia de un acuerdo generalizado fueron producto de un conjunto de políticas del Estado hacia el sistema. En ese sentido, hay que mencionar el aumento constante del presupuesto universitario: desde 2003 en adelante el presupuesto de las universidades aumentó de manera ininterrumpida. La inversión estatal en las Casas de Altos Estudios se elevó de del 0,53% del PBI en 2003, al 1,08% en 2013. Esa última cifra supera la media de las últimas décadas: en 1983 la inversión representó el 0,69% del PBI, en 1987 de 0,78%, la medida más alta de la etapa, en 1989 de 0,58 % y en el período 1990 alcanzó el 0,58 % en promedio. Si se suman la inversión pública de la educación superior no universitaria y los gastos del subsistema privado, la inversión alcanza el 1,2% del PBI. En 2007 el valor era similar a los porcentajes invertidos en México (1,2%), Alemania (1,1%) o España (1,1%) (Broto, 2012).

En 2003, el presupuesto fue de \$ 2.000 millones y en 2015 alcanzó los \$ 38.934 millones. Atendiendo que el PBI se duplicó en una década y que desde 2005 los aumentos presupuestarios superaron el 30% frente a una inflación promedio del 25%, en términos reales solamente entre 2006 y 2011 las partidas de recursos para las instituciones estatales se acrecentaron un 42% (Del Bello, 2012).

La inversión por alumno en el período 2003-2010 se incrementó un 517% pasando de \$ 1.586 a 9.777 pesos. Si se consideran meramente los alumnos regulares que aprobaron por lo menos dos asignaturas al año, en 2010 la cifra aumenta a \$ 14.208 por estudiante (Broto, 2012).

No podemos dejar de ver como parte de esas políticas y de la normalización del sistema, el reconocimiento de derechos laborales de docentes y nodocentes. En 2013 había 181.610 cargos en las universidades nacionales distribuidos entre docentes (119.353), nodocentes (48.188), profesores preuniversitarios (10.581) y autoridades (3488) (Anuario SPU, 2013). Una característica fundamental de ese período fue que los trabajadores universitarios mejoraron considerablemente ingresos y consolidaron derechos. Hasta 2016, se desarrollaron paritarias que superaron la inflación. Por primera vez en la historia argentina, los docentes y nodocentes tienen Convenios Colectivos de Trabajo homologados por el Estado nacional. Como resultado de esas políticas tendientes a la reparación de derechos fue desapareciendo paulatinamente el conflicto salarial universitario y las instituciones se abocaron a las actividades académicas y científicas que le son propias. La construcción concertada de los programas con los diversos actores institucionales y políticos favoreció su desarrollo exitoso.

A ello debemos sumar los Programas de mejoramiento de la Infraestructura del Ministerio de Planificación y de la propia Secretaría de Políticas Universitarias. Así como también, programas de mejoramiento,

promoción y calidad universitaria. Durante los 12 años de gestión la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) financió políticas que tendieron a mejorar la calidad y a garantizar el desenvolvimiento de las universidades y de sus equipos docentes y de investigación.

No pueden dejar de destacarse los programas de apoyo a las Ciencias Sociales (PROSOC), a las Ciencias Humanas (PROHUM), a las Veterinarias (PROMVET), a las Ciencias Exactas y Naturales (PACENI), a las Ciencias Económicas e Informáticas, a las Ingenierías (PROMEI I Y II), a las Ciencias Agrarias (PROMAGRO) o al área de Farmacia y Bioquímica (PROMFYB) y el Plan Estratégico de Formación de Ingenieros (PEFI). El Programa de apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas (PROUN) estuvo orientado a apoyar a las instituciones con menos de diez años de surgimiento. Una vez que son asignados los recursos, se incorporan al presupuesto que fija la ley del período siguiente, tendiendo a corregir dificultades y demandas propias de una etapa de creación y de expansión académica y de infraestructura.

Se desarrollaron Planes para Formación de Técnicos Informáticos y entre 2007 y 2010 se firmaron 84 convenios tendientes a consolidar plantas docentes, actualizar planes de estudio o adquirir equipamiento.

La política para el desarrollo de la carrera científica queda expresada en el siguiente cuadro:

Año	2003	2013
Investigadores	3.804	7.194
Técnicos	2.378	2.312
Becarios	2.221	8.553
Presupuesto (en millones de pesos)	260	2900

*(Elaboración propia
con datos del MINCyT)*

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) destinó recursos para las universidades. Entre los programas de la ANPCYT se destacan los Fondos para la Investigación Científica y Tecnológica¹ (FONCyT), Tecnológico Argentino (FONTAR), Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT) y Argentino Sectorial (FONARSEC). En 2002, la Agencia ejecutó \$ 55 millones y en 2012 la cifra alcanzó los \$1.000 millones en más de 2.000 iniciativas.

En el caso particular de los estudiantes de grado se desarrollaron programas de becas y de apoyo social: programa de Becas Universitarias, Becas Bicentenario y Progresar. En 1947, se estableció por ley 13.031/47 por primera vez en la Argentina el derecho a becas de los estudiantes universitarios. Dos años más tarde, se declaró la gratuidad universitaria con el decreto 29.337 que estableció que:

“El engrandecimiento y auténtico progreso de un pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen (...) el Estado debe prestar todo su apoyo a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir al bienestar y prosperidad de la Nación, suprimiendo todo obstáculo que les impida o trabe el cumplimiento de tan notable como legítima vocación (...) Una forma racional de propender al alcance de los fines expresados es el establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita para todos los jóvenes que anhelan instruirse para el bien del país”.

1 Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT), Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO), Proyectos de Modernización de Equipamientos (PME), Programa de Áreas Estratégicas (PAE), Reuniones Científicas (RC), Proyectos de Plataformas Tecnológicas (PPL), Becas Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (Becas TIC), Programa de Recursos Humanos (PRH), Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID), Proyectos de Investigación y Desarrollo Clínicos (PIDC), Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Start UP (PICT Start Up), Ideas Proyectos Concertados con Empresas (IP-PCE).

Esos antecedentes fueron tomados muy en cuenta. Mientras que en 2002 el Estado destinaba \$7.200.000 a 2.453 beneficiarios del Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), en 2013 el mismo Programa alcanzó a 16.669 alumnos y destinó un monto superior a los \$ 60 millones. A esas becas, desde 2010, se agregó el programa Becas Bicentenario en cuya primera convocatoria asignó el beneficio a 34.370 jóvenes. Las becas se orientaron a áreas estratégicas como es el caso de los alimentos, la informática, el petróleo, el diseño industrial, la astronomía, biología, química y otro grupo de ingenierías vinculadas al modelo de desarrollo nacional.

Becados y recursos por año y programa

	2002	2006	2010	2013
PNBU - Recursos (\$)	7.200.000	15.647.500	45.063.000	60.008.400
PNBU - Cantidad de becados	2453	6259	15.021	16.669
Becas Bicentenario Recursos (\$)	—	—	168.988.022	213.816.900
Becas Bicentenario Cantidad de becados	—	—	34.370	28.644

Elaboración propia con datos del Anuario de Política Universitaria 2013

De las 2.453 becas existentes en 2002, el Estado Nacional pasó a financiar 45.313 alumnos en esos programas, destinando en 2013 más de \$ 273 millones.

Además se crearon becas de Tecnología de la Información y la Comunicación (TICs) en nivel de grado y un Programa de Becas para la finalización de Tesis de Posgrado para docentes de Universidades Nacionales (PROFITE). La iniciativa realizó dos convocatorias y entregó 293 becas para alumnos avanzados que se encuentran en proceso de finalización de tesis de maestría o de doctorado.

La expansión del Sistema de Educación Superior hacia ciudades con escasa tradición académica y caracterizadas por la existencia de problemas económicos y sociales no resueltos implicó para a grupos de bajos ingresos la posibilidad de estudiar. Las estadísticas son elocuentes: el 75% de los alumnos de las instituciones de la Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense (RUNCOB) son primera generación de estudios superiores.

Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores

El programa de incentivos surgió en 1993 para promover la actividad de investigación entre los docentes universitarios. Para adscribir al programa es requisito formar parte de un proyecto de investigación acreditado y someterse a una evaluación de pares para obtener la “categorización” en una escala de I a V.

Así, en 2012 habían incentivados 8.359 proyectos, con un promedio de cuatro miembros cada uno. A las Convocatorias de Categorización de 2009 y 2011 “se presentaron 36.238 docentes investigadores que superan en un 54% los de la convocatoria 2004”. Mientras que en 2003 había 16.662 docentes categorizados, en 2012 la cifra aumentó a 24.014.

Si bien la cantidad de docentes del programa aumentó, los recursos destinados no tuvieron la entidad suficiente lo que redujo considerablemente su impacto. Así, en la última década, el programa perdió importancia relativa en la composición del ingreso docente en relación a la década del noventa², cuando representó el 30% de una remuneración docente tiempo completo (Del Bello, 2012). Pese a esa realidad, la categorización sigue siendo un mecanismo de asignación de capital cultural a la hora de

2 En el Presupuesto Universitario 2017 aumentó un 50 por ciento. Fuente: UNIPE 2016 .

distribuir recursos de proyectos, de conformar jurados académicos o de implementar procesos de evaluación institucional.

Nuevas universidades

Con la creación de las Universidades de Chaco Austral y de Río Negro, ambas en 2007, se inició el proceso de expansión universitaria más importante de la historia de la Argentina. De 2007 al 2015 se crearon 19 nuevas Casas del Altos Estudios a lo largo y ancho del país.

Período	Apertura de universidades
1968 a 1973 / Plan Taquini	14
1989 a 2003 / Menem a Duhalde	13
2003 a 2015 / kirchnerismo	19

La apertura de nuevas instituciones facilita la federalización del Sistema de Educación Superior. Todas las provincias tienen una o más universidades nacionales a la vez que desconcentra la oferta de las instituciones de grandes dimensiones. El sistema va conformándose con instituciones cuyo número de alumnos, docentes e infraestructura hace dinámico y posible su efectiva gestión, lo que es importante para garantizar el derecho a la Educación Superior e implica la presencia efectiva del Estado nacional que invierte recursos humanos y materiales en diversas ciudades.

Por lo demás, en la medida que las nuevas universidades se alimentan inicialmente de egresados provenientes de instituciones con más tradición, pueden conformar una actividad académica de excelencia, en el marco de una inserción social y productiva efectiva y fructífera con el medio. En numerosas oportunidades, aunque no en todas, esa expansión en cuanto a carreras y líneas de investigación estuvo vinculada al área de radicación e influencia de la institución.

Además de las universidades mencionadas, se crearon tres Institutos Universitarios y, en acuerdo con las universidades y gobiernos locales de diversas provincias, se impulsó el surgimiento de Centros Regionales de Educación Superior (CRES). La propuesta inicial surgió en 2009 y se propuso llevar las ofertas educativas a localidades alejadas de las sedes universitarias. El Ministerio de Educación nacional sancionó en 2012 la Resolución 1.368 aprobando el “Programa de Expansión de la Educación Superior” y “Criterios y Estándares para las Actividades Académicas de los CRES”.

Entre 2003 y 2013 la matrícula de estudiantes de grado y pregrado de las universidades estatales pasó de 1.273.832 a 1.437.611 con una tasa promedio de crecimiento anual del 1,2%, mientras que la tasa de crecimiento del sistema de gestión privada aumentó un 6,2% aumentando de 215.411 a 393.132. Con esas cifras, este último sistema no superó el 20% de la matrícula del conjunto del sistema universitario.

Inclusión: la clave de la territorialización

Hasta aquí mencionamos un conjunto de medidas principalmente vinculadas a un aumento cuantitativo, que no es menor, pero que perderíamos de vista sino mencionamos el hilo que condujo estas políticas, que a mi juicio es el de la inclusión. Partimos del siguiente hecho: nuestro sistema, dado el desarancelamiento de 1949, se caracteriza por un carácter ampliamente abarcativo de la población. Por tanto, para ampliar el acceso en el siglo XXI, era necesario superar las barreras que suponía la intensa concentración de la oferta de Educación Superior en las ciudades tradicionales. Por eso, la política de democratización que describimos anteriormente necesitaba instalarse de forma cercana a donde viven millones de habitantes para los cuales es imposible desplazarse para ir a estudiar, ya sea porque es un gasto económicamente inviable o porque dado que

trabajan, les resulta imposible compatibilizar tiempo de estudio y tiempo de trabajo. Es por eso que, de las nuevas universidades nacionales creadas, 13 de ellas se sitúan en ciudades en que no existía oferta educativa, ni tampoco instituciones cercanas.

El impacto de esa política puede medirse por dos variables. Una es el incremento de la matrícula estudiantil, lo que habla de un aumento cuantitativo y, por otro, la democratización efectiva en términos cualitativos, ya que quienes acceden a las nuevas universidades, en su inmensa mayoría, son primera generación de estudiantes universitarios en su familia.

En 2001 había 1.412.999 estudiantes universitarios. En 2013, 1.912.405. En 2014 hubo un total de 499.000 nuevos estudiantes de los cuales 78% estudiaba en universidad de gestión pública y sólo un 22% en universidades de gestión privada. Los números hablan de un gran incremento de la población estudiantil dado que la población argentina en ese período creció un 14%; mientras que la población de estudiantes universitarios se incrementó en un 35 por ciento. El crecimiento fue acompañado de un aumento de las instituciones universitarias públicas, que en 2003 eran 39 y en la actualidad son unas 54.

La apuesta fue entonces la creación de nuevas universidades en municipios con estados de desarrollo económico y de consolidación urbana aún incipientes, en los cuales los estudiantes atravesaban las dificultades de acceso a la educación superior. Un cambio que obliga a la universidad a abandonar esa idea de formación de elites para convertirse una institución pública que viene a asegurar de forma efectiva el derecho a la Educación.

La población que hoy accede a la universidad, tanto por la creciente cantidad así como por razones en torno a su trayectoria escolar y de vida, implica nuevos desafíos. Nos encontramos, por ejemplo, con una extre-

ma fragilidad de la mayoría de los estudiantes para abordar sus estudios superiores, dado que un alto porcentaje son primera generación de estudiantes universitarios. Asimismo, el promedio de edad de los ingresantes es alto, lo que permite suponer un grupo etario muy heterogéneo, siendo que conviven recién graduados de la escuela media con muchos que han dejado hace tiempo la dinámica de estudio o donde las responsabilidades familiares acotan el tiempo disponible. Al mismo tiempo, nos encontramos con una alta inserción laboral de los estudiantes que exige un esfuerzo particular a las instituciones en el diseño de la oferta horaria para facilitar la permanencia y continuidad de los estudios.

La universidad aparece en muchos casos como el único actor capaz de ofrecer el soporte y la formación en hábitos de la vida universitaria y también con la responsabilidad de revertir las deficiencias. Es decir, nos hacemos responsables de terminar con el legado que dejó la destrucción de la educación tras los años del neoliberalismo. Por esa razón, la universidad inclusiva que realiza aquel derecho que hasta hace años era puramente nominal, ahora incluye a nuevos estudiantes, pero, en la lógica de garantizar el derecho a la educación, no puede expulsarlos el primer año a causa de haber tenido una educación inicial y media deficiente. La universidad no puede abrirles las puertas para luego decirles que se deben ir como consecuencia de su trayectoria educativa. La nueva meta de la educación debe ser revertir esas desigualdades heredadas para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades.

Frente a esa realidad, las instituciones se plantean una serie de estrategias de acompañamiento que apoyen a los estudiantes para transcurrir el primer año de vida universitaria: orientación educativa a través de tutorías individuales o grupales y clases de apoyo, becas, textos de cátedra, orientación administrativa permanente, seguimiento de alumnos con ausencias prolongadas, apoyo para el uso de herramientas informáticas de

gestión académica y de búsqueda y análisis de información, asistencia para la adquisición de metodologías de estudio. Se trata de un cambio de la cultura institucional que abandona el paradigma excluyente y desinteresado para tomar como bandera la inclusión y el compromiso, sin dejar de lado la calidad académica como norte.

En el largo plazo la apuesta debe ser la generación de políticas de vinculación entre la escuela media y la educación superior para que el paso de una instancia a otra no signifique un abismo insalvable. Eso significa que la universidad asuma un rol dentro del sistema de educación del Estado y abandone el aislamiento y el fraccionamiento del cual durante mucho tiempo hizo gala, en pos de seguir manteniendo su mitología de instancia inaccesible como fundamento de la excelencia. El fundamento de ese cambio no reside sólo en la letra de la legislación o los estatutos, sino que su principal sostén son las prácticas de los docentes, de los trabajadores nodocentes y de las autoridades. Hablamos de una nueva misión social de las universidades vinculadas al énfasis en el real proceso de enseñanza-aprendizaje, abandonado una idea elitista de universidad. Al mismo tiempo, lo entendemos como prácticas de docencia, de investigación y de gestión comprometidas con mejorar los niveles de retención y egreso.

Calidad y masividad

Superar el falso debate en el cual masividad y calidad se excluyen es un gran desafío. El mito instalado desde la visión elitista nos pone en la encrucijada de tener que elegir entre ser para todos y ser de calidad. Esa visión sólo es sostenible cuando se entiende que la universidad es un privilegio y no un derecho. En la actualidad, cuando comprendemos que parte fundamental de la misión social de la universidad es ser un agente público que debe hacer accesible un derecho, la universidad no puede elegir entre alguno de los dos polos de esa falsa encrucijada sino, y como

decía anteriormente, debe garantizar el ingreso, la permanencia y el egreso de todo aquel que tengan la aspiración de estudiar.

Una universidad que expulsa a más de la mitad de sus aspirantes, no es una universidad de excelencia, es una institución que no cumple con la función asignada. Por tanto, existe un primer cambio en torno a lo que entendemos por calidad, que no puede ser sinónimo de minorías, razón por la que debemos incorporar como eje del debate por la calidad el número de egresados en función de la cantidad de estudiantes. No obstante, nuestro concepto de calidad no puede abroquelarse en una cuestión estadística cuantitativa. La calidad tiene que avanzar hacia incorporar el criterio de pertinencia. Una verdadera formación de calidad es aquella que fundamenta el proceso de enseñanza y aprendizaje en función de los problemas reales de nuestra nación. Se trata de incorporar los saberes y las técnicas universales, para buscar soluciones propias a los problemas del desarrollo regional y local.

No se puede seguir formando profesionales que sean especialistas en el “saber decir”, pero que no sepan “hacer”. Tampoco podemos buscar excelentes técnicos que tiendan a importar las soluciones acríticamente. Ocurrió en muchos momentos de nuestra historia pero el ejemplo es la década del '90, en la que el neoliberalismo logró imponer una cultura e que nos enseñaba a odiar lo propio, tal como si repitiéramos la dicotomía de civilización o barbarie. Nos habían instalado que todo lo extranjero era civilizado, que era lo que había que hacer. Los que manejaban el Estado importaban recetas económicas impuestas por organismos internacionales que nos convertían en un país desindustrializado, pobre y que se endeudaba para pagar deuda. Esa supuesta civilización nos enterró en la barbarie.

Es necesario reiterar que no existe ningún sistema educativo que sea independiente y autónomo ya que es producto de los condicionamientos

socio-históricos. Tampoco existe ciencia, cultura, ni profesión neutra. Por esa razón, la calidad no puede estar disociada de la pertinencia, ni del compromiso social. La calidad académica no puede quedar relegada a la cuestión técnico-profesional, sino que debemos incorporar a la noción de calidad la capacidad de entendimiento de las problemáticas locales. No puede existir calidad de enseñanza disociada del aprendizaje, ni medir calidad en base a una formación que no incorpore el aprendizaje en base a problemas reales. En función de ese cambio de paradigma abandonamos la idea de un conocimiento universal al cual debemos llegar, sino que partimos de las necesidades que existen en nuestra sociedad como objetivo para desarrollar un conocimiento en función de contribuir a la solución de aquellos.

De aquí nace que nuestra misión sea la de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, a desandar las trabas que impiden el desarrollo económico regional, a aportar al conocimiento de la cultura local y nacional. Es decir, tomamos como nuestra agenda “académica” las necesidades existentes y las políticas planteadas en materia de desarrollo. Desde este punto, nuestra oferta académica así como nuestra idea de calidad, se encuentran asociadas orgánicamente a la misión social, que es para mí el giro copernicano en materia de política universitaria que vivimos en la actualidad. Lo social, lo académico, dejan de estar disociados y pasan a conformar un único concepto.

La creación de la UNAJ: una nueva universidad con nombre propio

A fines de 2009, por Ley del Congreso de la Nación se creó la Universidad Nacional Arturo Jauretche, con sede en Florencio Varela, provincia de Buenos Aires. Como se indica en los fundamentos de su creación, se trata de una universidad pública, gratuita, asentada en los marcos de un

proyecto político más general, que defiende los valores democráticos, el derecho a la educación, el trabajo interdisciplinario y la relación comprometida con la comunidad.

El proyecto en sí de la Universidad contaba con algunas particularidades, que condicionaban su fundación. La UNAJ se construiría en un partido del conurbano bonaerense que no contaba con otra oferta de educación superior universitaria. No obstante, el distrito equidistaba de dos de los centros universitarios más tradicionales y más grandes del país, Buenos Aires y La Plata, a 30 kilómetros cada una, y muy cerca de una tercera universidad de prestigio, como es la Universidad Nacional de Quilmes. La universidad nacía con marca propia: era la única del sistema público que contaría en su nombre con el nombre de una de las personalidades más relevantes y provocativas de lo que usualmente se considera el “pensamiento nacional”.

Florencio Varela poseía, y posee, características socioeconómicas peculiares. Según el Censo Nacional de 2010, el distrito cuenta con 426.005 habitantes y su promedio de edad es de 25 años, es decir que se trata de una comunidad joven. Complementariamente, la Encuesta Permanente de Hogares de 2008 arroja que el 76,9% se encuentra bajo la línea de pobreza y que el 65,3% de la población no cuenta con obra social³. Los datos sugerían *a priori* que contaríamos con un perfil de estudiantes provenientes de los sectores populares, dicho esto en un sentido muy amplio. Por el lugar de “cruce” en el que se encuentra Florencio Varela, en medio de otros distritos con características similares, también la suposición era que la universidad podría atraer no sólo a los habitantes de Varela sino a toda

3 Datos tomados del trabajo realizado por Laura Colabella y Patricia Vargas, “La Jauretche, una universidad popular en la trama del sur del Gran Buenos Aires”, 2013, mimeo.

un área de influencia mayor, sobre todo Berazategui y, en pequeña medida Brown y Quilmes.

Esas condiciones eran factores que podían incidir de manera diversa en la respuesta a la apertura de una nueva universidad: quienes querían estudiar ¿elegirían una propuesta educativa nueva teniendo a una distancia relativamente cercana la UBA o la UNLP o UNQUI? ¿Confiarían en una universidad cuyo nombre, para aquellos que lo conocían, significaba casi una toma de posición política? ¿Qué tan cerca o lejos quedaba Florencio Varela para los habitantes de Berazategui o de Almirante Brown para condicionar su decisión?

Las condiciones materiales

Con esas interrogantes y desafíos en el horizonte, durante 2010 llegó el momento de poner en práctica lo que se había escrito: construir esa universidad, en todos los sentidos. La infraestructura, la organización de carreras y programas de estudios, la convocatoria de docentes, el diseño de instancias y procesos administrativos, la difusión de la existencia de la futura universidad, de cara a la primera inscripción, entre otras tantas fueron las tareas que llevó adelante un conjunto de colegas, docentes y nodocentes.

En un intento por ser fiel a esa marca de origen y por definirse *a priori* también como un proyecto político académico, la UNAJ tuvo en cuenta varios aspectos en esa construcción: que las carreras elegidas tuvieran vínculo directo con las necesidades y demandas de la región en la cual iba a funcionar, que esas carreras a su vez fueran parte de las respuestas que a nivel nacional se buscaban dar a las vacancias en áreas productivas⁴.

4 Estatuto de la Universidad Nacional Arturo Jauretche en www.unaj.edu.ar

Se buscó diseñar estructuras institucionales flexibles que replantearan la relación entre docencia, investigación, vinculación y transferencia. Al menos en el diseño del proyecto, la apuesta era que los docentes pudieran desarrollar su actividad atendiendo a esas líneas de trabajo, entendiendo que un docente universitario ante todo debe dar clase, pero sin dudas, no sólo eso.

También, fueron atendidas las condiciones para la cursada de los estudiantes: el proyecto institucional indicó que los cursos no serían de más de 40 estudiantes, para asegurar una relación óptima entre el docente y los alumnos. Eso impactó a su vez en la construcción de la infraestructura, en tanto se requerían aulas y espacios para ese tipo de relación. Y también como parte del proyecto institucional se organizó un área de Bienestar Estudiantil muy sólida y de profunda intervención, para llevar adelante varios programas de becas, de tutorías y de clases de apoyo.

El ingreso como aspecto clave del proyecto de la UNAJ

Se prestó particular atención durante ese año de planificación a la cuestión del ingreso fue central, indicando desde un comienzo que para la UNAJ el “ingresar” no consistía sólo en un trámite administrativo sino, por sobre todas las cosas, un proceso, que también es administrativo pero sobre todo académico, social y cultural. Diagnósticos recogidos de otras universidades, opiniones de especialistas sobre la situación de los egresados de la educación media y las experiencias de los propios docentes indicaban que en esa primera instancia de formación eran clave⁵.

En efecto, las universidades del sistema público cuentan con distintas modalidades de ingreso pero en la mayoría se parte del principio del in-

5 Sobre temas de ingreso, ver bibliografía citada al final .

greso irrestricto y gratuito. Lo cierto es que ese principio se vuelve falaz en tanto las mayores tasas de deserción se dan en los primeros años, lo cual impacta finalmente en tasas de egreso inferiores a las esperables. Es decir, sostener que “todos pueden entrar” parece sólo un título si a menos de un año de iniciar, muchos estudiantes han dejado.

A su vez, aún reconociendo esta situación, la mayoría de las altas casas de estudio explica estos resultando aludiendo a la deficitaria formación que ofrece la enseñanza media o al escaso apego de los flamantes ingresantes a las técnicas y compromisos con el estudio. La mirada sobre qué puede hacer la Universidad, como institución educativa, para lograr una transición más exitosa parece estar ausente en esas explicaciones. La pregunta para la UNAJ era entonces en qué medida era posible diseñar un primer tramo de formación que atendiera de manera particular, por un lado la transición de la escuela media a la educación superior y, por otro, a los problemas de deserción

Más allá de la impronta general de la UNAJ era claro que se aspiraba a construir una institución que formara excelentes profesionales pero también ciudadanos críticos, comprometidos con su comunidad y conscientes de su responsabilidad. Era necesario, en ese sentido, situar algún lugar específico para promover y enseñar esas actitudes. También aquí se partía de experiencias previas de otras universidades, tanto de algunas muy tradicionales como Universidad de Buenos Aires y de otras más jóvenes como la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) o la Universidad Nacional de Lanús (UNLA). Independientemente de las características de cada caso y de sus resultados, en todos está presente la preocupación por las condiciones del ingreso de los nuevos estudiantes y la necesidad de promover durante ese ingreso determinadas actitudes y valores que implicaran un compromiso con la institución a la cual se incorporan, con la comunidad en la cual finalmente van a trabajar como

profesionales pero también con toda una sociedad, que sostiene económicamente el proyecto de las universidades, a través, por ejemplo, del pago de impuestos.

Eso conlleva una preocupación política: las universidades, de manera general, han construido un fuerte argumento en torno a su autonomía y su objetividad como condiciones para su desarrollo. Pero es evidente que eso ha sido y es un discurso. Las universidades son actores políticos y su objetividad, por ende, debe ser vista desde una posición política. Por cierto que eso no remite a cuestiones partidarias. Por el contrario claramente lo excede: las universidades son actores políticos porque forman profesionales y científicos desde determinados paradigmas que son políticos, definen su estructuras institucionales a partir de claves políticas, se vinculan con otros actores de la sociedad también a través de la arena de la política, los egresados se incorporarán a una vida profesional y laboral pero serán sobre todo ciudadanos de una comunidad. Entonces, superando el complejo de esconder en pos de una supuesta neutralidad su posicionamiento político, ¿en qué instancia la universidad puede explicitar su idea acerca de cómo quiere formar a sus futuros egresados? ¿A través de qué herramientas la universidad abre espacios para discutir con sus estudiantes esas ideas? ¿Puede un diseño institucional dar lugar y jerarquizar ese tipo de formación.

Desde otra perspectiva, esas preguntas remiten a otras discusiones mucho más tradicionales pero muy presentes en el campo académico y universitario y que también asomaban en el horizonte de un diseño de un ciclo inicial. Por un lado, por los modos en que hoy funcionan los campos científicos pareciera haber una tendencia a la temprana especialización, pero al mismo tiempo hay un discurso en la educación que busca promover la idea de “enseñar a aprender”. En ese sentido, cabe la pregunta sobre cuánto de especificidad y cuánto de generalidad pueden o deben tener los

primeros años de las carreras: es decir, en qué medida la incorporación de materias con contenidos generales permitiría consolidar una base desde la cual los estudiantes luego aprendan contenidos más específicos. Eso mismo llevaba a la pregunta sobre si esos ciclos iniciales debían o no ser compartidos por todos los estudiantes de la universidad independientemente de las carreras elegidas.

Del Ciclo Inicial a la creación del Instituto de Estudios Iniciales

Con esas discusiones y diagnósticos como marco se decidió crear un Ciclo de formación común y obligatorio para todos los ingresantes, en el que se ofrecieran materias con fuerte contenido disciplinar básico pero diseñadas de tal manera de poder trabajar también prácticas, herramientas, valores indispensables para afrontar la trayectoria universitaria y apostar, en conjunto, al desarrollo de miradas y pensamientos críticos independientemente de la carrera que hubieran elegido.

El Ciclo Inicial se configuró entonces con cuatro materias: Matemática, Taller de Lectura y Escritura, Prácticas Culturales y Problemas de Historia Argentina. En las dos primeras la cuestión disciplinar era clara y se buscaba entre otras cosas actualizar conocimientos previos que permitieran, a futuro, un mejor desempeño. En las dos segundas la mayor apuesta era lograr una reflexión crítica sobre el pasado que diera herramientas de análisis para el presente y sobre nuestro propio mundo cultural. Eran materias cuatrimestrales, que se podían cursar en paralelo con otras materias específicas de las carreras. Si bien el Ciclo Inicial era una unidad en sí, los estudiantes ya eran estudiantes de la carrera que hubieran elegido.

Otro elemento clave del nuevo diseño fue la decisión de que cada equipo elaborase sus propios materiales de trabajo y que la universidad los

edite como libro. Había aquí una disputa cultural: es clásico ver a los estudiantes “estudiando” con apuntes, es decir, fotocopias de partes de libros o artículos que el mejor de los casos conservan sus datos editoriales originales, pero que en la mayoría de la veces funcionan como recortes de información sin referente que los ordene. El estudiar con “libros” era un modo también de acortar distancias culturales: durante el primer año los libros se entregaron en forma gratuita a los estudiantes⁶.

La idea de que cada materia del Ciclo Inicial tuviera su manual tuvo también su discusión interna. Desde un punto de vista, el trabajar con “un” solo material iba en contra de principios académicos básicos en relación a la necesidad de mostrar distintas voces, distintos modos de abordar los mismos temas. Pero la ventaja estaba en el que permitía situar “una” línea a partir de la cual luego, en las clases, armar las discusiones; al mismo tiempo, permitía que los docentes establecieran los pisos de contenidos y las modalidades básicas con las cuales trabajar. Los manuales daban la posibilidad de hacer más visibles los puntos de partida y las visiones sobre los temas que cada cátedra quería desarrollar.

Otra variable clave del diseño del Ciclo Inicial fue el reclutamiento de los docentes: se apostó por la incorporación de docentes con alta formación pero por sobre todo con experiencia y vocación docente. La propuesta era que pudieran desempeñarse como “docentes-tutores”, es decir, que pudieran asumir el compromiso académico en un sentido amplio, entendiendo que el rendimiento de los estudiantes depende no sólo de sus capacidades intelectuales sino de sus experiencias educativas previas, sus contextos sociales y culturales, y sus condiciones particulares.

6 Los libros del Ciclo Inicial pueden consultarse en la página de la Universidad, en la sección Biblioteca. www.unaj.edu.ar

La experiencia inicial de la UNAJ

La experiencia del primer año confirmó la hipótesis acerca del lugar central que tenía el ingreso como proceso de incorporación a la vida universitaria: los ingresantes llegaban no sólo con ciertas dificultades en cuanto a su formación general sino con un amplio desconocimiento acerca de lo que significaba participar como estudiante de una universidad.

De la primera inscripción y del funcionamiento del primer año surgía otro dato clave: más de un 90% de los ingresantes era primera generación de universitarios. Es decir que, básicamente, que los estudiantes no contaban con experiencias familiares cercanas que los guiaran, los contuvieran o simplemente les contaran cómo se participa de los estudios universitarios. Era evidente también lo que suponíamos al comienzo: las instituciones no son transparentes. ¿Cómo se aprenden las normas, los modos de funcionar, las palabras, la cultura universitaria si no hay alguien que las muestre claramente, las “diga” no como revelando algo obvio sino mostrándolas también en su artificiosidad?

Tomemos un simple ejemplo: los docentes hablan de la necesidad de tener estudiantes regulares para aprobar la materia. ¿Qué significa ser un estudiante regular? En el lenguaje cotidiano un estudiante regular sería un estudiante entre malo y mediocre; en el lenguaje de la universidad un estudiante regular es aquel que cuenta con las condiciones requeridas para seguir adelante. Y al revés también: los docentes hablamos de no “perder” la materia, de no ser un alumno libre... En el lenguaje de la universidad, la condición de “libertad” del estudiante es, sin duda, lo que lo deja afuera de la institución, algo que no es para nada obvio si se lee desde el lenguaje cotidiano.

Desde otro plano, los docentes solemos quejarnos de la mala ortografía de nuestros estudiantes y suponemos, con mayor o menor razón, que por estar en la universidad deberían ya tener solucionado ese problema. Lo cierto es que no es así, entonces surge la pregunta: ¿qué se hace? ¿Dejamos que sigan con su ortografía incorrecta, suponiendo que no nos compete a nosotros, docentes universitarios, corregirla? ¿O asumimos las cosas como son en realidad y nos ocupamos de ofrecer herramientas para que se corrija? En los ejemplos considerados, la experiencia indicaba que el Ciclo Inicial debía atender de alguna manera ese tipo de problemática: acompañar y facilitar el proceso de incorporación a la institución, atender las dificultades en relación a conocimientos disciplinares básicos y activar aquellos saberes previos ya aprendidos en otros tramos educativos previos que, a priori, aparecen como en suspenso.

Otro datos surgían de los primeros cuatrimestres de funcionamiento: el promedio de edad de los ingresantes era de 27 años, es decir que si bien el perfil etario del distrito, como se indicó anteriormente, remitía a una población joven, lo cierto era que nuestros ingresantes no eran solamente egresados recientes de la secundaria, y por el contrario, contábamos con una población de más de 30 años. Eso implicaba encarar preguntas que iban más allá de cómo se articulaba la educación media con la superior y más bien apuntaba a revisar cómo le enseñábamos a una población que hacía más de una década había dejado el sistema educativo. La heterogeneidad del estudiantado quedaba por demás evidenciada en las muy distintas edades de los ingresantes.

Los datos acerca del lugar de residencia confirmaron la idea acerca de la atracción que la universidad tendría no sólo en Florencio Varela sino en toda la región. Si bien el mayor porcentaje era residente en Varela, también había inscriptos provenientes de Quilmes, Berazategui y Almirante Brown, lo que obligaba a multiplicar los lazos de articulación con los ac-

tores locales en varios sentidos. Si la idea era construir una universidad en diálogo con su comunidad, ésta adquiriría sin dudas un carácter regional.

Ese diagnóstico, complejo e intenso, se fue construyendo y experimentando a lo largo de 2011. Luego, la nueva inscripción redobló la apuesta: si en el primer año habíamos recibido a 3000 aspirantes, nos encaminábamos a 2012 con una matrícula de 5000 nuevos aspirantes. Nuevamente, el promedio de edad era de 27 años y se repetían porcentajes en cuanto a la residencia de los inscriptos.

En ese sentido, sumábamos un nuevo desafío: lográbamos la masividad. La universidad era un “éxito” en el sentido de que no cabían dudas de que era lo que la región estaba esperando pero como institución nos enfrentábamos a la pregunta de si podríamos ofrecer calidad e inclusión en ese contexto.

La cuestión debía ser enfocada desde distintos ángulos y con distintas herramientas. Además de diversos reacomodamientos institucionales, académicos y edilicios, a mediados de 2012 se decidió la creación del Instituto de Estudios Iniciales, para tener a cargo el Curso de Preparación Universitaria y las materias del Ciclo Inicial.

Por cierto se trató de un importante desafío institucional otorgarle rango de “instituto” a un área que no era disciplinar, que no tenía estudiantes “propios”, que no tenía carreras a cargo y que, por ende, no contaría con egresados. Cabe mencionar aquí la estructura institucional de la universidad: a diferencia de las más tradicionales, la UNAJ se organizó en torno a Institutos y no a Facultades. Los Institutos son las unidades académicas que coordinan las carreras pero también desarrollan las tareas de investigación y vinculación. En ese sentido, se espera que los docentes desarrollen su labor al frente de los cursos y también sus proyectos de investiga-

ción y vinculación de manera articulada. Los Institutos permiten recrear las condiciones para que la universidad funcione como una institución de educación y de producción de conocimiento, al mismo tiempo.

¿Por qué crear entonces un Instituto que se ocupe específica y solamente del ingreso? En verdad, la respuesta era simple: la importancia que para la UNAJ tenía el primer año, el primer ciclo de ingreso. En otras palabras, las herramientas y contenidos que se logran aprender durante la primera experiencia universitaria, condicionarían de manera directa la trayectoria de los estudiantes. A su vez, era el modo de legitimar, también, el trabajo de los docentes abocados a esa tarea de recibir y preparar a los ingresantes y abrir espacios para el desarrollo de la investigación y la vinculación para esos mismos docentes. Por lo demás, es bueno recordarlo, reproduce el esquema organizativo de las primeras universidades, donde existía una facultad de artes. Es interesante considerar este punto: lo que parece en verdad una novedad, es el fondo una tradición muy pero muy antigua de la organización de las universidades.

El Curso de Preparación Universitaria y el Ciclo Inicial

Con la estructura institucional consolidada, y de cara al inicio de 2013, se rediseñó un curso de ingreso, a desarrollarse en las semanas previas al inicio de las clases. El objetivo principal fue establecer una instancia particular para recibir a los aspirantes y prepararlos de manera general para el inicio de las cursadas. El Curso de Preparación Universitaria (CPU) contaría con tres materias: Matemática, Lengua y Taller de vida universitaria. El Curso no sería eliminatorio pero sí de asistencia obligatoria.

Una vez concluido el CPU, los estudiantes ingresan a sus correspondientes carreras y cursan, además de materias específicas, las materias del Ciclo Inicial mencionadas anteriormente. Los que no hubieran aprobado

alguna de las materias del CPU deben cursar durante el primer cuatrimestre un taller complementario de la materia que no hayan aprobado, y deben cumplir ese requisito antes de sumarse a las materias del Ciclo Inicial. El argumento para esa restricción es sencillo: deben “aprender” lo previsto en el CPU antes de avanzar con otros conocimientos y otras prácticas. Si lo primero está asegurado, lo segundo tiene más chances de resultar óptimo.

El CPU y el Ciclo Inicial funcionan de manera articulada y uno es relevo del otro, tanto desde el punto de vista de los contenidos como de los sentidos desde los cuales se trabaja. Ambos están a cargo de los mismos docentes y fueron diseñados por los mismos coordinadores. En ese sentido, forman parte de ese proceso que llamamos “ingreso”.

Si bien el Instituto es un área independiente, trabaja de manera articulada tanto con el resto de los institutos como con el área de Bienestar Estudiantil de la universidad, que se ocupa de la gestión de becas, del sistema de tutorías y de las clases de apoyo. Es decir, sobre la estructura académica que ofrece el IEI se articulan otras acciones de apoyo y contención a los estudiantes, entendiendo que en muchos casos los problemas que presentan los estudiantes en las cursadas no remiten sólo o necesariamente a problemas de “aprendizaje” sino que siempre hay otros factores que los condicionan y que, en determinadas situaciones, desalientan la continuidad de los estudios. Los docentes de las materias del Instituto, en ese sentido, funcionan como los primeros tutores para relevar y derivar aquellos casos más conflictivos.

Balance en borrador del CPU y del Ciclo Inicial

En términos generales, las experiencias del CPU y del Ciclo Inicial son positivas, en varios sentidos. En primer lugar, desde el punto de vista de la

retención, si bien existe una caída importante en el número de quienes se inscriben⁷ y quienes asisten luego el primer día de clases, casi no hay diferencias en la cantidad de estudiantes que inicia el CPU y la cantidad que lo termina. La deserción en las materias del Ciclo Inicial está en el promedio de deserción general que se maneja en la universidad; sin embargo, es posible registrar un importante número de estudiantes que vuelven luego de un cuatrimestre a recursar. Es decir, son estudiantes que abandonaron la materia por alguna situación particular pero no la carrera.

Desde un punto de vista más cualitativo, se pueden recoger muchas historias y comentarios acerca de cómo la experiencia de esas primeras materias condicionó de manera positiva la trayectoria posterior. Por cierto que nuestra universidad es muy joven aún para evaluar a ciencia cierta en qué medida lo realizado en ese primer año fue decisivo pero, a priori, tenemos un diagnóstico alentador y positivo sobre el funcionamiento de este primer año.

Las experiencias que fuimos recogiendo y el espacio institucional aún pleno de sinergia, nos estimuló a revisar los programas, las formas de evaluación, los modos de funcionamiento de las materias en sí y en articula-

7 Sobre la diferencia entre quienes se inscriben y quienes asisten el primer día de clases: no tenemos estudios específicos pero podemos esbozar algunas hipótesis: el trámite en sede inscripción es relativamente sencillo y no prevé el pago ni ningún otro compromiso más allá del expresado al presentar la documentación. Por otro lado, la Universidad presenta su oferta académica partiendo de la idea de la inclusión y de que se trata de un proyecto educativo para todos los que así lo deseen. Probablemente la expectativa de poder desarrollar estudios universitarios está muy presente en la población de la región y el hecho de inscribirse parece acercar la expectativa a su posible realización. En Media un tiempo entre la inscripción (a fines del año) y el inicio del CPU (a comienzos de febrero): tal vez en esos meses, aquellos impedimentos que se pensó que se podrían solucionar no se solucionaron, tal vez quienes se inscribieron en determinado momento encuentran que sus condiciones han cambiado al momento de iniciar el curso. En síntesis, tal vez el trámite funciona como una posibilidad pero no como una decisión tomada por parte de quienes llenan los formularios y los presentan.

ción con otras materias. Por ejemplo: al iniciarse la materia Matemática, se apostó por un tipo de programa más vinculado al repaso de las operaciones básicas de la matemática, con una fuerte carga de ejercitación. El argumento era que esos contenidos eran necesarios para preparar a los estudiantes para los cursos siguientes. Pero lo que mostraban los resultados era que lo que se enseñaba sólo pensaba en un tipo de estudiante, aquel que luego tendría varios otros cursos de matemática, y no en el perfil que nosotros queríamos desarrollar como estudiantes de primer año. Con discusiones y conversaciones varias, el programa cambió totalmente: ahora se enseña un tipo de matemática muy vinculada a la aplicación de las operaciones, a mostrar en sentido y para qué es importante manejar ciertas operaciones. La evidencia más clara del cambio probablemente sea el propio libro con el que se trabaja: un texto con muy pocos gráficos y fórmulas.

La materia Problemas de Historia Argentina es reevaluada a la luz de las experiencias. Se cambiará la periodización que se estudia y el curso se iniciará tomando acontecimientos históricos más recientes, lo que podría ser un capricho del campo historiográfico, pero en verdad tiene un argumento vinculado a la experiencia misma de la materia. Los estudiantes reclaman más conocimientos sobre el pasado más reciente y a los fines que nos proponemos en verdad tomar más o menos “acontecimientos” es relativo. Nos interesa que se desarrolle una mirada sobre el pasado que genere miradas críticas sobre el presente: ese ejercicio puede hacerse mirando lo que pasó hace 100 o 50 años.

La multiplicación de la masividad: la calidad y la inclusión

Desde 2011 a 2015 la UNAJ ha seguido creciendo año a año: la inscripción de 2014, para ingresar en 2015, fue de 9200 aspirantes. Es decir, que ese desafío que se nos presentó luego de la primera inscripción y del primer año

siguió multiplicándose y entonces la pregunta es la misma: ¿cómo sostener la posibilidad de que sean muchos y cada vez más los estudiantes de nuestra universidad, sin por eso corrernos un milímetro de nuestro principio de inclusión y de nuestros criterios de calidad de la educación?

La pregunta es desafiante para el Instituto de Estudios Iniciales, en tanto y en cuanto debe ser respondida año a año gestionando el ingreso de cada vez más estudiantes. Por tratarse del área académica que recibe a los aspirantes, su situación y su dinámica han estado marcadas precisamente por el ritmo de crecimiento de la matrícula de inscriptos.

Si bien desde el punto de la gestión en sí se han realizado modificaciones para atender las consultas y reclamos de estudiantes y de los cientos de docentes, los principios rectores sobre los que se creó el IEI han podido mantenerse y consolidarse. La masividad nos genera problemas de gestión, de administración, y por cierto de recursos. Pero seguimos sosteniendo que es posible desarrollar el proyecto del ingreso asociado a los principios de la inclusión y la calidad.

En efecto, se sostiene que el ingreso no es un trámite sino un proceso, que en el caso de nuestra universidad, se transita en dos tramos: primero en el CPU y luego en las materias del Ciclo Inicial. Ese sigue siendo el modo de transparentar que la incorporación a una nueva institución, con sus reglas, sus tradiciones, sus modos de funcionar, nunca es inmediata y que se requieren tiempos y orientaciones para transitar esa incorporación y que, en nuestro caso, es la propia institución la que se ocupa de esa tarea. Es la idea de que “ser universitario” no tiene que ver con haber sido admitido, sino con el proceso de construcción de un “oficio”, el oficio de ser estudiante.

A su vez, se reconoce que independientemente de contar con la educación media cumplida, es necesaria una actualización y recuperación de ciertos conocimientos, sobre todo en nuestra población de ingresantes donde el promedio de edad es relativamente alto.

Sostenemos la idea de educar no sólo en la especificidad profesional sino también en el compromiso político de los estudiantes y futuros egresados con su comunidad, y con la educación pública y gratuita de las cual, hoy, ellos mismos son los principales beneficiarios.

Esas cuestiones son además puestas en el contexto de la masividad pero en sentido inverso. En general, cuando se habla de masividad se tiende a pensar en la generalización: desde el IEI, se busca que la masividad no borre la heterogeneidad, principio básico e innegable de la sociedad y de los seres humanos. El ejercicio en ese punto es estimular en los estudiantes el diseño de un plan propio, que contemple sus tiempos, sus posibilidades, sus limitaciones y también sus fortalezas.

Otro de los equívocos del lenguaje universitario es hablar de carreras y de plan de estudios: la carrera pareciera conllevar la necesidad de correr hacia una meta incluso con un sentido de competencia, cuando en verdad el transitar por las materias de una carrera debiera hacerse de forma pausada, consiente y colectiva; en el mismo sentido, el plan de carrera debiera funcionar simplemente como eso, como un plan posible, pero no necesariamente como el único. Cada estudiante debe encontrar su plan de carrera. Aún en la masividad, tanto el CPU como el Ciclo Inicial buscan desarrollar esa perspectiva entre los estudiantes y acompañan ese desarrollo ofreciendo desde clases de apoyo, cursos complementarios, distintas modalidades de evaluación. De allí que, en nuestra experiencia, la masividad no juega necesariamente en contra ni de la inclusión ni de la calidad; sólo nos provoca un nuevo desafío y nuevas preguntas.

La masividad de una universidad no debería ser en ningún caso un problema, por el contrario, vendría a confirmar la idea de que la educación superior es un derecho que debe ser promovido y asegurado por el estado y demandado y gozado por las mayorías. Ahora bien, la masividad no es sinónimo de inclusión: bien entendida, ésta última debería significar no sólo que todo aquel que quiera puede ingresar sino, sobre todo, que todos van a poder terminar, independientemente de sus situaciones de origen. La inclusión debería funcionar en par con la graduación. Esto es, la universidad debe operar con un sistema tal que, recibiendo aspirantes con muy diferentes niveles de conocimiento, tenga un esquema tal que atienda esa diversidad pero que no se conforme con ella, esto es, que estructure un proceso mediante el cual se posibilite un crecimiento más veloz de parte de los que menos recursos de conocimientos previos tienen.

Y por cierto, la inclusión hacia la graduación sólo vale si es desarrollada en términos de calidad educativa: esa es la principal responsabilidad y el principal compromiso del estado, al menos en el caso de las universidades públicas. La calidad se construye con políticas activas hacia los docentes, los diseños institucionales, curriculares, las modalidades de evaluación. Pero también apostando a que los estudiantes se formen como ciudadanos críticos y comprometidos desde el inicio mismo de sus estudios.

En ese sentido, los tramos del ingreso constituyen una pieza fundamental: no aseguran por sí mismos trayectorias exitosas, pero aportan herramientas y sobre todo manifiestan de manera concreta la preocupación institucional por esa primera experiencia formativa. En el mejor de los casos, si los estudiantes consiguen atravesar ese tramo de manera productiva, ellos mismos tendrán más herramientas para exigir calidad y para asegurar su propia trayectoria hasta el final. En eso consiste también la calidad: recrear una relación virtuosa entre la institución y los estudiantes, que son la institución también, donde lo que una ofrece es aprovechado

por los otros, y en esa retroalimentación surgen nuevas demandas que mejoran finalmente todo el sistema.

En el mundo de las universidades, la palabra “masividad” suele también cargarse de connotaciones despectivas porque parece quedar asociada, finalmente, a la falta de calidad. Tal vez tenga que ver con que, por definición, la universidad nació y creció como un espacio vinculado a las elites, y que en general el acceso, la posesión y el ejercicio de ciertos conocimientos ha sido uno de los mecanismos de legitimación del poder de las minorías sobre las mayorías. Podemos revisar las palabras y sus significados: pero más importante será que revisemos cómo hacemos para que las universidades del siglo XXI aseguren el derecho a la mejor educación para todos aquellos que quieran y necesiten estudiar.

SECCIÓN 5

Cultura y Nación en América y Argentina. Abordaje de la vida y obra de algunos pensadores nacionales muy influyentes en la cuestión cultural y universitaria

La cultura del encuentro

Desde el comienzo del período independiente de América Latina una de las principales formas de intervención de las potencias mundiales sobre nuestro territorio fue el intento de fraccionamiento y el aliento al surgimiento de nuevos estados nacionales, mínimos, diminutos, escasos de fortalezas pero con profundas rivalidades. Pese al fracaso relativo en esa táctica, si tomamos en cuenta que tuvo un triunfo total más tarde en la

zona de los países balcánicos o en África, los intereses económicos de las potencias lograron formar parte estructurante de las economías y Estados americanos y fueron esos mismos intereses los que alentaron la gran mayoría de los conflictos bélicos entre nuestros países. Recordemos la Guerra contra el Paraguay a razón de los intereses ingleses, la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia alimentada por la disputa de territorios con petróleo entre la empresa norteamericana Standard Oil y la anglo-holandesa Shell.

Podríamos afirmar que desde fines del siglo XIX hasta mediados del XX primó una estrategia en la que los intereses extranjeros en estrecha relación con los estados nacionales oligárquico-liberales conformaron un sistema dependiente en lo económico, político y cultural. Durante este período la idea de Nación y de Estado estuvo ajena a la defensa de los intereses nacionales; al interior de las naciones las autoridades estatales, políticas y los diversos intelectuales vinculados al mundo de la elite, alimentaban la exclusión de la cultura propia. Era en definitiva la denigración del otro que representaba a la otra nación, la que vivía en el interior, en la campaña y que no eran de las ciudades-puerto, por lo que su modo de vida era radicalmente diferente de aquel importado de Europa. Así las elites, amparadas en una idea acotada de lo ilustrado, alimentaron una idea nacional de exclusión y anulación. Más tarde con la hegemonía del positivismo en ese mismo círculo social, pervivirá la idea de que el futuro del país estaba en disputa entre las tendencias que emanaban de nuestro ser biológico y cultural, que nos llevarían a la anarquía; y las fuerzas de la modernidad europea que llevadas adelante nos darían un futuro próspero.

Podemos resumir entonces este período como el de la exclusión y el de la desunión nacional. Ya sea porque la primera generación posterior a la independencia, que se hizo cargo de la construcción del Estado, exaltaba la virtud de la cultura europea, así como luego sus continuadores,

desde posiciones evolucionistas, plantearon que los componentes que conformaban nuestro país eran defectuosos, desde lo biológico hasta la colonización española. La suma de ambos se volvía en trabas difíciles de superar para avanzar en el camino hacia la civilización moderna. Pero también aparecía un problema central: la inmigración. Ahora la tarea era también nacionalizar ese componente que, a una estructura conservadora y antagonista tal como era el Estado de antaño, se presentaba como un componente desestabilizador.

Las primeras impugnaciones nacionalistas a los regímenes oligárquico-liberales

El quiebre de las dos corrientes hegemónicas, tanto en el plano intelectual como gubernamental, se dio en los primeros sucesos del siglo XX. La Primera Guerra Mundial y la crisis del '30 pusieron fin a la confianza en el progreso indefinido. La razón ya no era la base para la construcción de un mundo más justo y armónico sino que demostraba todas sus potencialidades destructivas. En ese sentido, la caída del comercio internacional planteará la necesidad de la sustitución de importaciones.

Si bien el sistema político tras el yrigoyenismo había dado pie a una mayor apertura y democratización de los aspectos sociales, rápidamente en el año '30 se asistió a un nuevo cierre tras un golpe de Estado que olía a petróleo. En esa coyuntura tuvieron origen las impugnaciones nacionalistas al régimen oligárquico liberal.

El nacionalismo inició un recorrido que recuperó la tradición católica e hispánica en oposición al científicismo positivista y al racionalismo. Y frente a un mundo catastrófico planteó la necesidad de una nueva organización social radicalmente diferente al individualismo propuesto por la democracia liberal, es decir el paso hacia una visión orgánica de

la sociedad, donde primaban visiones funcionalistas, devendría en una apuesta por una organización corporativa de la sociedad, que fuera capaz de aminorar el conflicto y la subversión de las jerarquías que ocasionaba el liberalismo.

El surgimiento del nacionalismo popular

El fracaso que significó la apuesta que los sectores conservadores del nacionalismo al golpe que Uriburu perpetuó contra Yrigoyen, la continuidad de la política de la dependencia que propuso Agustín P. Justo en el gobierno y que continuó durante las década del '30 provocó en el nacionalismo una visión en la que comenzó a rescatarse la participación popular y la democracia entendida como participación política de las mayorías y de justicia social, frente a los aspectos eminentemente formalistas de la democracia liberal. A su vez, los aspectos de orden y jerarquías fueron cediendo lugar a una serie de concepciones que hacían hincapié en la importancia de la ruptura de los lazos de dependencia frente a las potencias extranjeras.

Una serie de principios rectores de una visión y de una organización económica y social se fortalecieron. Por un lado, el surgimiento de la necesidad de industrializar el país. Por otro, una visión en la que primó una necesidad de justicia social que no sólo abordó la cuestión de redistribución económica sino también de valoración de la cultura popular y de los sujetos en tanto parte conformante de una identidad nacional. Sumado a ello la unidad nacional como valor unificador de los distintos sectores sociales existentes en pos de la construcción de una patria inclusiva, que reconoce derechos a todos sus integrantes.

La unidad nacional como principio rector

En la medida que a nivel mundial las visiones de los conflictos políticos y sociales se interpretaban a partir de la división de la sociedad en clases, en los países del Tercer Mundo se fortalecían los movimientos nacionales. Quizá quien mayormente lo entendió fue Juan José Hernández Arregui que planteaba que el nacionalismo en los países desarrollados tomaba un carácter imperialista pero en los dependientes el nacionalismo era por definición el que tomaba un rol progresivo dado que hacia suya la tarea de la construcción de países independientes y de su fortalecimiento económico frente a las potencias. Dicha perspectiva tiene total actualidad cuando pensamos la realidad nacional y regional. La extrema dependencia de nuestras economías frente a la necesidad de las importaciones ha logrado que sean los intereses extranjeros quienes en muchos casos determinen nuestros procesos políticos. El proceso de globalización y la preeminencia del capital financiero en tanto agente determinante de la economía mundial contribuyó más a la profundización de estas debilidades.

Por esa razón la unidad de los sectores nacionales se vuelve un prerrequisito en la fortaleza de los aspectos centrales de la nación. Es decir, si no existe un mercado interno fuerte con alta capacidad de consumo, basado en un alto poder adquisitivo de los salarios no existe tampoco ganancia para los empresarios. Esa lógica económica puede servir para pensar el conjunto de la sociedad. Así lo hizo Juan Domingo Perón en la *Comunidad Organizada*, bajo aquella idea de que nadie se realiza en una comunidad que no se realiza. La idea resume una crítica fuerte a la ideología liberal y a sus utopías individualistas, digamos que sólo podemos tener derechos como trabajadores ciudadanos, si hay una comunidad que nos permite el ejercicio de los mismos.

La unidad nacional es en sí misma una filosofía de construcción política. No se puede ver como una etapa necesaria sino que es en sí misma un proyecto que tiene como norte la construcción de un país que brinde oportunidades para todos, que amplíe el horizonte de lo posible para todos los integrantes de la nación. Esa unidad nacional también debe ser entendida en el marco de referencia de nuestra región.

Lejos de tratarse de un concepto conservador que fija las posiciones sociales y la situación de un país, la unidad nacional se trata de un concepto profundamente transformador ¿Por qué? Dado que partimos de concebir a una sociedad atravesada por intereses diferentes, justamente alimentar el antagonismo de los intereses es incurrir en un camino destructivo, por eso es la idea nacional la que puede permitir la alianza de los intereses contrapuestos. Esto es darle a la política la preeminencia de volver el conflicto de intereses en un elemento constructivo y destructivo. Es la nación como idea máxima la que debe regir, y no la de contraposición. Claro que implica tener una idea nacional amplia e inclusiva y no como describíamos en nuestras palabras iniciales, una nación chica, excluyente, digamos de elite.

A diferencia de lo que ocurre en Europa, los sectores conservadores y de derecha en la Argentina y en los países en vías de desarrollo, lejos de utilizar la idea de nación como aglutinante, históricamente han elegido refugiarse en la crítica a esas ideas bajo una supuesta violación de los principios republicanos. Nuestra derecha ha elegido el liberalismo económico como programa, en el marco de un fuerte conservadurismo político que tras las fachadas de “salvar la república” cometió los peores abusos existentes. Hay que decirlo con claridad, pese a que esos sectores parafraseen la palabra Argentina o la idea de Nación, lo cierto es que su proyecto de país sigue siendo el de una Argentina exportadora que en consecuencia no producirá trabajo, o en su defecto no habrá lugar para

una expectativa de vida para los más de 40.000.000 de argentinos. Por eso, lo que se necesita diferenciar es que proyecto de país existe detrás de cada interés concreto. Los sectores que realizan sus ganancias en el mercado exterior, son indiferentes al desarrollo del mercado interno, del mundo del trabajo, de la industria nacional, dado que sus ganancias dependen por un lado de buenos precios internacionales y de una escasa presión fiscal de los estados nacionales.

El mundo de hoy acepta esas claves explicativas pero eso no significa que debemos ser esquemáticos en las alternativas políticas que anhelamos construir. Debemos ser creativos políticamente pero debemos tener presente y perfeccionar la caracterización de esta estructura neocolonial. Una constante y que aquí desarrollaré es la de la colonización pedagógica.

El fin de la estigmatización de la cultura propia

Una constante de los sectores conservadores, desde el inicio de nuestra historia fue la estigmatización de la cultura propia y el enaltecimiento de todo aquello que fuera extranjero. Si bien inicialmente fue Europa el foco principal de atención, luego los Estados Unidos y en la actualidad basta escuchar cualquier programa de radio o televisión donde hasta inconscientemente se hablará mejor de cualquier mérito de otro país.

Muchos intelectuales han enmarcado esa idea en la categoría de *colonización pedagógica* y, sin dudas, tiene una gran utilidad para pensarnos a nosotros mismos. En momentos de alta tensión política, la *colonización-pedagógica* tuvo como resultado no sólo la estigmatización del otro, sino el odio visceral y la descalificación al otro. Desde el concepto de “masas disponibles” del académico Gino Germani hasta la descalificación de “cabezas negras” o “aluvión zoológico”, lo que ha operado como constante ha sido la descalificación de las elecciones políticas de los sectores mayo-

ritarios de las población, cuando no se adecuaban a los mandatos establecidos por quienes se han autoasignado el papel de guardianes del país.

Esa autolegitimidad, basada en la supuesta incapacidad de las mayorías para decidir, ha funcionado históricamente como argumento para erigirse en los destinados a garantizar el futuro nacional, más allá de las decisiones democráticas mayoritarias. Tal vez el origen ya se encuentre en aquellos planteos de las Generación del '37, cuando se hablaba de la necesidad de una autoridad fuerte que sea capaz de llevar al país de hecho por un buen sendero y, de esa forma, evitar los rumbos predestinados por nuestra cultura hacia la anarquía.

Aquí radica una de las razones por las cuales la estigmatización del otro y la autopercepción en tanto guía espiritual de la patria se han sumado en detrimento de la dinámica política de nuestro país. Es necesario reflexionar de forma profunda y sincera porque en la actualidad comienzan a repetirse una gran cantidad de esos vicios que han empobrecido no sólo la calidad del debate, sino que ha llevado a los conflictos a niveles de tensión y polarización inauditos. Conductas políticas inexplicables que apuntan más a la desestabilización ya sean tanto de carácter mediático, sembrando dudas reconstruyendo la imagen de lo político en tanto actividad indeseable, antes que reforzar la construcción de la política como actividad en esencia democrática.

También se han volcado a la desestabilización económica, ya sea aprovechando una situación estratégica en al ámbito específico del manejo del ingreso de divisas, o generando climas favorables a corridas cambiarias. Obviamente, la elección de ese escenario de disputa que se aleja de lo político y de lo público, para situarse en el ámbito de lo secreto y conspirativo, es sin dudas una de las peores muestras de la ausencia de la calidad de

debate y con ello resignarse a reconocerse como actores políticos con intereses sociales legítimos que ponen en conocimiento al conjunto social.

El nacionalismo como cultura integradora

Si recapitulamos algunos de los hechos de nuestra historia que someramente hemos recorrido en el presente escrito, así como algunas de las reflexiones hechas, podemos decir que las dos tareas centrales del momento pueden resumirse en recuperar el valor de lo nacional en nuestras acciones cotidianas, así como elevar el papel de la política a una cuestión central. Esos compromisos deben estar basados en una fuerte vocación por la aspiración a una sincera unidad nacional basada en una cultura integradora como paradigma que nos oriente a no caer en vicios inscriptos en gran parte de las formulaciones hegemónicas.

Se vuelve necesario aclarar que construir una cultura donde la valoración de lo propio sea lo central no implica caer en un chauvinismo, sino en incorporar muchos de los elementos de las diversas culturas pero sin negar la nuestra. Es el desafío de replantear el lugar desde donde pensamos, es decir pensar las soluciones a los problemas de nuestro país y nuestra región, desde América. Pensar con los pies situados en un espacio geográfico determinado por una historia particular y concreta. Nuestra realidad no es una deformación o un desvío del buen rumbo que han seguido otros países en base a vaya saber qué virtudes, sino que nuestra realidad es la conjunción de la multiplicidad de determinaciones que la hicieron así. Nuestra especificidad no nos hace totalmente diferentes a los demás, ni tampoco totalmente equiparables a un rumbo universal, sino que nuestra tarea consiste en pensarnos a través de esas mediaciones. Esto es, la síntesis entre el universal y el particular que nos constituye como tales.

Elegimos apostar a la unidad nacional como concepto integrador y formante de una nueva política pero ello no implica ser ingenuos, Muchas veces ese concepto ha sido utilizado como una camiseta demasiado amplia, un gran paraguas utilizado de forma oportunista y malintencionada. La unidad nacional no puede lograrse si no hay justicia social, no puede ser principio de la unidad nacional la no resolución de los problemas centrales que padecen los humildes. No puede concretarse en base a relegar nuestra soberanía y nuestra independencia en pos de una falsa armonía, con sectores que objetivamente no comparten la necesidad del desarrollo del mercado interno. Así como no puede lograrse la unidad nacional con quienes tras el escenario en realidad buscan defender los intereses del extranjero en nuestra propia tierra.

Creo que no hay nada mejor para ejemplificar esta idea de lo nacional como principio de la construcción de una cultura liberadora que compartir algunas reflexiones en torno al pensamiento de Jauretche, Hernández Arregui y Puiggrós.

El pensamiento de Jauretche¹

No nos sorprende que quienes hace una década predicaron el fin de la historia y el fin de las ideologías, hoy sostengan la despolitización como clave de un proyecto político conservador que esgrime, con total convencimiento, ser el freno al retorno del “populismo” o el “caudillismo”. Y decimos que no nos sorprende porque ese discurso se engarza con la idea del *mal argentino* característico, de acuerdo a quienes suscriben estas hipótesis, de los países que se alejan de la senda del progreso que marcan las potencias occidentales. Eso ya estaba en Domingo Faustino Sarmiento

1 Este artículo fue escrito en 2013 y publicado en 2014 en el libro *La Brasa Encendida. El Pensamiento de Jauretche y la década ganada*.

cuando afirmaba: “Facundo no ha muerto; está vivo en las tradiciones populares, en la política y en las revoluciones argentinas”. Hoy el poder repite esa fórmula con modificaciones: “el peronismo no ha muerto...”. A pesar de los profundos cambios que acontecieron en el mundo durante el último siglo, el poder tradicional continúa afirmando que las causas de los males argentinos obedecen a nuestras propias incapacidades; no es la voracidad por maximizar ganancias la causa de los males; si nuestro buen vivir, y así nuestro disfrute es transformado en la causa del ajuste, del endeudamiento.

Entonces asistimos a una transición en los discursos, pasamos del fin de la historia al del eterno retorno. Intelectuales, periodistas, políticos, economistas, comediantes, todos somos convertidos en radiógrafos, profetas o arqueólogos “de una nación fundada en el error”; la idea del “somos un error” lleva a la autodenigración como clave omnipresente en todas las expresiones sociales, culturales, políticas, deportivas. ¿Es ese mismo concepto de error la base de la dicotomía civilización-barbarie? Tal vez, lo cierto es que reapareció como solución totalizadora para explicarnos, por algo Jauretche la llamaba la madre de todas las zonceras. Acaso, la diferencia consiste en que ahora ya no triunfa la barbarie, por nuestro componente salvaje e incivilizado, sino por un inmanente designio que una y otra vez nos aleja del “desarrollo”.

Aquí una breve digresión. Según Sarmiento, la barbarie engendró a Facundo y también a Rosas, al primero como expresión genuina pero el segundo convirtió a la barbarie en cálculo, en racionalidad política. Ese mismo mecanismo existe en la actualidad, se dice que el peronismo engendró al kirchnerismo, una versión perfeccionada, una nueva barbarie, que ya no es producto del salvajismo y la irracionalidad, sino de la moderna racionalidad maquiavélica de los líderes “autoritarios”. Por lo tanto, proponen la necesidad de un peronismo como el de antes salvaje pero no

maquiavélico, como sería su heredero. Ahora sólo nos faltaría ubicar en esta pieza al macrismo ¿será el General Paz o es quién escribe la obra?

Retomemos. La potencia de la mencionada construcción ideológica reside en su efectividad, con ella los sectores dominantes logran efectivamente borrar como la causa de los problemas argentinos y la trasladan al pueblo. Se trata de una herramienta que se ha mostrado efectiva, dado que logró aunar un consenso vasto del cual participan no sólo las familias patricias, sino también amplios sectores medios. Es la pervivencia del poder que tracciona a la Argentina hacia un esquema dependiente, lo que explica la utilidad de la obra de Jauretche para seguir interpretando la realidad nacional. Don Arturo fue centralmente un pensador que denunció la colonización del pensamiento en todos los ámbitos, ya sea en lo cultural, en lo económico o en lo político. Afirmó, siguiendo a Jorge Abelardo Ramos, que el pensamiento colonizado cumplía el rol del ejército de ocupación. El colonialismo cultural garantiza la efectividad de la dependencia moderna fundada sobre consensos profundamente construidos y arraigados en nuestros esquemas de pensamiento. Si bien en las sociedades de mediados del siglo XX era una realidad, en las transformaciones que sufrieron las sociedades actuales el elemento de la ideología y de la propaganda ha escalado hacia un lugar central en las relaciones de dominación. Un ejemplo es la preponderancia de los medios de comunicación masivos constituidos en un poder más dentro de la sociedad. Por lo tanto, el papel de la cultura, del pensamiento económico y político colonizado aumentó su peso relativo en las relaciones de poder. Así se profundizó la concentración territorial en la ciudad-puerto y en un puñado de empresas la producción cultural y de información. Nos ha tocado ver los últimos años como la libertad de empresa fue confundida con la libertad de prensa, cuando se despertó la oposición frente a la voluntad política de democratizar dicho poder. Pensemos hoy el rol de las redes sociales en el consumo de información, en la mediatización entre nuestra realidad y

nuestra experiencia de realidad, como la tecnología configura hoy nuestra vida y nuestras percepciones. La fuerza hoy de las redes sociales y su inserción capilar en la sociedad es un fenómeno que aún debemos seguir estudiando desde esa perspectiva.

En el pasado la estrategia oligárquica de dominación recurría a la intervención violenta directa como método de imposición, lo cual determinaba también las respuestas tácticas del poder popular. En la actualidad ha cambiado profundamente. La hegemonía lograda por el neoliberalismo y su conquista en asociar libre mercado con democracia, le permite desarrollar estrategias más sutiles de convencimiento en las cuales la violencia no desaparece sino que se instala en un plano subrepticio. Entonces, si antes era mediante la represión que se buscaba impedir la manifestación de las adhesiones populares, hoy se busca el mismo objetivo pero denotando todo proyecto transformador como autoritario y asociando lo democrático como lo impoluto, lo neutro, lo despolitizado. Justamente, fue ese el pecado de Jauretche y por lo cual hoy tiene total actualidad, porque él politizó todo: la cultura, la ciencia, la ideología; bajo la concepción de la colonización pedagógica no quedaba lugar para algo independiente o neutro, sino que cada formulación obedecía a una historia particular y con ello a intereses determinados. El kirchnerismo cometió el mismo pecado: politizó todo, hoy ya nadie puede decir que la historia, la justicia o los medios de comunicación sean independientes, objetivos o neutrales. Por ejemplo, historizó en un sentido concreto la última dictadura cívico-militar; mientras la teoría de los dos demonios había permitido esconder las contradicciones y habilitar la posibilidad de tolerancia frente a los indultos, ya que redujo el proceso a una imagen de diferentes poderes irracionales existentes en la sociedad que se enfrentaron por su propio fanatismo, el kirchnerismo propuso otra interpretación del pasado, en la cual al golpe de 1976 no fue un paréntesis en la historia argentina, sino que se situaba como momento necesario para la avanzada del capital financiero

y el neoliberalismo en nuestras pampas. Eso significó la constitución de un nuevo revisionismo histórico como otro de los legados que une a Jauretche con el kirchnerismo.

El pecado de Jauretche es el mismo en que incurrió el kirchnerismo, por esa razón volvieron a despertar las zonceras que anidaban en grandes sectores de la población. Las zonceras son axiomas que sintetizan en términos intelectuales las falsas justificaciones de las contradicciones estructurales que anidaban en el trasfondo de nuestro país. Como decía Jauretche las zonceras no resisten ningún análisis, son obvias y tienen como objetivo anular toda discusión. Atento a esto el kirchnerismo, como movimiento político, se erigió sobre el conflicto no sólo desde una perspectiva de enfrentamiento, sino también de persuasión. Privilegió en su accionar el momento de la construcción de una vocación mayoritaria en favor a cambios propuestos por el gobierno, lo que le permitió parcialmente contar con el apoyo de partes de los sectores medios urbanos que, otrora embaucados por las zonceras, prestaban una oposición total a los gobiernos de carácter nacional.

El pensamiento de Jauretche es de sumo interés para reflexionar sobre las sociedades dependientes, ya que las entiende como instancias atravesadas por conflictos múltiples con infinitas aristas pero ordenados por el denominador común del colonialismo que impregna las instancias económicas, políticas, culturales e ideológicas. Esa mirada compleja apela a no escindir lo real de lo formal y con ello convierte a la actividad política en una acción que debe disputar en cada instancia las consecuencias del colonialismo. Al retomar esta visión compleja de la acción política, le otorgó al conflicto social un sentido histórico internalizado en una lógica de orden racional, contradiciendo así las acusaciones siempre presentes de irracionalidad y autoritarismo que arguye la oposición política frente a la existencia del conflicto.

Resta decir que a pesar de todos los debates nacidos en el ámbito intelectual sobre la existencia o no de un sujeto revolucionario o a la desaparición de la política y de las ideologías, pese a todas esas especulaciones, fue la cuestión nacional la que puso lo social en el ámbito de acción de la política y con ello fue la idea de engrandecimiento de la nación la que volvió a enamorar al pueblo, a los jóvenes y a los trabajadores, para organizarse, para discutir y tomar impulso para asir en su manos la construcción de un nuevo horizonte colectivo.

La actualidad de Hernández Arregui²

Juan José Hernández Arregui se formó en la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires. Por problemas familiares tuvo que mudarse a Villa María, provincia de Córdoba, instalado allí comenzó su militancia en la UCR yrigoyenista en 1931. En los años '40 se trasladó a la Universidad de Córdoba donde realizó su tesis de doctorado bajo la dirección de Rodolfo Mondolfo, uno de los principales traductores de la obra de Georg Hegel al español y realizaba estudios sobre la filosofía clásica, a la par también realizaba obras de interpretación de Fiedrich Engels y Karl Marx. Desde el golpe de Estado del '43 comenzó a tener diferencias con la UCR, que se profundizaron cuando aquel partido decidió enfrentar a Perón formando parte de la Unión Democrática. Su acercamiento al peronismo se consumó en 1947. En 1948, ingresó en la gestión de la Provincia de Buenos Aires, a cargo de Domingo Mercante, y accedió a cátedras en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad de Buenos Aires.

Al igual que muchos otros intelectuales, Hernández Arregui llegó al peronismo luego de un derrotero de variopintas posiciones políticas. Son

2 Este texto fue preparado para exponer en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires en el marco de una charla homenaje a Hernández Arregui en 2013

conocidas otras trayectorias como la de Jauretche que provenía del conservadurismo por tradición familiar, luego pasó al yrigoyenismo y rompió con el radicalismo para formar FORJA. Otros provenían de espacios de izquierda, trotskista en el caso de Abelardo Ramos y estalinista en el de Puiggrós.

Este fenómeno se explica porque el primer peronismo produjo un quiebre en el campo político e intelectual que lo llevó a nutrirse de diferentes espacios político-culturales previamente constituidos.

Tras el fin de la gestión de Mercante, Hernández Arregui se volcó de lleno a la actividad académica hasta 1955, cuando la Revolución Fusiladora lo removió de los cargos en la universidad.

La obra de Hernández Arregui tiene un tono de polémica y de discusión, no obstante prima un carácter teórico y académico. Tal vez, la única que según el mismo autor no tenga carácter teórico sea *Peronismo y Socialismo* escrita en 1972. Él define su obra de la siguiente forma: “Mis libros no son de investigación, sino de lucha” (J.J. Hernández Arregui, 1973 A: 13). Efectivamente esa frase debe ser puesta en el contexto de mediados de la década del '60, donde el paradigma del intelectual comprometido estaba en su plenitud.

A pesar de no provenir de la izquierda, Hernández Arregui adoptó tempranamente el marxismo como teoría, lo que se puede justificar por la influencia de Mondolfo, en un momento en el cual el marxismo no era apreciado en la academia, ni en el ámbito político, pensando en el contexto de los años '40.

Probablemente esa adopción del marxismo en términos teóricos y académicos, y no ideológico-partidarios, haya sido lo que conformó uno de

los principales rasgos de la obra de Hernández Arregui: tanto su pensamiento como su militancia política no se definía *a priori* por dogmas fijos, sino que ambos se iban precisando concretamente y de acuerdo al momento bajo un “dilema de hierro: o Nación o Factoría”. En otras palabras, no convertía la teoría en dogma ideológico de la cual se desprendían las posiciones políticas, sino que era la teoría una herramienta para la comprensión de la realidad. A diferencia de los posicionamientos de la izquierda abstracta, que abogaba en un internacionalismo vacío, en Hernández Arregui observamos como en el territorio nacional se desenvuelven las contradicciones del capital de forma particular. Es sobre esa realidad particular sobre la que se debe actuar y en política se trabaja con lo realmente existente. Ese será el único mandato. Por eso los posicionamientos políticos no se desprenden inmediatamente de una teoría universal o sobre principios ideológicos irrenunciables, sino que los mismos se sostienen en pos del movimiento real de transformación.

La misma concepción donde se valora más el movimiento real histórico y los sujetos por sobre la coherencia teórica e ideológica, lo lleva a marcar otro de los aspectos que hoy tienen vigencia: la política como una actividad con entidad propia. Lejos de ser comprendida como una actividad propagandística o ideológica se convierte en “la actividad práctica del hombre histórico, del hombre vivo, a través de las clases sociales contrapuestas” (J.J. Hernández Arregui, 1973 A: p 19). Justamente al hablar del hombre histórico, Arregui nos habla del hombre concreto con todas sus contradicciones, que surgen de la experiencia real en todas las dimensiones humanas.

La originalidad de la concepción de Hernández Arregui le permitió desarrollar en clave marxista una serie de conceptos vinculados a la realidad nacional y a la proyección de liberación de los pueblos colonizados. Trabajó conceptos como cultura y experiencia como parte de un pensamiento

que buscaba correrse de cierto etapismo esquemático. Una concepción que hacía centro en la historia y en la realidad como la multiplicidad de determinaciones, aquello que lo llevaba a afirmar que “la abstracción es la peor forma de empobrecimiento de la realidad”, sumado al hecho de entender que “el proceso histórico nunca coincide con la mente” (Hernández Arregui, 1972: 16). Esa concepción de realidad como totalidad y de proceso histórico particular es uno de los elementos en lo que se funda su originalidad. Pensemos que dos conceptos fundamentales de Hernández Arregui son lo nacional y la cultura, ambos como vehículos de la liberación social. Todo eso subvertía sin duda no sólo el marxismo economicista que reinaba en esos días y que en la Argentina a través de una mentalidad colonizada habían leído el conflicto nacional a través de las categorías importadas de Europa facismo-antifacismo. La diferencia fundamental de Hernández Arregui fue que toda la concepción que enumeramos le permitió pensar desde la Argentina para la Argentina.

Es cierto que también Jauretche hacía aquello pero la diferencia es que las polémicas de don Arturo se construyen argumentativamente sobre la complicidad autor-lector, en base a principios de autoridad basados en el saber popular. Mientras que Hernández Arregui eligió sostener sus argumentos en basamentos teóricos vinculados al ámbito de las Ciencias Sociales. No obstante es necesario remarcar que pese a recorridos diferentes ambos autores llegan a conclusiones similares y ambos planteos conservan vigencia para pensar la realidad argentina actual.

La política, lo nacional y la pasión

El neoliberalismo no sólo planteó el fin de las ideologías y el fin del conflicto para pasar a un desarrollo armonioso sino que, basado en el proceso de globalización, predijo también el fin de los estados nacionales. Los países centrales planteaban el fin de los Estados y de las regulaciones

nacionales, para avanzar en zonas de libre comercio, pero contradictoriamente fortalecían sus barreras comerciales. Hernández Arregui ya había anticipado esa contradicción entre lo que las potencias proponen a las colonias y lo que aquellas hacen en términos de política económica. En el siglo XIX mientras Inglaterra promocionaba el libre cambio internacional, había desarrollado su industria que le permitía inundar el mundo de mercancías, en base a medidas proteccionistas (Hernández Arregui, 1973, p.89).

Pero no se trata sólo de la estrategia de los países centrales lo que se repite. El trasfondo sigue siendo la propia definición que Hernández Arregui hizo del nacionalismo. No sólo fue crítico de la izquierda en tanto vio en el nacionalismo, únicamente el germen del fascismo, sino que desarrolló una definición histórica y situacional: el nacionalismo en las potencias es imperialista, mientras que en los países coloniales el nacionalismo es por definición antiimperialista. Es más, es por medio de la colonización cultural, la propaganda, la instauración de hábitos extranjeros que las potencias buscan dominar a los países dependientes. La propaganda y la dominación cultural sustituyen al ejército de ocupación.

Para Hernández Arregui la independencia económica no podía llegar sino estaba acompañada por la independencia cultural. Ese es el rasgo fundamental de una concepción de la realidad como totalidad, es decir no puede haber dominación económica si no hay agentes que reproduzcan la dependencia cultural. Por eso la toma de conciencia nacional por los sectores populares es el elemento fundamental para la transformación social. No tiene sentido, por ejemplo, la construcción de una economía pujante si se construye en base a los criterios dominantes del esquema agro-exportador. O también, como anunciaba el propio Hernández Arregui si no hay conciencia nacional, esto es conciencia del fenómeno imperialista, se puede caer en el error del desarrollismo, que significa pensar que el ingreso

de capitales extranjeros y la contracción de deuda con los organismos financieros internacionales puede traer desarrollo para nuestro país.

Basta comparar esas argumentaciones de Hernández Arregui y ponerlas en la sintonía actual, cuando se plantea que la Argentina se encuentra aislada del mundo. Es que para muchos el mundo sigue siendo tan sólo Europa y los Estados Unidos. El propio Arregui, retomando a Perón extensamente, define que nuestro nacionalismo es argentino como particularidad, pero comparte una esencia con toda Iberoamérica.

El proceso de fragmentación de América en el siglo XIX fue la invención de nacionalidades funcionales a la dominación comercial de los países europeos. El concepto de la patria grande toma total vigencia, pero no sólo como anhelo utópico, sino también por necesidad de desarrollo económico. Tanto en la actualidad como en el siglo XX ningún país podrá convertir el crecimiento económico en desarrollo nacional en base a alianzas con los países que desde el principio de la dominación colonial los ubicaron como abastecedores de materias primas. Es decir, los créditos del Fondo Monetario Internacional no tenían otro objetivo más que generar el desequilibrio crónico en la balanza comercial de los países dependientes, la OEA concretaba esta dominación en un plano político y las inversiones del capital extranjero no tenían como fin el desarrollo, sino destruir el ahorro nacional girando remesas al extranjero (J.J. Hernández Arregui, 1973: pp 263-272)

Pero no sólo abordaba cuestiones estructurales, sino también que en la visión de la historia que tenía Hernández Arregui las estructuras no lo eran todo. El sujeto y la política jugaban un rol fundamental. Era el ideal de nación el que era capaz de movilizar a la masas, por una cuestión fundamental, en la lógica de la experiencia que nos presenta “es el colonialismo, no los libros, el que crea el nacionalismo de la masas” (J.J.

Hernández Arregui, 1972: p17). Es decir, la propia experiencia vivencial de los oprimidos va forjando el movimiento real de liberación. ¡Claro! Será “imperfecto” porque es real e histórico podemos agregar. Pero ese movimiento no depende tanto de la racionalización de la explotación y la elaboración de un programa político sino que Hernández Arregui lo ubica en la pasión, y cita a Hegel “Nada grande se ha cumplido jamás sin pasión”, el nacionalismo debe ser apasionado, es una fe. Es en este sustrato irracional, similitud con Antonio Gramsci, donde está la fortaleza del pueblo para derribar los mitos instalados por la oligarquía, donde está la fuerza de la acción política.

Cultura, desarrollo económico y ciencia

Lejos de situarse en tanto intelectual un paso más hacia adelante del conjunto de la población, Hernández Arregui sostenía que el escritor nacional lo único que hacía era interpretar a las masas. Él no quería ser guía o vanguardia. Se reconocía en la siguiente fórmula: “porque soy marxista soy peronista” ya que según él, Perón era el que reflejaba el estado de conciencia actual de las masas.

El intelectual adopta la identidad política popular mayoritaria, porque sabe que ahí reside la liberación, no lo hace por oportunismo. Pero no era el rol del intelectual elevar el nivel de conciencia y de cultura de las masas sino que este mismo se iba a ir desarrollando con la propia experiencia de avances y retrocesos. Lo que si correspondía al intelectual era, en tanto científico, destronar los mitos culturales, la historia y la ideología dominante. Era esa la razón de existencia de la ciencia develar aquello que las formas esconden de la realidad. Por ejemplo, un país que en las formas jurídicas es independiente, no lo es realmente si su sector productivo se encuentra estructurado a partir del interés económico del capital extranjero (J.J Hernández Arregui, 1973: p. 97).

Sería tarea de la cultura nacional que la conciencia histórica del país ganara el terreno por sobre la cultura extranjerizante difundida por el aparato ideológico. En ese sentido, si bien Hernández Arregui ubicaba como sujeto principal para la liberación a la clase obrera, buscaba interpelar a las clase media urbana y a la burguesía nacional, a partir de fuertes críticas a su papel histórico. La clase media se encontraba en una situación intermedia entre el miedo a la pauperización y la falta de oportunidades reales de reconocimiento económico-social para satisfacer sus expectativas de diferenciación social, que alimentaba la sociedad agroexportadora. En el caso de la burguesía nacional sucedía algo similar, si bien su desarrollo dependía del mercado interno y del mejoramiento de la capacidad de consumo de la clase obrera, en tanto clase dominante, aspiraba a imitar los hábitos de la oligarquía agraria. Era ese posicionamiento intermedio que los llevaba muchas veces a tomar posiciones políticas conservadoras, que en última instancia, y de manera inconsciente, atentaban contra su propia situación económica.

En el caso de los sectores medios, la crítica central de Hernández Arregui partía de la crítica de la reproducción de los esquemas intelectuales extranjerizantes. Dedicará fuertes críticas a las Universidades Nacionales que eran uno de los principales nichos de reproducción de la colonización pedagógica. Esa colonización abarcaba el plano de la cultura, de la reproducción de las teorías económicas y de repetición de paradigmas tales como la neutralidad política de las ciencias sociales (J.J. Hernández Arregui, 1973: p. 205). No se trataba de un posicionamiento chauvinista, sino que era necesario incorporar los elementos desarrollados en el extranjero a partir de una formulación con los pies puestos en nuestro país. Porque, según el autor, ninguna teoría o cultura es neutral sino que responde a los intereses puntuales del grupo social que la desarrolla. Lo vimos con el desarrollismo: también el autor lo aplicará para el caso del paradigma de la sociología científica planteada por Gino Germani. Lo

vemos en la actualidad, no vamos a encontrar ningún político ni grupo de opinión que esté en contra del desarrollo de la industria nacional, no obstante siempre existirán diferentes puntos políticos desde cual plantearlo. No es lo mismo, plantear la industrialización en base a la redistribución de la riqueza, que plantearla a través del concurso del capital extranjero.

Para Hernández Arregui era necesario que ciencia, tecnología, economía, educación y todos los aspectos constituyentes de la vida social de un país encontraran su propio desarrollo en base al pensamiento del país y no de los libros. La comprensión de la situación de los sectores medios, de los universitarios y de sus tendencias hacia la coparticipación de valores con la oligarquía, habla de un interés de Hernández Arregui de entender que estos actores jugaban un rol importante en el proceso de liberación. Que lejos de situarlos en contra, había que lograr ganarlos para el campo nacional. Porque son esos sectores los que terminan por reproducir en el campo cultural e intelectual las teorías extranjerizantes. Siendo importante que participen de la transformación de las instituciones del Estado al servicio de la Nación, dado que a falta de un ejército de ocupación, la dependencia se mantenía por intermedio de la propaganda, la colonización de la cultura y de la política. Un tipo de dominación que cuenta con una gran fortaleza: sostiene en la forma de consenso social y no de represión. En definitiva, las instituciones son posiciones en disputa. En este punto las universidades habían sido uno de los blancos de la crítica del autor, en sí misma bajo una fachada de autonomía terminaba por reproducir la dependencia cultural con el extranjero y su total aislamiento con respecto a las necesidades del desarrollo nacional.

Claramente la disputa por el Estado a través de una concepción nacional e independiente, que se vincule estratégicamente con los países latinoamericanos forma parte de los rasgos centrales de los planteos de Hernández Arregui que hoy tienen plena vigencia. También una concep-

ción holística donde la independencia económica no puede darse si no es acompañada de la emancipación cultural, donde el sujeto central lo constituyen las mayorías populares y su experiencia concreta. A la vez, el hecho de que los sectores medios tienen una tarea central que cumplir en base a desarrollar sus funciones a partir de una concepción colectiva y nacional, no individual y profesional.

En síntesis, más allá de los años transcurridos, Hernández Arregui nos sigue interpelando, un intelectual comprometido con su pueblo, un pensador que ponía en duda sus propias ideas cuando la realidad mostraba que iba por otro lado, en fin, un militante nuestro del que podemos estar orgullosos pues a la distancia nos sigue enseñando que nuestra lucha por un país mejor, por una Patria sin excluidos sigue siendo nuestra meta y nuestro objetivo.

Semblanza de Rodolfo Puiggrós. Así lo conocí

Conocí a Puiggrós allá por 1966, más precisamente hacia fines de ese año. Yo tenía entonces 21 y todos vivíamos la dictadura de Onganía que ponía un sesgo muy especial al destino de la universidad. De aquella institución ya por entonces mitificada, íbamos a verlo cuatro o cinco estudiantes en busca de caminos alternativos, que no otra cosa representaba él para nosotros.

Nos recibió en su escritorio de la planta baja de su casa en el pasaje Volta, muy cerca del Hospital Militar. Lo conocíamos por sus libros, en realidad por alguno de ellos, ignorábamos que a lo largo de su vida llegaría a más de 30 en una producción ensayística e histórica centrada en nuestro país y en América Latina.

Nos admiraba su excepcional *Historia crítica...* que tendía a ordenar una mirada sobre la historia política argentina de más de un siglo. Y nuestro deslumbramiento derivaba de algo tan sencillo como que esa mirada nos permitía acercarnos a nuestro pasado desde una perspectiva distinta a la de los triunfadores, desde un análisis donde el pueblo no era un ente irracional al que había que domesticar para embarcarlo en una civilización que no creíamos tan propia como pretendían hacernos imaginar.

Sus clases, dos veces a la semana, no eran clases; eran conversaciones que nos llevaban de misterio en misterio, porque Puiggrós exponía los avatares históricos como capítulos apasionantes de novelas policiales donde había indiferentes, malos, buenos, egoístas, y todo tipo de personalidad que se nos pudiera pasar por la cabeza sin caer nunca en creer que los grandes héroes lo seguían siendo incluso hasta cuando bostezaban.

En nuestra historia inquiríamos por seres de carne y hueso, personas con convicciones pero también con errores y rectificaciones; sujetos que no lo supieran todo desde el principio de los tiempos pero que ello no fuera obstáculo para buscar y buscar un destino mejor para nuestra Patria.

En ningún momento se nos cruzaba la posibilidad de que la desmitificación de la historia nacional y de los grandes héroes podía conducir al nihilismo. Por el contrario, esa operación que hoy algún filósofo francés llamaría de deconstrucción, constituía un paso obligado en nuestras cabezas para mirar y mirarnos de una manera diferente.

Para aquel grupito de estudiantes de Filosofía y Letras, Puiggrós fue un maestro, ni más ni menos.

Luego, nos dispersamos, algunos por caminos más académicos, otros por el matrimonio, los más por la militancia. El enfoque nacional y po-

pular, el engarce entre Yrigoyen y Perón, la idea de un país semicolonial, el lamentable papel de los intelectuales, la crítica a la izquierda, en particular al Partido Comunista y tantos otros núcleos conceptuales que iban constituyendo nuestro patrimonio, habían sido abrevados en Puiggrós, en sus textos por supuesto y, para algunos privilegiados como yo, también en el conocimiento personal.

Pasaron apenas ¿apenas? seis años. Y en ellos la carrera vertiginosa de una juventud que nacionalizaba su visión: los católicos que pasaban del rezo y la piedad abstracta al compromiso con los pobres del Concilio y Medellín, los marxistas desde la discusión remilgada acerca de las características de la conciencia de clase a la entrega generosa del Che, el peronismo oficial mostrando por enésima vez la tentación de librarse de ese ser tan molesto que residía en Puerta de Hierro.

Y se sucedieron los hechos: el Cordobazo, el Rosariazo, la Calera, en fin, la fuga de Rawson. En sólo tres años la historia tomó una velocidad prohibida por la prudencia: todo nos resultaba posible en nuestra imaginación.

Cámpora presidente, Taiana ministro de Educación: ¿quién para la Universidad? Los Montoneros se reunieron con él y le propusieron una terna: Puiggrós, Hernández Arregui, y no recuerdo quién más. Con obvio sentido común el ministro designó al primero puesto que contaba con el evidente apoyo del propio Perón, de quien era su amigo.

Y me tocó acompañarlo durante su gestión, corta, tumultuosa, excepcionalmente rica en innovaciones curriculares y pedagógicas, increíblemente transformadora en cuanto a la relación entre universidad, estado y pueblo.

Ahí conocí al otro Puiggrós. Y aquí afirmo una herejía: Rodolfo Puiggrós era más grande como persona que sus libros. En ellos se revelaba

como un pensador original e independiente. Como ser humano era un revolucionario, que tenía a América Latina permanentemente en la mira de sus análisis, sí, por supuesto, pero además era de una calidez asombrosa, de una capacidad para recoger inquietudes desordenadas e intuitivas en orientaciones y realidades para la transformación. Y como si esto fuera poco tenía una capacidad de asombro que sólo puede encontrarse en los niños. Aprendía de todo y de todos, cualquier hecho, aún el más banal, era motivo de reflexión y de captación intelectual para devolverlo elaborado y analizado.

Lo respetábamos todos, quizá aún más todavía sus opositores porque sabían de su estatura y de la firmeza de sus convicciones. Los que estábamos más cerca, a veces nos atrevíamos a jugar con su pureza, donde contrastaban sus ojitos pícaros con su lucidez y la precisión de sus diagnósticos.

En esos cinco meses la coyuntura política conoció todas las posibilidades, desde el sueño de un triunfo cercano, al avizoramiento indubitable de una noche sin retorno. Puiggrós se vio tironeado por unos y otros. Por los sensatos, por los oportunistas, por los cataclísmicos y también, por supuesto, por quienes como yo no calibrábamos correctamente la distancia existente entre nuestras metas y la correlación de fuerzas.

Y eligió, como siempre lo había hecho, por el futuro en contra del realismo, por las ansias de la juventud que lo acompañaba en contra de arribistas y chabacanos. En fin, Puiggrós fue fiel a sí mismo. Su renuncia al rectorado fue también una denuncia que no tardó en convertirse en descripción de una Argentina en jirones.

Por eso, justamente por eso cuando homenajeamos a Puiggrós nos estamos homenajeando a nosotros mismos. En Puiggrós vemos la pureza de ideales, la firmeza de las convicciones, el desprecio por el aplauso de

los bienpensantes, la solidez de estar siempre y por encima de todo con los humildes, con los oprimidos.

Y eso fuimos ¿somos? nosotros y quisiéramos que fuera esta juventud que ya nos sucede.

Bibliografía

Juan José Hernández Arregui (1972), *Peronismo y Socialismo*, Buenos Aires, Hachea.

___ (1973), *Nacionalismo y Liberación*, Buenos Aires, Corregidor.

___ (1973 A), *¿Qué es el Ser Nacional?*, Buenos Aires, Plus Ultra

SECCIÓN 6

Los desafíos de la Educación Superior en América Latina

La Educación Superior en América y algunas experiencias sobre la integración. Crecimiento de la matrícula y de las instituciones y transnacionalización: el problema de la calidad. Hegemonía de carreras profesionales. Retraso en la inversión en ciencia. Universidad, desarrollo y pertinencia.

Introducción

La afirmación sobre la importancia clave que tiene la Educación Superior en el desarrollo de cualquier sociedad es y va un lugar común en las discusiones políticas y académicas sobre la materia. No obstante, en dicha afirmación no es transparente ni unívoco el significado del tipo de desarrollo esperado para cada sociedad, como tampoco lo es el tipo de educación que permitirá promoverlo. En otras palabras, si bien hay consenso entre la estrecha relación entre educación y desarrollo, la pregunta

sobre qué educación para qué desarrollo para qué sociedad sigue en pie. Ello implica reconocer el carácter histórico y político de esa relación. Histórico porque la respuesta a la pregunta sobre qué educación para qué sociedad no ha sido ni puede ser siempre igual. Político porque cualquiera sea la respuesta, siempre debería inscribirse en un proyecto político que piense los problemas de la sociedad en su conjunto.

La primera década del siglo XXI en América Latina se caracterizó por un clima de renovación política y cultural, que se sostuvo en base a un conjunto de acciones, por parte de los gobiernos y los pueblos, tendientes a dotar a sus naciones de mayor autonomía política y económica al tiempo que buscaron reforzar la integración de la región frente a las embestidas de una globalización liderada por dos o tres países poderosos. En el marco de esas transformaciones, los sistemas de Educación Superior comenzaron a ser revisados precisamente con el objetivo de adecuarlos, partiendo del reconocimiento que la educación y la producción de conocimiento tienen para el desarrollo sustentable de cualquier sociedad. En algunos casos, se implementaron medidas puntuales para modificar determinadas situaciones que se presentaban como problemáticas: revertir la deserción, estimular determinadas carreras, mejorar los salarios docentes, implementar procesos de evaluación para mejorar la calidad educativa, etc. En otros, además de esas acciones, se impulsaron distintas políticas tendientes a consolidar la articulación regional de los sistemas educativos. Y también, en varios países, se iniciaron debates que buscaron traducirse en la sanción de nuevos marcos legales, esto es, nuevas leyes para la Educación Superior. Así, “en el campo de la educación superior las políticas gubernamentales se orientaban a fortalecer el papel del Estado como agente regulador del crecimiento y orientación del sistema y de las instituciones¹”.

1 Acosta Silva, Adrián (2000) *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, pág. 9, México, Universidad de Guadalajara.

La actualidad presenta un signo político distinto. El triunfo de gobiernos de derecha marca un cambio de etapa signada por políticas económicas neoliberales, políticas sociales conservadoras, freno a la integración regional para priorizar la relación de dependencia con los países centrales. Ahora bien, ese giro no ha logrado hasta la fecha revertir plenamente los consensos alcanzados por quienes habitamos las universidades americanas. Para ensayar una respuesta que sirva para reflexionar en torno al sentido que la Educación Superior está adquiriendo y debe adquirir en el continente, sus implicancias y sus límites, a la vez que analizar la relación entre esta y la sociedad, es bueno efectuar una serie de puntualizaciones. El nuevo giro a la derecha viene con una mirada sobre la educación que se adueña de la necesidad de la modernización del sistema, pero que entiende la modernización como la subsunción de la educación al mercado, con ello pauperización, segmentación de circuitos educativos diferenciados para pobres y ricos, esto es, la universidad como negocio rentable. Algo ya se vio en los '90 por eso es necesario repasarlo y al mismo tiempo realizar un aporte al debate, eterno, que pone en el centro la pregunta sobre qué educación podemos y debemos promover para construir una América Latina con desarrollo productivo y cultural autónomos, con diálogo y participación en el escenario internacional, con equidad, integración y solidaridad, y con desarrollo sostenible.

Reformas de los '90

El mundo universitario latinoamericano se vio sacudido a partir de los '90 con la llegada de una batería de reformas. El diagnóstico que justificaba la urgencia del cambio remarcaba los problemas de financiamiento, de gestión, de organización y de rendimiento académico que acusaban las universidades de la región. Por otra parte, ese crítico cuadro de la Educación Superior remitía a problemas más globales que arrastraban los estados: déficits constantes, gestiones ineficientes, estructuras burocráticas y

paquidérmicas. Diversos organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, se ocuparon de presentar análisis detallados y de indicar las soluciones para transformar a los estados y, por ende, cambiar la situación de la Educación Superior del continente².

La consigna general para comenzar a revertir los problemas era reducir el Estado, tanto en lo que hace a sus estructuras como en sus funciones. El razonamiento indicaba que si el Estado se involucraba menos en determinados temas, eso permitiría un mejor uso de los recursos, una gestión más eficiente, y la posibilidad que el mercado y la sociedad civil, dos actores que fueron vistos como clave de cualquier desarrollo en esos años, tuvieran espacio para generar y aplicar iniciativas propias. En cuanto a la Educación Superior, se apuntaba a diversificar las fuentes de financiamiento, lo cual podía entenderse de varias maneras: una reducción del peso del presupuesto del Estado a ser compensado por los propios estudiantes a través del arancelamiento de los estudios, la gestión de las propias instituciones para conseguir fondos adicionales, la reestructuración de los modos de organización institucional para reducir costos y obtener recursos extras. El desarrollo de la educación privada permitiría responder a la creciente demanda y ofrecer opciones que diversificarían y ampliarían el sistema. Si bien se esperaba que el Estado facilitara el desarrollo de la educación privada y la diversificación del sistema, también se proponía que los mecanismos de evaluación y acreditación, contemplados asimismo en las propuestas de los organismos internacionales, funcionaran como herramientas a través de las cuales asegurar el funcionamiento de todo el sistema educativo.

2 Para un análisis puntual de las políticas impulsadas por los organismos internacionales para la educación superior latinoamericana, véase Maldonado-Maldonado, Alba y Clemente Rodríguez-Sabiote. (Mayo 2002) *Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial* (Foro Latinoamericano), Acta académica 30. Academia Onefile. Thompson Gle, SECyT.

Esos diagnósticos y recomendaciones eran tan generales que se pretendían aplicar a casi a cualquier contexto: en la mirada de los organismos y analistas internacionales América Latina era “una” región, y cada uno de sus países parecía encontrarse en una situación similar. El razonamiento se aplicaba consecuentemente a la situación de sus sistemas educativos. Los diferentes contextos políticos y económicos de cada nación, sus distintas tradiciones educativas y la diversidad en tamaños y características de sus sistemas universitarios parecían disolverse frente al conjunto de reformas propuestas. No obstante, lo igualaba el hecho de tener que dar, de manera casi inexorable, una respuesta a la presión internacional para generar transformaciones. Esa mirada homogeneizadora por parte de los organismos internacionales ha sido puntualizada por Rodrigo Arocena al analizar el impacto de las reformas en los sistemas de educación latinoamericanos. El autor señala que para numerosos organismos y grupos Chile era el paradigma de referencia y que “el Banco Mundial procuró convencer de que lo adoptaran como tal a casi todos los gobiernos latinoamericanos, y en muchos casos lo logró” (Arocena, 2004, p 915).

No obstante, la puesta en marcha del programa de reformas creó situaciones casi paradójicas, en parte porque los cambios habían sido diseñados a partir de experiencias realizadas en los sistemas de educación de otras regiones, y en parte porque cada contexto latinoamericano recibió y procesó de distinta manera las indicaciones dadas. A riesgo de mostrar un cuadro homogéneo, sin los matices nacionales correspondientes, presentaremos algunas de las transformaciones propuestas y aplicadas en los sistemas universitarios latinoamericanos.

Desregular a través de regulaciones

Un modo de entender el achicamiento del Estado fue la desregularización. En el caso de la Educación Superior, esa idea se tradujo paradóji-

amente en la creación de organismos de información y evaluación y en la aplicación de políticas que requerían, para su puesta en marcha, una activa participación del Estado. La contradicción se daba en dos planos: por un lado, porque los organigramas de los ministerios de Educación, en lugar de achicarse, sumaron agencias y procesos; por otro, porque las universidades latinoamericanas, que tradicionalmente se caracterizaban por funcionar con un alto grado de autonomía respecto de los respectivos ministerios tanto en lo estrictamente académico como en temas políticos o administrativos, pasaron a quedar más relacionadas con el Estado. Paradójicamente también, las disciplinas y las líneas de investigación ya no vinieron prioritariamente dadas por las grandes orientaciones fijadas en los países centrales, sino que los propios estados estuvieron en condiciones de fijar unas pocas políticas.

De manera general podría considerarse que esta desregulación regulada se puso en marcha a través de tres herramientas que actuaron de manera combinada y potenciada: la promulgación de nuevos marcos legales para el sistema educativo; la creación de organismos vinculados a la gestión educativa, en particular, agencias de evaluación y acreditación y oficinas estadísticas y de información, y la aplicación de nuevos criterios para el otorgamiento de fondos e incentivos para docentes e instituciones, que en definitiva implicaban un mayor control en el destino y uso de los recursos que el Estado invertía en las universidades.

Nuevos marcos normativos

Argentina, Bolivia, Brasil, por ejemplo, sancionaron a mediados de los '90 nuevas leyes de Educación Superior. A través de ellas, se establecían mecanismos para ordenar los respectivos sistemas universitarios, se creaban agencias de evaluación y acreditación, se indicaban mecanismos de promoción de docentes, y mecanismos de financiamiento, entre otros.

En otros países, como Ecuador o Paraguay, las reformas impulsadas no lograron traducirse en un corpus normativo; sin embargo, los efectos de algunas de esas reformas produjeron cambios cuantitativos y cualitativos en los correspondientes sistemas³.

Más allá de los resultados concretos de cada caso, es de resaltar que se intentaba sentar bases de nuevos ordenamientos normativos, que permitieran en algún sentido dar inicio a un nuevo período para las universidades latinoamericanas.

Creación de agencias

La creación de agencias de evaluación y acreditación fue otra iniciativa presente en casi todos los procesos de reforma de los '90. En algún sentido, era una de las medidas más sintomáticas del sentido con el que el Estado pretendía regular el funcionamiento del sistema universitario: promover la "calidad", con todas las diversas acepciones que el concepto ha desarrollado en cada contexto, se convirtió en una de las funciones estatales principales. Esto, a su vez, configuró también una nueva representación: la idea del "Estado evaluador". Los enunciados tenían sus reverses: por un lado, porque la evaluación y acreditación eran una de las principales recomendaciones de los organismos internacionales, lo cual llevó a muchas resistencias políticas por parte de aquellos que se oponían a la intervención de esas entidades en la región; por otro, porque en muchos casos se suponía que los resultados de esos procesos de aseguramiento condicionarían el otorgamiento de fondos. Probablemente esas hayan sido las razones por las cuales los sistemas de evaluación y

3 Para un estudio detallado de la situación legislativa de cada país, puede consultarse la página web de IESALC: www.iesalc.unesco.org.ve

acreditación hayan sido observados con mucha desconfianza en algunas comunidades universitarias.

En efecto, no sin tensiones, en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Costa Rica y México, entre otros, se crearon agencias y se implementaron sistemas nacionales de evaluación y acreditación. En cada contexto, cada proceso adquirió rasgos específicos y se articuló de distinta manera; incluso las agencias fueron creadas con potestades, funciones y características diversas. En la mayoría de los casos, no obstante, las políticas de evaluación y acreditación estuvieron más orientadas al problema de la calidad que al de la pertinencia. Es de notar también, que pese a ser una herramienta diseñada en contextos muy distintos al de Latinoamérica, en algunos países se hizo una apropiación por demás original y exhaustiva de la misma.

Trabajo y tiempo de por medio, y más allá de las particularidades de cada caso, la puesta en práctica de la evaluación y la acreditación y, la preocupación por la calidad, ha permitido que una especie de “cultura de la evaluación” anide en casi todos los sistemas latinoamericanos; ya no se la considera una práctica ajena, impuesta o sólo vinculada al financiamiento, sino una herramienta de mejoramiento de programas, carreras e instituciones ⁴.

Agencias de generación y control de la información

Junto con las agencias de evaluación y acreditación, en la mayoría de los países se crearon diversas instancias de generación y control de la in-

4 Villanueva, Ernesto (2004) “La acreditación en América Latina: el caso de Argentina” en la *Riaces y el Mercosur*, Revista Iberoamericana de Educación Nro 35, Buenos Aires, OEI. Además *La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de calidad. ¿Qué está en juego?* (2006) Serie GUNI sobre el compromiso social de las universidades 2. GUNI, Madrid, Barcelona, México

formación: oficinas de estadísticas, sistemas de relevamiento de información, censos, etc., junto con otras instancias de coordinación y gestión del sistema. Si bien este tipo de insumos existía antes del período considerado, lo cierto es que, a partir de mediados de los '90, la información pasó a ocupar un lugar central, sea a instancias de conocer con más profundidad la situación de las universidades o de contar con más datos para la aplicación de las reformas diseñadas. En la Argentina se crearon la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo de Universidades; en Venezuela el Ministerio de Educación Superior, entre otros casos. Brasil, que ya contaba con una densa estructura administrativa, sumó otras nuevas dependencias que continuaron reproduciendo y multiplicando el entrecruzamiento entre las jurisdicciones municipales, estatales y federales, los ámbitos públicos y los privados, característicos del sistema brasileiro.

Fondos Concursables

La asignación de fondos extraordinarios a docentes e investigadores no es una práctica novedosa. En América Latina, al menos desde los años '50, es posible constatar la existencia de organismos y agencias públicas encargadas de financiar proyectos de investigación, capacitación, etc. Pero con el programa de reformas iniciado en los '90 los criterios de asignación de esos fondos se vieron modificados. Por un lado se crearon, también en este caso, algunos nuevos organismos. Por otro, y más importante, se abandonó la carrera burocrática como criterio exclusivo para la adjudicación de los fondos y se implementaron mecanismos vinculados al Nuevo Gerenciamiento Público. En ese sentido, se comenzó a priorizar más la cantidad de publicaciones, presentaciones, vinculando el número con la eficiencia, que los antecedentes y el prestigio anterior logrado por los investigadores.

El Estado también ocupó un lugar clave en el nuevo ordenamiento: era quien poseía los fondos a distribuir, el encargado de establecer los criterios para la selección y quien, finalmente, decidía quién los recibía. En cualquiera de los casos, el Estado seguía teniendo una presencia que condicionaba la producción de conocimientos y la actividad académica en general.

Insuficiencia de presupuesto e incremento de la demanda de estudios superiores

Otro modo de traducir la consigna de reducir el Estado fue disminuyendo relativamente el presupuesto estatal en áreas ineficientes o en las cuales se suponía que la iniciativa privada y civil podía desempeñarse mejor. Los sistemas universitarios mostraban suficientes dificultades como para adecuarse a ese análisis: lo que se discutía básicamente era la “rentabilidad social” que se suponía debía tener la Educación Superior. Se planteaba el interrogante sobre si lo que el Estado invertía en el sistema universitario volvía de alguna manera en beneficios para la sociedad, o si ellos eran apropiados exclusivamente por los egresados universitarios.

De todos modos, el análisis no debe ser engañoso. Los datos revelan que durante los noventa se incrementaron los fondos otorgados a la Educación Superior en términos absolutos, no así en términos relativos. Esto es, si se observa la inversión por estudiante, ella disminuyó (Filmus, Daniel y Ana Miranda, 1999). La cuestión radica en que, mientras los presupuestos se mantuvieron estables o crecieron moderadamente, la matrícula se incrementó de manera casi exponencial. De parte de los Estados, y tal como recomendaban los organismos internacionales, la solución para resolver ese desfase era lograr una gestión más eficiente de los recursos existentes, permitir que las instituciones obtengan los fondos adicionales que necesiten o directamente esperar que el crecimiento de la demanda

de estudios sea atendido a través del mercado, es decir, a través de instituciones privadas.

Algunos datos provistos por diversos organismos permiten clarificar el cuadro que se intenta mostrar:

Crecimiento de la matrícula en la región

	1990	1995	2000	2005
Argentina	915.817	1.303.000	1.724.397	2.074.458
Bolivia	122.993	166.101	278.530	390.143
Brasil	1.566.451	1.759.703	2.694.245	4.732.778
Chile	249.482	344.942	452.177	653.119
Colombia	487.448	644.188	934.085	1.208.337
Costa Rica	74.170	94.113	141.929	186.208
Cuba	265.660	134.101	129.125	348.841
Ecuador	173.481	174.924	263.902	304.261
Rep Dominicana	102.069	136.607	284.134	322.311
El Salvador	88.118	112.266	115.239	123.713
Guatemala	92.044	117.501	158.646	255.307
Honduras	43.117	55.536	87.886	135.832
México	1.252.027	1.532.846	2.047.895	2.458.892
Nicaragua	39.750	50.769	85.113	112.367
Panamá	52.510	68.727	116.887	146.415
Paraguay	28.906	43.912	82.265	155.727
Perú	564.294	718.427	775.248	944.105
Uruguay	371.548	76.581	93.744	131.586
Venezuela	513.458	612.599	803.980	1.247.705
Total América Latina	6.703.442	8.146.843	11.269.127	15.932.105

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de sistemas nacionales de estadísticas, estadísticas de IESALC y datos informados en bibliografía citada al final.

Por otra parte, también hay que destacar el aumento en la cantidad de instituciones existentes, como así también el progresivo avance de la educación privada. Si bien es difícil un relevamiento exhaustivo, dado que en cada país muchas veces las instituciones se clasifican de manera distinta, el investigador Norberto Fernández Lamarra (2005) a partir de diversos informes nacionales ha concluido que, mientras en 1995 existían aproximadamente 812 instituciones universitarias en todo el continente, en 2003 esa cantidad llegaba a más de 1500. Más de la mitad de ese total de instituciones corresponden a instituciones privadas.

Las consecuencias sociales de esos procesos son evidentes: en una región donde la desigualdad e inequidad en el acceso a determinados bienes y servicios es una marca histórica, el crecimiento de la educación privada en detrimento de la pública ha profundizado la brecha entre quienes pueden acceder a la Educación Superior y quienes no. Y ello a través de caminos perversos. No se trata de que las universidades privadas absorban a los estudiantes de mayores ingresos y las públicas a los más pobres. En varios países de la región, la situación es exactamente la inversa, verbigracia, Brasil donde el sistema de ingreso hace que los estudiantes provenientes de colegios privados se vean beneficiados para las universidades públicas gratuitas mientras que los sectores más humildes tienden a concurrir a las universidades privadas que son pagas.

Diversificación y diferenciación del sistema

El efecto fue en gran parte el esperado. La matrícula continuó en expansión y fue, en proporción importante, absorbida por la educación privada. La expansión de la matrícula fue acompañada de un fortísimo proceso de diferenciación institucional. Excepto en Argentina y Uruguay donde el sistema público sigue siendo de gran peso, en el resto de los países es notable la presencia actual de la educación privada, en lo que se refiere

al número de establecimientos, no así tanto en el número de estudiantes, en particular si de las estadísticas exceptuamos a Brasil que desequilibra los datos pues en esa nación el 75% de la matrícula es absorbida por la enseñanza privada.

Instituciones de educación superior por sectores público y privado y según niveles universitario y no universitario para 2007.

	Universitarias		No universitarias	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
Argentina	45	55	1837	
Bolivia	15	41	468	1490
Brasil	85	190	1737	
Chile	16	48	0	165
Colombia	53	112	28	83
Costa Rica	4	50	7	52
Ecuador	22	38	7	3
México	615	1.159	127	
Panamá	5	29	44	
Perú	33	49	1062	
Rep Dominicana	2	31	3	7
Uruguay	1	4	0	11
Venezuela	22	27	51	69

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes nacionales y estadísticas de CINDA (2007) Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007. Santiago de Chile

El crecimiento de la matrícula y de la cantidad de instituciones y la diferenciación del sistema provocó a su vez una diversificación en varios sentidos: del tipo de institución, en las titulaciones ofrecidas, en las modalidades de ingreso y egreso, en las formas de los cursos. El resultado ha sido la emergencia de un cuadro matizado y de notable dispersión

en el que conviven entidades públicas, privadas, laicas y confesionales, autónomas y dependientes, nacionales, provinciales, municipales, orientadas a la investigación, la formación docente, dirigidas sólo a una elite o un público masivo, vinculadas a corporaciones, organizaciones o comunidades específicas. La variedad de casos podría seguir multiplicándose (Landinelli, 2008 p. 155).

Ese también era un objetivo propuesto en el programa de reformas: se entendía que el modelo universitario tradicional era demasiado rígido y con poca capacidad para responder a los requerimientos de un mercado laboral complejo, y en transformación. Incluso esa diversificación se presentó como un modo de contrarrestar el problema de la equidad: la universidad existente sólo ofrecía carreras largas y tradicionales, con fuerte orientación hacia las profesiones liberales, en detrimento de otros títulos. Las nuevas instituciones y titulaciones podrían ofrecer sistemas más flexibles y de mayor vinculación con el mercado.

La multiplicación de titulaciones y modalidades de estudio es otro rasgo característico de los sistemas universitarios de los años '90: si bien el mundo de la Educación Superior se vio enriquecido, lo cierto es que también sumó distorsiones y confusión por los diversos títulos para una misma carrera, decenas de instituciones dedicadas al mismo tipo de formación y distinta formación para una misma titulación, a un sistema que de por sí era complejo.

La diversificación también se dio verticalmente: el desarrollo de los posgrados aparece como otro dato contundente de la década del '90. El estímulo provino de diversos factores, algunos vinculados con los mismos procesos de reforma, y otros a las tendencias que en general se comenzaban a imponer en los sistemas universitarios del mundo. También influyó la exigencia laboral de contar con calificaciones cada vez más específicas

y superiores. El crecimiento de las carreras de posgrado fue notable, entre otras cosas porque, excepto en Brasil, los países de la región no contaban con una tradición al respecto. Durante la década del '90 existió un crecimiento exponencial de la matrícula del postgrado, que alcanzó una dimensión del 31% interanual entre 1994 y 2000, y en ese año representó el 4,5% del total de estudiantes superiores (535.198 estudiantes). Según un estudio reciente, la matrícula actual de los alumnos de posgrado llega a 674.215, sobre una matrícula total de 17 millones de estudiantes.

Matrícula de posgrado en países de América Latina, 2005-2006

País	Cantidad de alumnos de posgrado
México	183.572
Brasil	125.426
Argentina	89.639
Venezuela	68.203
Perú	59.989
Colombia	56.901
Cuba	38.061
Chile	26.085
Rep Dominicana	8.113
Panamá	6.866
Uruguay	3.644
Nicaragua	3.451
Honduras	2.264
El Salvador	1.786
Surinam	116
Belice	99
Total	674.215

Fuente: Elaboración propia, a partir de informes presentados en Gazzola, Ana Lúcia. Panorama de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. IESALC. 2008

Tanto la variedad de ofertas de grado, titulaciones y modalidades de cursado, como la ampliación del posgrado contó con una poderosa aliada: la educación virtual, la cual no sólo potenció las posibilidades de la educación a distancia tradicional sino que sumó otras herramientas a los cursos tradicionales. Si bien Latinoamérica sufre aún fuertes limitaciones en este campo, básicamente por los recursos escasos y las dificultades en el acceso a la tecnología que caracteriza a la región, en algunos países se han conseguido desarrollos notables. En un estudio publicado por UDUAL Claudio Rama (2007) ha analizado no sólo la situación de los posgrados en América Latina sino que ha puesto en relación este desarrollo con los problemas de la sociedad del conocimiento.

Educación globalizada: la educación transnacional y los intentos de integración regional

Otro argumento fuerte en que se apoyaban las recomendaciones vigentes en los noventa era la necesidad de integrar de manera más eficiente a los sistemas educativos nacionales latinoamericanos entre sí y con otros sistemas del resto del mundo. La referencia, en este caso, se apoyaba en dos argumentos: la globalización como proceso inexorable que invitaba, en la versión optimista ofrecida por los organismos internacionales, a sumarse a un proyecto de integración, colaboración y complementariedad entre los sistemas educativos del mundo. Además, en algunos casos ya avanzados los '90, se presentaban los acuerdos establecidos en Europa alrededor de Bolonia, para integrar y articular los sistemas educativos del viejo continente.

La temática tuvo sus respuestas, no siempre coincidentes con los orígenes de la misma. Por un lado, a partir del MERCOSUR, se dio inicio a diversos acuerdos regionales que tendían a facilitar el diálogo y la integración en temas de educación. No obstante, el desarrollo de esta línea

se precipitó con el giro político experimentado en los últimos años en la región, y estos acuerdos han decantado en acciones más concretas. Por otro lado, y vinculado más puntualmente al tema de la globalización, la integración se planteó a través de la apertura de posibilidades para la llegada de la educación transnacional. La apertura de sedes extranjeras, el otorgamiento de dobles titulaciones, la realización de programas articulados, han sido algunas de las modalidades a través de las cuales los sistemas locales se han puesto en contacto con instituciones internacionales. También en este caso, la tecnología de las comunicaciones ha potenciado estos desarrollos. El efecto de estos desarrollos no es igual en cada sistema educativo de la región, y ha dependido de la situación del propio sistema educativo, las restricciones con las que el Estado lo ha protegido -o no- o el nicho de demanda insatisfecho por las ofertas existentes. Silvie Didou Aupetit es una de las investigadoras que más ha trabajado sobre estos temas, relevando la situación de la educación transnacional en muchos de los países latinoamericanos y analizando el impacto y las perspectivas que para los sistemas de educación locales traen consigo estos desarrollos (2005).

En síntesis, algunos de los rasgos característicos del mundo educativo universitario de los '90 tuvieron que ver con una mayor incidencia de los organismos internacionales tanto en el financiamiento, a través de créditos diversos, como en el diseño de las reformas. A su vez, los cambios promovidos apuntaban a desregular los sistemas, diferenciarlos y diversificarlos en su oferta académica y sus modos de financiamiento e incorporarlos al mundo de la educación globalizada. La puesta en marcha de esos cambios generó situaciones contradictorias como la creación de organismos de regulación para intentar desregular, y no siempre positivas, insuficiencia del presupuesto estatal en contexto de inequidad social. Otras transformaciones todavía están en curso y sus efectos recién están comenzando a decantar, los proyectos de integración regional, por ejemplo.

Una agenda de trabajo. Las dificultades internas de los sistemas de educación. La desarticulación del sistema

Un primer rasgo, problemático y compartido, se refiere a las limitaciones que como “sistema” presenta la Educación Superior en América Latina, constatable en diversos niveles: entre las instituciones universitarias, entre éstas y las instituciones terciarias e incluso en relación con la educación secundaria.

La Educación Superior está integrada por instituciones con tradiciones, funciones, misiones y trayectorias distintas. En algunos países ese conjunto comprende sólo a las universidades pero en otros también a los institutos superiores, de formación docente y formación técnica. Esta diversidad se ha potenciado en los últimos años, al multiplicarse y diversificarse el número de instituciones universitarias y no universitarias. De por sí, no necesariamente debería ser preocupante. El problema radica en que en varios países no existe una legislación que contemple a ambos tipos de instituciones como parte del mismo sistema, incluso en algunos casos la legislación que existe refuerza la separación entre ambos en tanto universidades e institutos superiores suelen responder a marcos jurisdiccionales distintos. En general, las universidades están sujetas al contralor del estado nacional y funcionan con un alto grado de autonomía consagrada incluso constitucionalmente. También existe la experiencia brasileña en la que hay universidades dependientes de diferentes jurisdicciones. Las instituciones no universitarias suelen quedar bajo la órbita de estados subnacionales, provincias, estados federales o locales, y funcionan con poco margen de autonomía.

El resultado es el ejercicio de un sistema binario, de escasa comunicación y donde la movilidad estudiantil, o sea la posibilidad de que los estudios terciarios sean reconocidos por la universidad, termina dependiendo

de la discrecionalidad de la institución universitaria receptora. Y esto, a su vez, reforzara la diferenciación social que puede corroborarse entre los estudiantes de la educación terciaria y los de la universidad. En muchos de los países de la región puede comprobarse una alta correlación entre las carreras cortas, con rápida salida laboral, ofrecidas por las instituciones no universitarias y determinado sector social que demanda ese tipo de estudio y que luego, por las pocas posibilidades que ofrece el sistema, no pueden continuar otros estudios en la universidad. El funcionamiento binario colabora en la segmentación social y la inequidad en el acceso a la educación universitaria.

Es interesante revisar la normativa para entender cómo se define desde el estado el sentido de la Educación Superior. Por ejemplo, en Uruguay, cada tipo de instituciones tiene una normativa propia: una ley regula el funcionamiento de la Universidad de la República, otra las universidades privadas y otras normativas más específicas se ocupan de los otros niveles educativos. Algo similar ocurre con la normativa de Colombia y de la Argentina, países en los cuales si bien la educación no universitaria está mencionada en la ley de Educación Superior los mecanismos previstos para la articulación entre una y otra son lábiles. Las dificultades en la comunicación interinstitucional aparecen incluso en las relaciones entre las mismas universidades. Sea por la autonomía que cada universidad reclama para sí misma o porque en verdad hay normas y culturas universitarias muy distintas, son casi inexistentes los procedimientos generales, de validez nacional, para pasar sin mayores contratiempos de una universidad a otra.

La relación de la Educación Superior con la Enseñanza Media también se presenta como problemática y remite a diversas cuestiones. Desde el punto de vista de los estudiantes, la escuela secundaria y las instituciones de Educación Superior configuran experiencias absolutamente diferentes

en el distinto uso del tiempo, de las responsabilidades, de la autonomía, de las instancias de control y evaluación, en las que pareciera que lo vivido en la secundaria sirve poco para encarar el tramo siguiente. Eso podría ser un problema a resolver desde la educación secundaria. Pero a las instituciones superiores también les corresponde ocuparse de mejorar su relación con la secundaria: sin dudas, deberán redoblar su compromiso responsable con la formación de buena parte de los planteles docentes, que necesitan cada más saberes. Las instituciones que conforman el nivel superior deberían tener los conocimientos y las herramientas para impulsar y modificar los currículos, incorporando innovaciones didácticas, tecnológicas y organizacionales que mejoren la situación de la educación media.

El contexto de masificación presiona para que esa relación pueda acceitarse de manera urgente. Uno de los desafíos que enfrentan nuestros países es alcanzar la universalización de la educación secundaria, en tanto elemento fundamental para combatir la pobreza y la exclusión. En la medida en que ese desafío se concrete, el nivel superior se verá sin dudas modificado, no sólo por el compromiso, sino porque en los hechos la demanda de estudios superiores y su matrícula también se verán afectadas. En otras palabras, no podrá desentenderse de las nuevas realidades que implican procesos cada vez más inclusivos.

La articulación del sistema de educación se define como el conjunto de procesos, normativas y proyectos que estructuran dinámica y orgánicamente las ofertas formativas en lo institucional, lo disciplinar y lo territorial, dando coherencia al sistema de Educación Superior, respetando la diversidad y la autonomía de las instituciones pero reconociendo la demanda creciente de nuestra sociedad latinoamericana por alcanzar mayores niveles de justicia social. Por eso, el problema de la desarticulación del sistema educativo tiene también incidencia en las condiciones sociales de nuestras naciones. Y frente a él, la respuesta debería provenir

en primer lugar del Estado: su rol es fundamental para planificar, consensuar y llevar adelante las modificaciones necesarias. Pero también de las comunidades educativas, en tanto de su compromiso y participación depende la viabilidad de cualquier proyecto impulsado por el Estado.

Aún en este horizonte un tanto complejo, es posible una mirada de optimismo en tanto y en cuanto en algunos países de la región el debate alrededor de nuevos marcos normativos ha prestado especial atención a los problemas de la articulación del sistema. Durante años en la Argentina se debate, a través de sus comunidades académicas, políticas, gremiales, estudiantiles, un nuevo texto legislativo para la Educación Superior. Pese a muchas divergencias, uno de los consensos fuertes fue el de plantear que la nueva ley debería referirse a la educación universitaria y también a la no universitaria, y que sería importante poner en marcha los mecanismos necesarios para que esa enunciación no se convierta en letra muerta. El otro consenso fue que la nueva ley regule tanto la educación pública como la privada⁵.

También Ecuador formuló una ley de Educación Superior, luego de la sanción de una nueva Constitución que establece marcos conceptuales e institucionales para la educación en general y la Educación Superior en particular. En ese caso es posible encontrar una definición que incluye a los distintos tipos de instituciones y que apunta a sentar las bases para una correcta articulación del sistema, incluso en proyectos presentados por actores distintos⁶.

5 Consejo Interuniversitario Nacional, Lineamientos para la reforma de la Ley de Educación Superior. Disponible en <http://www.unc.edu.ar>

6 Proyectos disponibles en <http://www.conesup.net>

Por cierto que las leyes no tiene de por sí la capacidad de modificar de un momento a otro las situaciones, pero sí sirven para dar definiciones y sentar pautas para el funcionamiento del sistema. Dependerá luego del compromiso y la aprehensión de esas normas por parte de las instituciones y las comunidades para saber si tienen capacidad o no de modificar positivamente los sistemas de educación existentes.

Acceso, permanencia y egreso: la utópica tríada

Es por todos sabido que el valor del conocimiento se acrecienta día a día, por eso no sólo su producción sino también su circulación y la accesibilidad al mismo son indispensables para el desarrollo de cualquier nación. En ese contexto, América Latina corre con algunas desventajas: las desigualdades estructurales que existen tanto entre los países como al interior de las sociedades nacionales se corresponden con altos índices de pobreza y exclusión. El cuadro general encuentra correlato claro en las situaciones educativas: el aumento de la matrícula en términos globales no se ha distribuido de manera uniforme ni geográfica ni socialmente. Pueden observarse, por ejemplo, diferencias claras en el acceso y la titulación superior que logran las poblaciones indígenas o los sectores más pobres y los habitantes urbanos de clase media.

Las dificultades aparecen en las distintas etapas de ciclo educativo: en el acceso, la permanencia y la conclusión de los estudios. En primer lugar, el acceso se ve condicionado porque depende de la educación media: sólo quienes hayan concluido satisfactoriamente la educación secundaria pueden acceder a la Educación Superior, tanto en el sentido de que necesitan una certificación como por el hecho de que también requieren de un cierto universo de prácticas y sentidos que los prepare para decidir la continuación de los estudios superiores.

No obstante, el acceso a la Educación Superior no es sólo “voluntarismo”: no sólo hay que querer, sino que también hay que poder. Y en ese punto es donde las condiciones socioeconómicas restringen la decisión y la posibilidad. Incluso quienes hayan podido terminar la escuela secundaria podrían encontrarse en la situación de no contar con los recursos suficientes para acceder a una universidad.

Luego aparece el problema de la permanencia: para aquellos que hayan superado las limitaciones que puede presentar el ingreso deberán lidiar luego con otras condiciones que no siempre colaboran para la permanencia en las instituciones superiores. En este caso se trata, por cierto, de herramientas, conocimientos, prácticas, actitudes, con las que es imprescindible contar para zanzar esa brecha que existe entre la experiencia educativa media y la experiencia de la Educación Superior. El acompañamiento que impida una deserción temprana podría traducirse en la implementación de tutorías, en la provisión de equipamiento tecnológico y bibliográfico, en actividades de extensión. Pero eso debería ir acompañado también de un programa de becas de ayuda económica que evite que los estudiantes deban tener trabajos full time que los alejen progresivamente de sus cursos y estudios.

El paradigma educativo de la inclusión debe ser incorporado a la Educación Superior: debe encontrar sus modos de aplicación pero no puede quedar al margen en sociedades como las de este continente, en las cuales la inequidad, la exclusión y la pobreza siguen siendo moneda corriente.

Desde ya algunos años en Brasil se vienen implementando diversos programas que forman parte de una política de inclusión, en el sentido más clásico, para promover una igualdad de oportunidades en el acceso a la Educación Superior. En 2007 se inició el Programa de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), que se proponía entre

otros objetivos, conseguir un aumento en el número de vacantes. Desde 2003 también funciona un sistema de cupos para negros e indios que establece cupos reservados en determinadas instituciones para estudiantes provenientes de esas comunidades. Y actualmente se está debatiendo un proyecto que propone asegurar el 50% de las vacantes en las instituciones públicas para alumnos que provengan de la educación pública.

Las políticas de inclusión de mayor envergadura, tal como sostienen diversos analistas⁷, se dan en las instituciones privadas. El Programa de Financiación Estudiantil (FIE) financia desde 1999 a estudiantes que ya están inscriptos en instituciones no gratuitas y que tengan dificultades para abonar sus cuotas. Son créditos que deberán ser devueltos una vez finalizada, con un interés variable según la carrera que se haya cursado. Otro programa en marcha es el Programa Universidad para Todos (PROUNI), que consiste en el otorgamiento de becas para estudiantes de bajos recursos en aquellas instituciones privadas que tengan vacantes disponibles. Las instituciones receptoras son beneficiadas con reducciones impositivas.

En la Venezuela bolivariana también es posible encontrar diversos programas diseñados con el claro objetivo de cumplir el objetivo de la inclusión social en materia de Educación Superior. Por un lado, el Programa Alma Mater, desarrollado entre 2001 y 2005 se propuso mejorar la calidad educativa, asegurar la equidad en el acceso y optimizar la experiencia de los estudiantes universitarios. Para mejorar la calidad, se abrieron nuevos programas de posgrados y se estimuló el desarrollo de la investigación, fundamentalmente en aquellas instituciones con baja proporción de in-

7 Chiroleu, Adriana. «La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 48/5 – 25 de febrero de 2009, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

vestigadores y profesores de tiempo completo. Con respecto a la equidad, se ha otorgado apoyo financiero a aquellos estudiantes de sectores socioeconómicos más pobres. Además se invirtió fuertemente en el equipamiento de bibliotecas y recursos informáticos. Diversos conflictos políticos impidieron que este programa continuara luego de 2005.

La creación de las Universidades Experimentales en Venezuela ha buscado reclutar a los estudiantes que por distintas razones no pudieron entrar a las instituciones tradicionales. En general, se trata de los sectores menos favorecidos; por eso, y pese a las diversas críticas que ha recibido, es que se considera también un proyecto que busca cumplir el objetivo de la inclusión social.

En 2003 también se puso en marcha la Misión Sucre, cuyo objetivo principal es la universalización del acceso a la Educación Superior, para lo cual articula la incorporación de todos los egresados secundarios a la educación no universitaria, como transición para ingresar luego a la universidad o a institutos tecnológicos que forman parte de la Misión Sucre. El proyecto, que actualmente reúne a unos 450.000 estudiantes, se organiza a través de la Universidad Bolivariana, las Aldeas Universitarias, las Universidades Experimentales y los Complejos Socialistas Alma Mater.

Relación del sistema de Educación Superior con los sistemas de ciencia y tecnología

La relación entre la Educación Superior y el sistema de ciencia y tecnología constituye un desafío clave para el desarrollo de nuestras sociedades. Gran parte de la actividad científica se desarrolla en las universidades y la ciencia requiere constantemente de científicos y profesionales bien formados, y más importante aún, porque los avances que se consigan en el terreno científico y tecnológico incidirán en la situación de la Educa-

ción Superior como así también en el futuro de nuestra sociedad. Sin embargo, hoy esa relación funciona de manera problemática en la mayoría de nuestros países.

Existen problemas de financiamiento: la inversión universitaria en ciencia y tecnología, es decir, en investigación y desarrollo, suele ser muy baja en comparación con lo que se invierte en los países más desarrollados y generalmente es la principal causa invocada para justificar el rezago que se observa en la región en lo que hace a la producción de conocimiento.

A los problemas de financiamiento se suman problemas de organización de las labores en investigación y desarrollo que manifiestan muchas instituciones y que implican desde poca o nula vinculación con el sector empresarial y productivo, hasta ausencia de políticas estatales que orienten su trabajo, sistemas nacionales de innovación desarticulados, y frágiles programas de formación de nuevos investigadores. También se evidencia poca tradición de acercamiento entre las comunidades de investigadores y los problemas locales de sus respectivos países.

Por cierto que la cuestión de las prácticas de innovación tecnológica, tanto aquellas que podrían ser estimuladas por el Estado como otras nacidas de las propias instituciones se ha convertido en un tema de constante debate. Por un lado, en todos los países se argumenta sobre la necesidad de desarrollar ese tipo de prácticas, como mecanismo para ampliar sus sistemas productivos y dotar de mayor competitividad a los espacios económicos nacionales. Sin embargo, la innovación tecnológica sigue siendo un tema que funciona en sordina tanto en las políticas como en los instrumentos legales que podrían movilizarlo. Sin embargo, esa situación se ha comenzado a transformar, en países como Brasil, Argentina, México, Chile, Costa Rica y Venezuela donde es posible encontrar condiciones

legales y estructurales que buscan aumentar la capacidad de competitividad económica y la modernización de los mecanismos de producción.

Movilidad, circulación, legibilidad de títulos

Los problemas presentados se proyectan y condicionan relaciones que podrían establecerse entre los sistemas educativos de los países de la región.

La desarticulación con la que suelen funcionar los sistemas se manifiesta, en el plano regional, en una serie de dificultades que inhiben la circulación de estudiantes, docentes e investigadores, la existencia de trabas para la legibilidad de los títulos o reconocimiento de tramos de estudio, la falta de procesos de evaluación y acreditación conjunta amplios y extendidos. También en este caso se trata de dificultades que emergen tanto de las normativas vigentes, que impiden determinadas prácticas, como de la existencia de otras que regulen y promuevan políticas de integración educativa regional. Un cuadro similar se observa en los temas de ciencia y técnica, dado que no existen prácticamente proyectos conjuntos de investigación y desarrollo y la “fuga de cerebros” sigue constituyendo un problema compartido.

La necesidad de avanzar con políticas de integración regional en materia educativa es urgente. Sólo un contexto regional sólido y articulado podrá hacer frente a los procesos de globalización, los cuales, como es sabido, no necesariamente benefician a los países menos desarrollados. Una integración en materia de ciencia y técnica, por ejemplo, permitiría aprovechar mejor los recursos existentes, compartir los costos de la inversión y luego distribuir los beneficios. Afortunadamente, el contexto político todavía favorece una mirada optimista sobre la futura integración de las naciones latinoamericanas. Eso ha sido resaltado particularmente en

la Declaración final de la CRES de 2008 y 2018. En particular, a partir de 2008 se apuntó a la necesidad de avanzar en la construcción de un espacio de encuentro latinoamericano y caribeño (ENLACES), a partir del cual profundizar la integración cultural de la región, estimular el desarrollo de fortalezas académicas y aprovechar los recursos humanos, las capacidades técnicas y los conocimientos disponibles para, en conjunto y de manera articulada, hacer frente a los problemas que enfrenta el continente. La Declaración concluye este apartado enunciando que la región debería poder encontrar la “conexión orgánica entre el conocimiento académico, el mundo de la producción, el trabajo y la vida social, con actitud humanista y responsabilidad intelectual”.

El proyecto ENLACES ya ha sido puesto en marcha, su portal puede consultarse en Internet. Se define como una “plataforma regional para la movilización y articulación de acciones concretas de cooperación académica solidaria que promuevan el conocimiento de las características, tendencias y problemas de la Educación Superior en la región”. Sus objetivos están guiados por las recomendaciones aprobadas tanto en la CRES 2008 como en la Conferencia Mundial de Educación Superior en 2009.

¿Qué sería esperable que pueda promoverse desde ENLACES? La expectativa es por cierto muy alta: una mayor y mejor compatibilidad entre programas, instituciones, modalidades y sistemas sin obviar la diversidad cultural e institucional propia de la región; la articulación de sistemas de información; el fortalecimiento de procesos de convergencia de los sistemas de evaluación y acreditación nacionales y subregionales; el mutuo reconocimiento de estudios, títulos, diplomas sobre la base de garantías de calidad; el fomento de la movilidad académica; el impulso a programas de educación a distancia compartidos y la creación de instituciones de carácter regional; el fortalecimiento del aprendizaje de las lenguas de la región; el emprendimiento de proyectos conjuntos de investigación y la

creación de redes de investigación y docencia compartidas, y el manejo de una propiedad intelectual compartida. Sin dudas el desafío es grande, pero ya hay algunos avances experimentales que, tiempo mediante y con viento a favor, podrían traducirse en proyectos más amplios y sólidos.

Existen espacios de integración a nivel gubernamental, como por ejemplo, el Espacio Común de Enseñanza Superior ALCUE dentro de los cuales se han desarrollado proyectos ALFA como Tunning América Latina, el Proyecto 6x4 o Vertebralque. Por su parte, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, en 2006, acordó la creación de un Espacio Iberoamericano de Conocimiento, como marco para el trabajo conjunto entre los países de la región. Y también existen bloques subregionales que incluyen espacios específicos dedicados a tema de cooperación e integración en Educación Superior, tales como el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina, el Mercosur, el ALBA, entre otros.

En segundo lugar, existen diversos acuerdos entre países para facilitar el mutuo reconocimiento de títulos y tramos de estudios. También, proyectos de integración desarrollados a través de redes, tal el caso de RIACES: Red Iberoamericana para la Acreditación de la Educación Superior, la que trabaja para promover entre los países iberoamericanos la cooperación y el intercambio en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la Educación Superior, y contribuir a la garantía de su calidad en esos países.

Otro ejemplo de procesos de integración en marcha lo constituyen los mecanismos experimentales de acreditación conjunta entre varios países como MEXA, ya concluido, y ARCU-SUR. El MEXA acreditó carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina, en forma conjunta para los países integrantes del MERCOSUR a los cuales se sumaron los países asociados, Chile y Bolivia. El ARCU-SUR se propuso como un Sistema de Acredita-

ción Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR, y resultado directo de la experiencia del MEXA y de las iniciativas de integración educativa de la región, al cual también se integran Venezuela y Colombia.

También resultan interesantes los acuerdos que se realizan en lo que concierne a reconocimiento de títulos: en noviembre de 2005 se hizo en Bogotá una reunión en la que se sentaron bases para modificar el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Como resultado de esos acuerdos, luego se celebró la 12^a. Reunión Ordinaria del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, en la que se formuló un borrador de propuestas y recomendaciones para modificar dicho convenio. En la UNESCO-OECD se han discutido lineamientos para garantizar la oferta de la educación transnacional: el punto central es diseñar herramientas para relevar información de las instituciones de Educación Superior reconocidas.

Cada una de esas instancias representa una línea de avance concreto sobre temas definidos pero sirven de manera general para promover un mutuo conocimiento, condición *sine qua non*, para estimular la integración.

El nuevo siglo: ¿un nuevo horizonte para el cambio? ¿Hacia un nuevo modelo educativo?

En primer lugar, la matrícula de Educación Superior ha continuado en expansión en el ámbito público y en el privado. El crecimiento del número de las instituciones también se ha mantenido en alza, si bien algunos de los mecanismos de evaluación y acreditación y la saturación misma de la oferta han actuado como inhibidor para la creación de otras instituciones.

En algunos países se han puesto en marcha proyectos, impulsados por el Estado, para paliar el problema del acceso diferencial a la Educación Superior. Es decir, intentar que el crecimiento de la matrícula sea un mecanismo de inclusión social. Por ejemplo, en Brasil, desde 2005 viene implementándose el Programa Universidad para Todos. Se trata de un programa que concede becas parciales y totales a estudiantes de bajos recursos para realizar cursos en instituciones privadas; a cambio, ofrecen a dichas instituciones exenciones impositivas. A partir de ese año también se han creado diez universidades federales y 49 nuevos campos en las universidades que ya existían en el sistema. Eso permitió ofrecer más vacantes en el sistema público gratuito y enfrentar el problema de las desigualdades regionales. Se han establecido cupos de ingreso asegurado para estudiantes provenientes de la educación media pública y para sectores marginados tradicionalmente por cuestiones raciales y étnicas (Peixoto de Lacerda, 2008)

En segundo lugar, como herencia del anterior ciclo político en la mayoría de los estados latinoamericanos, los procesos de integración regional han comenzado a tener efectos concretos en el campo de la Educación Superior.

Los países integrantes del MERCOSUR, desarrollaron en los últimos años un mecanismo experimental de acreditación conjunta de las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina, el MEXA. El resultado ha sido satisfactorio al punto de que, una vez concluido, se inició un nuevo proyecto de acreditación conjunta que cubrirá a más cantidad de carreras, involucrará a más agencias, evaluadores, técnicos y funcionará de manera permanente. Se trata del proyecto ARCU-SUR. En ese caso, dos son las acciones que, iniciadas en los '90, encuentran entrada ya la década de 2000 un efecto consistente: la difusión de las prácticas de evaluación y acreditación y el marco regional como contexto para aplicarlas.

Hay que resaltar que los países que no tenían ni leyes ni agencias específicas de evaluación y acreditación, poco a poco en los últimos años las han sancionado y creado respectivamente, siendo los últimos Venezuela y Perú, cuyas agencias se crearon en 2008.

También en Centroamérica es posible rastrear el desarrollo de proyectos de integración, tal el caso del Consejo Centroamericano de Acreditación, cuyo objetivo es impulsar el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la integración de la Educación Superior centroamericana, y brindar apoyo para la creación de agencias nacionales o regionales de acreditación. Su función principal es conceder la acreditación y el reconocimiento regional a los organismos de acreditación de la calidad de la Educación Superior que operen en cada país o en la región centroamericana.

A diferencia de la década del '90 en la cual la tendencia parecía ser integrarse de manera pasiva al mundo globalizado, esto es, favorecer la relación casi de manera excluyente con los países del primer mundo, las naciones de América Latina realizaron importantes esfuerzos para fortalecer los acuerdos regionales y apostando a que la integración continental puede ser el marco de políticas activas, y no sólo defensivas, para beneficio de todos los ciudadanos. La Educación Superior parece ser, y debería serlo, un área clave para desarrollar estos proyectos.

En tercer lugar, como se indicó en párrafos anteriores, el crecimiento de los posgrados debe ser acompañado por esfuerzos interinstitucionales, así como la conformación de redes que dinamicen el intercambio y la cooperación entre estos cuadros. De ese modo, a través de los posgrados se canalizan importantes transformaciones contemporáneas de la Educación Superior, tales como los esquemas de formación continua, los procesos de movilidad académica, la aparición de nuevas disciplinas y, muy vinculado a este último aspecto, de difusión mundial de las reglas de legitimación aca-

démica. Por otra parte, ante el propósito de elevar la dotación de personas formadas en el nivel superior, son relevantes las políticas referidas al posgrado y al fortalecimiento de la formación y actualización de los formadores.

Los peligros que se mantienen

Si bien un conjunto de indicadores como el crecimiento de la matrícula, la expansión del posgrado, la consolidación de la cultura de la evaluación, el mayor involucramiento del estado en temas educativos, son positivos subsisten otros aspectos aún preocupantes. En primer lugar, la erosión del lenguaje referido a la Educación Superior y su mutación hacia otro más economicista y de gerenciamiento público. En algunos sectores dirigenciales de las universidades se imponen conceptos tales como “capitalismo académico”, “universidad emprendedora” “base de financiamiento discrecional” entre otros. ¿Se trata de resabios de una época en la cual se suponía que las universidades debían gestionarse con ese tipo de criterios o bien de una nueva avanzada del neoliberalismo educativo? El síntoma está. Habrá que esperar para visualizar hacia dónde decanta ese modo de entender el funcionamiento de la Educación Superior.

El avance de los propósitos económicos implicados en el desarrollo de la educación transnacional se sintetiza en la intención de considerar a la educación como un servicio pasible de ser incorporado a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio. Los países de la región aún no cuentan con suficientes mecanismos legales para contener y controlar ese avance, lo cual facilita la instalación y difusión de instituciones y carreras provenientes del extranjero en detrimento de los sistemas locales. Y se pone en discusión la definición misma y el sentido de la educación: ¿se trata de un bien público o es una mercancía susceptible de intercambiarse en el mercado mundial sin mayores restricciones? Por fin, ¿Educación Superior en función de qué proyecto político o de qué intereses económicos?

Desafíos a enfrentar y algunas propuestas de cambio

La Educación Superior latinoamericana atraviesa un contexto aún incierto en lo que hace a las definiciones políticas y las variables económicas de la región: si bien las declaraciones públicas de las autoridades educativas marcan una renovación en la agenda de problemas y los modos propuestos para resolverlos, el giro es incipiente. A su vez, las condiciones económicas favorables deben aprovecharse de manera efectiva para poder traducirlas en un mejoramiento de la situación social de las poblaciones de la región. En ese sentido, se trata de aplicar políticas que, apoyándose en el crecimiento de las economías, apunten a un desarrollo sostenible para todos los ciudadanos. La Educación Superior deberá ser objeto pero también sujeto de esas políticas de desarrollo.

Las acciones referidas a la Educación Superior discurren a través de diversas variables y suponen efectos de distinto tenor. Presentaremos los desafíos que, a nuestro entender, condicionan cualquier rediseño de los sistemas educativos latinoamericanos y algunos de los ejes por los cuales deberían pasar, según nuestra perspectiva, las transformaciones necesarias para enfrentar dichos desafíos. En definitiva, se trata de pensar cómo mejoramos la situación actual de nuestra Educación Superior de cara al presente y al futuro. Tal como ocurre en otras áreas del desarrollo humano, cualquier cambio aplicado en el contexto de la educación debe pensarse articulando ambas variables, el presente y el futuro: en otras palabras, resolver los problemas que acusa hoy la educación es urgente pero las respuestas deben contemplar la sociedad del mañana. Aún a riesgo de ser especulativas, las políticas de cambio deben plantearse a sabiendas que sus efectos se verán de manera concreta en el mediano plazo, cuando los estudiantes de hoy sean profesionales, investigadores, docentes o simplemente, y nada menos, ciudadanos.

La sociedad del conocimiento

Desde hace años se habla del imperio de la “sociedad del conocimiento” como clave para entender gran parte de las características de la época actual. Por cierto que el conocimiento siempre ha sido fundamental en todas las etapas del desarrollo de la humanidad, pero también es cierto que de un tiempo a esta parte el acceso y la aplicación de conocimiento se ha convertido en un plus decisivo a la hora de generar valor agregado en cualquier sistema productivo. A su vez, la rapidez y radicalidad de los cambios que se viven requieren el ejercicio cotidiano de determinados conocimientos y habilidades para poder enfrentarlos y adaptarse a ellos. (Pérez Lindo, 1998).

En ese contexto, la formación superior pasa a convertirse en una variable clave ante el desafío de la sociedad del conocimiento. Cualquier proyecto de reforma educativa deberá contemplar la necesidad de dotar a los estudiantes de competencias y habilidades flexibles, que puedan aplicarse y reactualizarse a lo largo de su vida y a su vez de poder cubrir una demanda cada vez más amplia y más diversa.

El desafío de la sociedad del conocimiento se despliega en varios frentes. En primer lugar, si se acepta la importancia clave que tiene la Educación Superior, frente al aumento y diversificación de la demanda y los niveles de inequidad de la región, la política de Educación Superior deberá asegurar mecanismos de acceso amplios, que mejoren la articulación entre los niveles educativos y que a su vez reviertan los índices de deserción y prolongación de los estudios. En América Latina, por cada once estudiantes sólo uno egresa; en los países desarrollados la relación es de cuatro a uno. Es necesario poder atender la diversidad de perfiles sociales y condiciones a partir de las cuales los estudiantes acceden, o no, a la educación.

La sociedad del conocimiento trae consigo la idea de la educación permanente lo que supone que la educación es una preparación para la vida. A su vez, reconoce que la capacidad de aprender es infinita, que no se desarrolla sólo en las instituciones formales ni en determinados ciclos, y que si las características de los oficios y profesiones se modifican constantemente, su ejercicio requiere una constante capacitación.

En ese sentido, se requiere aplicar políticas que fortalezcan una visión integral de la educación y que, al mismo tiempo, se presenten con una relativa flexibilidad y apertura para poder incorporar cambios en contenidos y prácticas educativas. La capacitación permanente, también, de los educadores y formadores es imprescindible.

La promoción de acuerdos regionales que atiendan a la integración de la región puede no sólo colaborar en el mejoramiento de las propuestas anteriores sino también fortalecer otros aspectos del sistema educativo de cada país y de la región en general. Esa integración puede facilitar una complementariedad que permita un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, que estimule la movilidad y la articulación, sea a través del reconocimiento de títulos y estudios, o del desarrollo conjunto de mecanismos de evaluación y acreditación, de la realización mancomunada de proyectos científicos. Esto último permitirá a su vez el resguardo de los recursos más calificados.

El desafío de las nuevas tecnologías

El avance en el empleo de tecnologías diversas, en particular las referidas a la información y la comunicación digital, es un dato clave del mundo actual y el impacto de estos desarrollos en la educación es y será fundamental. Los sistemas educativos latinoamericanos se enfrentan a este contexto con obstáculos financieros y tecnológicos, que le impiden equi-

parse adecuadamente, pero también sociales que implican que no todos los ciudadanos podrán acceder a la nueva tecnología (Tedesco, 2000)

Como referencia, podría considerarse que mientras en los Estados Unidos la inversión en nuevas tecnologías representa el 5.25% de su PBI, y en Europa el 2.4%, en América Latina esa inversión representa solo el 1.38% (Duriez González, 2007, p6). Por otro lado, las dificultades tecnológicas son aún notables: los costos de conexión, la velocidad a la cual se transmiten los datos, el equipamiento de los usuarios y las instituciones, está por demás rezagado con respecto a los países desarrollados.

Otro dato preocupante de la región es la brecha que se ha abierto entre algunos países en los que se ha logrado algunos desarrollos importantes en cuanto a la conectividad y otros en los cuales el problema es la imposibilidad de contar con equipos básicos.

La educación virtual puede ser una herramienta de mucha utilidad para la integración y la inclusión siempre y cuando puedan superarse esas brechas económicas, tecnológicas y sociales. También una integración que maximice los esfuerzos en pos del desarrollo tecnológico aplicado a la educación deberá ser una posibilidad a explorar y explotar. La conclusión es similar a la que se arribó en el ítem anterior: la integración regional, las políticas de convergencia podrán facilitar un mejor aprovechamiento de los recursos y, en definitiva, comenzar a superar el rezago en el que se encuentra la inversión tecnológica en el continente.

Además, deberá iniciarse una profunda reflexión sobre las implicancias didácticas y pedagógicas de esta modalidad educativa. Si bien corresponde a un debate mucho más amplio que no nos compete en las páginas de este trabajo, no podemos dejar de señalar que no siempre más tecnología es sinónimo de mejor educación y que la incorporación de nuevos recur-

tos tecnológicos no siempre significa un mejoramiento en el modelo de enseñanza-aprendizaje.

La organización de las instituciones de Educación Superior

La matrícula y la cantidad de instituciones ha continuado en expansión en los últimos años; junto a ese crecimiento se ha dado también un aumento de la inversión pública y privada. Sin caer en el discurso eficientista imperante en los '90, lo cierto es que un sistema que está en expansión en todas sus dimensiones, requiere necesariamente de una buena organización y gestión. No se trata sólo de aprovechar mejor los recursos sino, más importante aún, poder cumplir con la función y el compromiso social que les compete a las instituciones.

En efecto, las reformas de los '90 también intentaron reorganizar el funcionamiento de las universidades, pero su resultado no siempre fue el esperado. De hecho, las instituciones siguen acusando importantes problemas en su gestión y gobernabilidad como así también en lo que hace a su relación, siempre puesta en cuestión, con la sociedad. Es necesario poner en práctica planes que permitan superar los obstáculos de la gestión de las instituciones de educación superior y, a su vez, fortalecer la coordinación de los esfuerzos llevados a cabo por entidades diversas relacionadas con la Educación Superior.

Las tensiones del mundo globalizado

Tal vez más que en otras coyunturas, la Educación Superior latinoamericana deberá proyectarse y diseñar sus planes de reforma articulando tres variables de dimensiones distintas y que implican condicionantes y necesidades diversas: lo local, lo regional y lo global.

En primer lugar, es evidente que las políticas que rigen a cualquier sistema de educación se definen en el marco local: y así debe ser. Cada sistema de Educación Superior debería, ante todo, desarrollarse de cara a su sociedad y a las necesidades más acuciantes de su pueblo. No obstante, más allá del riesgo de terminar creando un sistema aislado, la posibilidad de integrarse en el nivel regional es tanto un desafío como una oportunidad. Desafío porque siempre está el riesgo de quedar bajo la sombra de otro sistema más consolidado; pero tal como hemos planteado para las cuestiones anteriores, también abre la posibilidad de maximizar recursos, mejorar los sistemas y fortalecer la región frente a otras regiones.

Aquí entra otra variable hace tiempo que nuestro continente sabe que la globalización no fue pensada en función de las necesidades y condiciones latinoamericanas y que por otra parte, se trata de un proceso que avanza inexorablemente, tal como lo demuestra dramáticamente la crisis económica mundial que se desató a fines de 2008. Una región fortalecida y autocentrada puede participar de esa integración mundial en mejores condiciones que cada país por separado.

La existencia de redes y asociaciones constituye un buen punto de apoyo para desplegar los esfuerzos de convergencia regional. Se trata además, de utilizar esos mecanismos para compartir e intercambiar experiencias, conocimientos y propuestas que pueden adaptarse luego a las necesidades de cada sistema en particular. Sería importante obtener de los organismos internacionales un apoyo más concreto y directo que respalde el fortalecimiento de la educación superior de la región, atendiendo a las especificidades propias sin interferir con recetas que, con ropaje universal, esconden los intereses de los países más poderosos.

Por último, es urgente revisar los marcos jurídicos internacionales referidos a la Educación Superior. Los cambios que hemos estado enumerando

como así también la necesidad de dotar a los sistemas educativos de herramientas normativas requieren un intenso trabajo sobre esta materia. La educación transnacional, las modalidades virtuales o el reconocimiento mutuo de titulaciones son temas centrales que deberán ser considerados a la hora de los tratados internacionales.

Bibliografía

Acosta Silva, Adrián (2000) *Estado, políticas y universidades en un período de transición*. México, FCE.

CINDA, *Informe de Educación Superior en Iberoamérica*, Santiago de Chile, 2007, <http://www.oei.es/salactsi/Educac.pdf> (consulta: febrero 2010)

Chiroleu, Adriana (2009). “La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina” en *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 48/5 – 25 de febrero de 2009, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

“Declaración de Buenos Aires” y “Síntesis de la discusión”. Encuentro de Senadores de América Latina y el Caribe: educación superior en debate, desafíos normativos y derecho social a una educación de calidad. Buenos Aires, 5 y 6 de noviembre 2009

De Lacerda Peixoto, M. “Reformas de la educación superior en América Latina y el Caribe. Inclusión, equidad, diversificación y diferenciación”. Entrega para el tema de apoyo, Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC, 2007

Duriez González, Maribel, *“El papel de la educación superior en la construcción del conocimiento”*. Entrega para el tema de apoyo. Entrega para el tema de apoyo, Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC, 2007.

“Procesos de integración, cooperación internacional, conformación de redes y asociaciones universitarias, procesos de internacionalización de la educación superior y fuga de talentos humanos en América Latina y el Caribe”. Entrega para el tema de apoyo. Entrega para el tema de apoyo, Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC, 2007

García Gaudilla, Carmen et al.: Informe Venezuela, Proyecto CINDA, Educación Superior en Iberoamérica, 2006

Gazzola, Ana Lúcia y Axel Didriksson, *“Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”*, IESALC, Colombia, 2008

Reforma Universitaria hoy. *La universidad por la Patria*. Universidad Central de Ecuador, Quito, 2009

Arocena, Rodrigo (2004) *“Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo en América Latina”*, Educ. Soc, Campinas, vol 25, n 88 , p915—936, Especial –oct 204., disponible en www.cedes.unicamp.br

CINDA (2007) *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007. Santiago de Chile

- Didou Aupetit, Sylvie. (2005) *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*. México, ANUIES. UNESCO.
- Didou Aupetit, Sylvie y Mendoza, J. (Coordinadores), (2005, a) *La comercialización de los servicios educativos. Retos y oportunidades para las instituciones de educación superior*, México, ANUIES
- Duriez González, Maribel. (2007) *El papel de la Educación Superior en la construcción del conocimiento*. Informe de apoyo. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Fernández Lamarra, Norberto. (Diciembre 2005) “*La educación superior latinoamericana y del Caribe: evolución, situación, problemas*”. Estudio Regional IESALC. Buenos Aires, IESALC
- Filmus Daniel y Ana Miranda (1999) (comp) *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, FLACSO-EUDEBA.
- Gazzola, Ana Lúcia y Axel Didriksson (ed) (2008) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Caracas, IESALC-UNESCO.
- Maldonado-Maldonado, Alba y Clemente Rodríguez-Sabiote. (Mayo 2002) *Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial* (Foro Latinoamericano), Acta académica 30. Academia Onefile. Thompson Gle, SECyT.
- Mollis, Marcela (2003) *La universidad en América Latina. ¿Reformada o alterada?*- Buenos Aires, CLACSO,

Peixoto de Lacerda, Maria do Carmo, (2008) *Reformas da educacao superior na America Latina e Caribe. Incluso, equidade, diversificaco. Contribución para el proyecto Tendencias de la educación superior*. Disponible en www.iesalc.unesco.org.ve última entrada diciembre 2009

Pérez Lindo, Augusto, (1998), *Políticas del conocimiento, educación superior y desarrollo*, Buenos Aires, Biblos

Tedesco, Juan Carlos, (2000) “La educación y las nuevas tecnologías de la información”, ponencia presentada en *IV Jornadas de educación a distancia MERCOSUR/SUL 2000 “Educación a distancia: calidad, equidad y desarrollo*, Buenos Aires, 21-24 de junio 2000.

SECCIÓN 7

Perspectivas en las políticas de internacionalización

Los límites de la globalización: repensar la internacionalización de las universidades argentinas. La necesidad de correr del eje de las políticas de internacionalización los vínculos con los países centrales. Una agenda de relaciones basadas en el desarrollo y los problemas comunes.

Recuperar el sentido internacional de la universidad

Suele decirse que el Papado y la Universidad son las dos instituciones típicamente medievales que, habiendo sorteado los desafíos de la Modernidad y las catástrofes del siglo XX, han ingresado al siglo XXI como actores principales del escenario contemporáneo. No obstante, habría que repensar hasta qué punto la Universidad que ingresa al tercer milenio y se proyecta para los próximos años puede considerarse continuidad de

aquella de los siglos anteriores: los cambios que se operan hoy en las instituciones universitarias, en sus estructuras, sus actores, sus contenidos y hasta sus definiciones, nos hacen pensar más en una mutación que en una continuidad.

¿Cuáles son los desafíos frente a los cuales las universidades han comenzado a transformarse de manera prácticamente radical? ¿Cuáles son las coordenadas políticas y económicas que condicionan a la propia institución? ¿Qué respuestas se están elaborando? Estas son algunas de las preguntas en torno a la universidad en general pero en particular cuando hablamos de internacionalización creo necesario empezar a reflexionar sobre el mundo actual, las relaciones entre los países, la centralidad de la tecnología, la consolidación de bloques regionales, las problemáticas del desarrollo, las ambiciones hegemónicas de las potencias en materia cultural. Lo anterior configura elementos ineludibles para pensar la internacionalización de nuestras instituciones en un sentido que vaya a contrapelo de lo existente, porque como decimos la Universidad nació en la Edad Media con una vocación que excedía los estrechos marcos territoriales que la circunscribían.

Globalización y universidad

En la asombrosa transformación de la geografía contemporánea, la universidad y el conocimiento avanzado ocupan un espacio ineludible. Se avizoran cambios importantes en el escenario futuro en términos de alianzas entre bloques, países y grupos de países. A pesar de algunas predicciones, los estados nacionales siguen asumiendo un rol activo en términos de institucionalidad y políticas públicas. Y, cuando de países emergentes se habla, son observados como espacios que parcialmente compensarán la disminución de la actividad económica mundial suscitada como resultado de la crisis en los países centrales.

En la forma que asuman aquellas alianzas se abriga la esperanza del desarrollo y, como alianzas que requieren de la impregnación de saber, ciencia, tecnología, erudición, la universidad y los miles de universitarios que la recrean poseen un lugar destacado en este desafío.

Esa encrucijada se agudiza ante el avance del proceso de globalización, que incide de manera desigual en el mundo. Para nuestros países latinoamericanos se trata de un desafío constante: tal como viene dándose, es claro que hay quienes “disfrutan” y se benefician de la globalización y quienes la padecen y Latinoamérica parece estar más en este segundo grupo que en el primero.

Tenemos el mandato de no quedar presos de nuestra propia historia: el colonialismo, el neocolonialismo que sufrimos durante siglos no es irreversible, y la globalización no debe convertirse en una nueva condena para nuestros países. El punto está en poder comprender que si bien la globalización no fue pensada para nuestro provecho, el espacio latinoamericano cuenta con potencial suficiente para participar de esa globalización desde otro lugar, más independiente y autocentrado. Lo deseable es encontrar caminos que eludan las propuestas de una “inserción en el mundo” al uso de las derechas vernáculas y, el otro extremo, posiciones reactivas que rechazan todos los vínculos y proyectos que vengan de otras regiones del mundo.

En el campo de la Educación Superior, los procesos de globalización se manifiestan de manera cada vez más clara y disruptiva: no se trata sólo de estudiantes o investigadores viajando de un lugar a otro, sino del movimiento virtual, que a esta altura debería considerarse como real, de instituciones y conocimientos y del crecimiento de una comunidad también virtual que comparte plataformas, libros, clases, materiales, y obtiene las mismas titulaciones a pesar de vivir a miles de kilómetros de distancia y

hablar idiomas totalmente distintos. La educación transnacional, en sus diversos formatos, sintetiza estas nuevas modalidades.

La globalización también se hace presente en la educación al pasar a formar parte de las discusiones del comercio internacional, mal que nos pese, y de aquellas medidas que tienden a la desregularización internacional de los servicios. GATS, para decirlo más concretamente.

Desde otra perspectiva, las universidades también se ven desafiadas a transformarse frente al impacto que tiene lo que hoy se llama sociedad del conocimiento: el desarrollo constante y exponencial de los conocimientos y del mercado laboral requieren instituciones más flexibles y egresados formados en conocimientos, pero sobre todo en habilidades. El ejemplo que suele darse es el de la ingeniería: hasta hace algunos años, durante el transcurso de su carrera los estudiantes de Ingeniería aprendían una especie de estado del arte: aquellos conocimientos, prácticas y materiales que usaban y que probablemente se siguieran usando al momento de tener ellos que ejercer la profesión. Hoy eso es casi insostenible: al recibirse, probablemente los flamantes egresados deban revisar lo que aprendieron e incorporar, por su cuenta, nuevos saberes.

¿Cómo están responden las universidades a esos desafíos?

Digamos que las universidades ya no pueden realizarse de forma aislada. El proceso de internacionalización es irreversible en tanto es un fenómeno que atraviesa a la sociedad toda. No por eso debemos caer en la ingenuidad de creer que hay una sola forma de pensar el fenómeno, al igual que como ocurre con la globalización. Por ello quiero plantear, al igual que lo hacen otros colegas, la necesidad de dotar de sentido y contenido a la internacionalización. De eso depende que adquiera distintos rasgos los cuales no surgirán de posicionamientos declamativos sino de las propias

definiciones institucionales, por ejemplo, en qué dirección y con qué países fomentamos la movilidad de docentes y estudiantes; con qué fines nos asociamos entre universidades. Esas son algunas cuestiones mínimas que plasmada en acciones brindan sentidos diversos a lo que desde los centros de poder se instala como unívoco. Lejos de esas unicidad, y apelando a cierto esquematismo, podemos decir que existen dos maneras de pensar la internacionalización, que pueden asemejarse a las formas de pensar las relaciones internacionales. Una que plantea el vínculo sin problematizarlo y que lleva a modelos de subordinación, ya que confunde medios con fines, otra característica es que nos lleva a posiciones de observadores en esas relaciones. Y otra que parte de problemas comunes reconociendo la diversidad, especificidad y la posibilidad de un enriquecimiento mutuo en el diálogo. Digámoslo nuevamente, se trata de un esquema, que seguramente deberá ser enriquecido por futuras investigaciones, pero que nos sirve para pensar la experiencia concreta, avancemos ahora hacia algunas experiencias históricas.

Bolonia: hacia el desarrollo de una educación europea convergente

Como anticipábamos, la vocación universalista y los procesos de movilidad internacional no son nuevos en Europa. Al constante viaje e intercambio de estudiantes, docentes e investigadores, desde los años '60 comenzaron a desarrollarse de manera más sistemática programas de cooperación, becas y subsidios orientados a estimular la llegada de estudiantes de otras latitudes a las universidades del viejo continente. No obstante, se trataba de un movimiento sólo en ese sentido: del Hemisferio Sur a Europa; casi no había intercambio entre los propios europeos, lo que se agravaba por el notable influjo de las universidades de los Estados Unidos. A partir de 1985, los gobiernos y las propias universidades comenzaron a prestar más atención a esos temas y pusieron mayor énfasis

en los programas de cooperación con países de otros continentes, pero también entre los propios países de Europa. El Programa Erasmus fue resultado de este cambio de posición. También comenzó a delinarse el sistema de créditos: ECTS. Es decir, un mecanismo que validara en otros países los estudios cursados en uno en particular. Claro que ese avance del intercambio y la integración entre los sistemas europeos de educación se vio estimulada y a su vez fue parte del proceso de integración más general que vivió el continente.

La demanda de marcos regulatorios, de la expansión de esa movilidad y la necesidad de herramientas que la faciliten eran cada vez más evidentes. Por un lado, la movilidad académica creciente requería de sistemas más compatibles y legibles entre sí. Por el otro, las transformaciones de la integración económica generaban un mercado laboral que pasaba a ser europeo, con lo cual se requería en forma urgente un modo de que las titulaciones obtenidas en un país pudieran ser reconocidas y aprovechadas en otros. En tercer lugar, cada vez se hacían más notorias las diferencias entre los sistemas de educación en términos de eficiencia, lo que obligaba a la puesta en práctica de algún mecanismo que mejorara las situaciones educativas deficitarias. Consideremos, además, que el mapa universitario europeo era muy heterogéneo y fragmentario y que las distancias geográficas entre las universidades, pese a ser casi insignificantes si se las compara con las distancias en Latinoamérica, han implicado siempre mucho desconocimiento entre las propias universidades. Finalmente, comenzó a ser claro que, pese al prestigio tradicional del mundo académico europeo, las universidades norteamericanas ganaban terreno en las preferencias no sólo de los estudiantes de otros continentes sino entre las de los europeos mismos. Hay quienes estiman que hacia fines de los '90 había más estudiantes europeos en los Estados Unidos que latinoamericanos en Europa.

Son esas razones las que explican la Declaración de Bolonia, firmada por los ministros de educación de Europa en 1999 y a la cual luego se sumaron prácticamente todos los países del viejo continente.

Bolonia es un documento político, antes que académico. Como sostuvo Guy Hug en la conferencia que brindó recientemente en la Argentina esa Declaración es una agenda política de cambios para propiciar la convergencia. Ese es su espíritu. Por otro lado, parte del consenso y la voluntad de sus signatarios: a nadie se obliga a firmar. Y cuenta con la participación en primer lugar de los gobiernos, pero también de miembros de las comunidades universitarias. Como a estas alturas ya todos saben, la Declaración de Bolonia se propuso como objetivo principal lograr que para 2010 exista un espacio europeo coherente, compatible y competitivo de enseñanza superior. Desde 1999, los representantes educativos de los países signatarios se han reunido en diversas ocasiones para evaluar la marcha del proceso y proponer acciones concretas.

¿En qué consiste entonces el Plan de Bolonia? Sigo en este breve resumen algunas indicaciones sugeridas por Guy Hug:

- Un marco de titulaciones, con tres niveles clave en todos los países. Es decir, más allá de las particularidades de cada caso, todos los sistemas deben ofrecer esas tres instancias, organizadas como de grado y posgrado.
- Un suplemente del diploma: una suerte de explicación de en qué ha sido formado el alumno en cuestión, de suma importancia, para poder “explicitar” más allá del nombre de la carrera en qué consiste esa titulación.

- Un sistema de créditos transferibles y compatibles lo que le permite moverse de un país a otro y tener la posibilidad de que los estudios realizados sean reconocidos.
- Garantía de calidad con dimensión europea: las políticas de aseguramiento de la calidad se presentan como una herramienta fundamental a la hora de facilitar los intercambios y la movilidad. Sólo a partir de ese aseguramiento es posible construir lazos de mutua confianza.
- Currícula con dimensión europea: para que los egresados puedan desempeñarse en los diversos contextos nacionales.
- Eliminación de obstáculos a la movilidad.

La aplicación de estas propuestas de cambio se ha dado tanto a nivel de los sistemas de educación como a nivel de las universidades, y ha tenido que ver con reformas estructurales, a través de nuevas leyes de educación, por ejemplo, en los currículos, en los contenidos, en los modos de evaluación, en los modos de gestión de las universidades. Cabe destacar el fuerte apoyo que el proceso tuvo de parte de la propia Unión Europea, que priorizó vincular estos temas de educación a los de investigación, promovió la difusión de los sistemas de garantías de calidad y financió estudios y proyectos.

Pese a las lógicas resistencias que ha encontrado y sigue encontrando en algunos casos, Bolonia ha podido superar sus primeras pruebas y hoy se presenta como una oportunidad para repensar de qué se tratan las universidades, cuál debe ser su papel en la nueva sociedad del conocimiento, cuál es su responsabilidad frente a la sociedad, así como la posibilidad de poner en marcha cambios, y transformaciones en las carreras. Cito nuevamente a Guy Haug, Europa es una “zona de obras” universitaria.

América Latina: prólogo a la convergencia

¿Y por casa cómo andamos? Como suele ocurrir en estas latitudes andamos más como podemos que como queremos. No obstante, seré optimista: el horizonte de lo que queremos puede estar un tanto más cerca. Veamos:

Las universidades latinoamericanas también se han desarrollado con esa vocación universalista y la necesidad de definir un perfil propio e individual. Su modelo fue más el napoleónico que el anglosajón o humboltiano. Lo cierto es que se perfila más hacia muchos profesionales y pocos científicos. Desde sus inicios, la vinculación con Europa fue mucho más estrecha que con los Estados Unidos: recién en las últimas décadas la educación norteamericana ha hecho pie fuerte en el continente a través de los mentados MBA y posteriormente esa influencia se ha ido extendiendo a otras áreas.

No obstante, la relación con Europa ha sido casi siempre unidireccional: estudiantes, docentes e investigadores locales que viajan a estudiar o perfeccionarse allí. El viaje académico a Europa sigue existiendo en el imaginario de muchos universitarios como una especie de consagración. Más aún cuando los estímulos para quedarse allí se vuelven tentadores frente a los magros salarios y precarias condiciones de trabajo que se ofrecen en nuestros países. La fuga de cerebros es una situación alarmante.

Y así como en el pasado los contactos con los Estados Unidos han sido poco frecuentes también han sido escasos los vínculos reales que las universidades latinoamericanas han podido desarrollar entre sí. Digo “reales” porque es de destacar que en el imaginario político universitario ha existido siempre una influencia inmensa de la reforma de Córdoba, aunque quizá algo menos en Brasil.

El mundo universitario de América Latina es por demás heterogéneo, fragmentado y desarticulado. Esta situación se ha visto profundizada por la geografía: las distancias son gigantescas y las posibilidades de poner en contactos a instituciones tan alejadas se ven limitadas por los escasos recursos con que se cuenta en la región para financiar el transporte. La inestabilidad política que ha recorrido el siglo XX latinoamericano y que ha incidido en la vida universitaria de cada país es otro dato a considerar a la hora de evaluar la poca integración que se da entre las universidades de la región.

A nuestras universidades y a nuestros sistemas de Educación Superior también ha llegado la globalización y la sociedad del conocimiento y frente a ambas situaciones también hemos tenido que encontrar respuestas y definiciones. No obstante, justamente porque nuestro punto de partida es distinto que el de Europa, los desafíos más concretos a los que nos enfrentamos son un tanto distintos.

En la década de los '90, la globalización y su primo el neoliberalismo, fue impulsada en gran parte por una serie de organismos internacionales que buscaban encarar situaciones adversas de los países latinoamericanos. Su perfil globalizador se manifestaba al diagnosticar situaciones similares para cada contexto, y, por ende, similares soluciones para todos y cada uno de los países de la región.

Si bien algunas de las recomendaciones eran bien fundadas, se suponía que todos los sistemas de educación se modificarían en el mismo sentido, más allá de sus puntos de partida o sus perspectivas inmediatas. En la jerga de esos organismos multilaterales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, se trataba de las famosas reformas de segunda generación.

Frente a esas propuestas, las reacciones de los gobiernos, las instituciones y las comunidades académicas de cada país fueron polares: algunos tomaron sin más las propuestas recibidas, sea porque se las consideraba beneficiosas o porque no había condiciones para discutir las. También hubo quienes directamente las rechazaron sin siquiera analizarlas, sosteniendo que esas reformas no eran necesarias o que nada tenían que ver con las situaciones diagnosticadas.

Ambas posiciones tenían parte de razón: aceptar las propuestas de esos organismos internacionales en parte era aceptar una subordinación a los intereses de algunos países, postergando los propios intereses o necesidades nacionales. Pero rechazar de plano estas propuestas, significaba negar el contexto de la globalización, y quedar aislados en el campo de la educación y la creación de conocimiento, en el cual, como decíamos antes, la dimensión internacional es clave.

En realidad, el punto que quedaba en la discusión era cómo encontrar el equilibrio entre aquellas propuestas e iniciativas que claramente podían traer beneficios para nuestros sistemas educativos y la necesidad de tomarlas y aplicarlas a partir de nuestro propio diagnóstico de situación, a partir de nuestros intereses, a partir de nuestra realidad. Como afirma Carlos Fuentes, debemos partir de que “no hay discurso sin nuestra voz”, “no hay globalización que valga sin localidad que sirva”, “no hay información global sin información local. No hay relación internacional sin política nación¹”.

Hoy hay posiciones más consensuadas que justamente tratan de preguntarse qué pueden hacer países como los nuestros frente a la globalización, a las presiones internacionales, a las iniciativas de integración regional. Tal

1 Discurso ante el VII Foro Iberoamericana, extractado de *La Nación*, 2 de diciembre de 2006.

vez aún se trate más de un posicionamiento que de un modo concreto de actuar, pero lo cierto es que trabajar desde esa perspectiva nos permitiría tener un rol más activo frente a la globalización: tomando una herramienta que no ha sido creada ni para nosotros ni para nuestro beneficio, revertirla para que nuestra inserción en el mundo no sea la de un ente pasivo sino de un protagonista activo que tienda a integrar nuestras naciones hermanas.

Entonces ¿cuál debería ser nuestra posición frente a la experiencia de Bolonia si está claro que el camino elegido en Europa para responder a los cambios de la globalización y la integración continental muestra signos positivos? ¿Hasta dónde podemos tomarlo como ejemplo? Me recuerda a algunas discusiones que solían dar los historiadores económicos: estudiaban al detalle la revolución industrial ocurrida en Inglaterra; luego comenzaban a analizar otros casos y concluían que, dado que en ningún lado se había dado como en Manchester, esos casos eran excepciones al modelo. El punto es que las excepciones eran infinitas, tantas como casos de industrialización podían constatarse, y el modelo era sólo un caso: el de Inglaterra. Sobre lo que quisiera advertir es sobre la “modelización”, es decir, tomar un caso exitoso como modelo a seguir. Esto, ya lo sabemos bien, no es receta que asegure éxito, en absoluto.

La internacionalización con China

Herederos del eurocentrismo nuestra mirada se concentra en los países centrales, pero es necesario construir otra agenda, por ejemplo, con China, un país que hizo otro recorrido histórico y económico del cual podemos no sólo aprender sino construir alianzas que nos fortalezcan mutuamente.

América Latina y China todavía pueden aprovechar su “bono demográfico” esto es la existencia de un balance favorable de la población econó-

micamente activa en relación a la inactiva, la cual, a la luz del crecimiento de la calidad de las condiciones sociales, en pocos años, ha de revertirse.

La universidad no está exenta de este desafío. Todo lo contrario. Los países poseen la múltiple necesidad de articular las universidades al tejido productivo en pos de mejorar la productividad del trabajo, proseguir identificando alternativas de producción y afianzar el sendero hacia el desarrollo. Simultáneamente, han de mejorar las brechas de asimetría interna, tanto sectoriales como territoriales. Pero la universidad tampoco está exenta porque ella misma requiere su mejora.

Si repasamos las agendas en materia de política universitaria de los países latinoamericanos, observamos que se asemejan a las de China. La escala importa, claro, pero la naturaleza de los problemas tiene connotaciones análogas. Si comparamos China y Argentina, aunque también podrían incluirse la mayor parte de los países Latinoamericanos, ambas agendas poseen como prioritario el crecimiento de la matrícula pero, a la vez, la imperiosa necesidad de cambiar una plataforma que es asimétrica en cuanto a brechas de calidad de las universidades que la componen. A ambos países preocupa que las universidades no figuren en los primeros puestos de los rankings internacionales pero, también, los indicadores que son base para esa calificación y las decisiones de relevancia que familias y decisores realizan a partir de su lectura. Preocupa la percepción negativa que numerosos graduados poseen respecto de sus puestos de trabajo, en particular, de aquéllos que regresan formados en el exterior. Al respecto, ambos países han lanzado programas tendientes a la mejora de la calidad, a la creación de entornos pertinentes para el desarrollo de líneas de I&D, la repatriación de académicos e investigadores, la creación de nuevas universidades en áreas geográficas que requieren desarrollo, al amparo de los grupos e instituciones más prestigiosas.

El gran desafío es involucrar de lleno a las universidades en el imperativo del desarrollo y de la calidad, a la luz de transformaciones que suponen los profundos cambios de época. Al respecto, resultan significativas las iniciativas de China, tanto del Proyecto 211, iniciado en 1995 y que pretende impulsar 100 universidades de élite en el desarrollo científico-tecnológico en áreas esenciales para el desarrollo del país; tanto en el Proyecto 985, interesado en desarrollar 39 universidades para alcanzar el más alto nivel internacional. Análogamente, la Argentina ha lanzado programas de innovación productiva y conformado el sistema nacional de aseguramiento de calidad obligatorio. Con iniciativas como éstas, nuestra colaboración ha de dar origen a alternativas que involucren a los universitarios, de aquí y de allá, en la prosecución del desarrollo y de la calidad de nuestras universidades, imprescindibles para nuestros pueblos y también para ratificar el enfoque de dignidad sobre el sendero de desarrollo de la humanidad.

Colaboración en redes

Si bien, dada su naturaleza, las universidades del mundo albergan alternativas que pueden resultar de referencia o marcos teóricos de vanguardia que puedan apoyarnos en la comprensión de nuestros problemas, la inteligencia colaborativa es relevante para que los grupos que conforman y gestan el saber avanzado, de aquí y de allá, piensen en “la cuestión emergente”.

Las secuelas de los excesos del segundo milenio que, de a poco, están siendo superadas, nos obliga a crear modelos productivos alternativos a aquéllos que se sostienen en la devastación social y cultural; a arquitecturas financieras que arrasan expectativas de dignidad; a desarrollos industriales que con la emisión creciente de carbono afectan el acervo natural del mundo. Este siglo nos está llamando a crear modelos respetuosos de las necesidades propias y ajenas. En ellos se conjuga la memoria de

nuestros pueblos junto a la fuerza de miles de jóvenes que se han comprometido con la ciencia, la tecnología y las profesiones.

Es por ello que a las prioridades de cooperación científico-tecnológica que nos ha propuesto China a América Latina en su Libro Blanco, creo relevante sumar la cooperación tendiente a la mejora de la calidad de la formación de alto nivel y, concomitantemente, la generación de alternativas de desarrollo pertinentes a los territorios locales en su bienestar inclusivo y sustentable.

Dado que el Libro Blanco prevé que la Comisión Mixta en Ciencia, Tecnología y Educación incorpore otras áreas de interés común para la cooperación, además de las priorizadas, aeronáutica y astronáutica, biocombustible, recursos y tecnología del medio ambiente, tecnología marina, sería necesario considerar: a) Un grupo de líneas de trabajo colaborativo entre “los mejores” de China y nuestro continente para la mejora interna y externa de las enormes brechas de calidad universitaria; b) Un grupo de líneas de trabajo colaborativo en instrumentos de política, asociados específicamente a fomentar la relación entre desarrollo local y calidad universitaria.

Cabe resaltar que ambos lineamientos resultan de envergadura a los efectos de avanzar pertinentemente, en otras dos líneas que nos propone el mencionado Libro Blanco: “un acuerdo sobre el reconocimiento mutuo de diplomas y grados académicos”, así como “aumentar el número de becas del Gobierno chino para los países de América Latina y el Caribe”.

Otro punto relacionado con lo expuesto se relaciona con los instrumentos de política de mejora. Si bien las últimas dos décadas nos han legado de una profusa batería de instrumentos en torno de la calidad de nuestras universidades, provenientes fundamentalmente de América del

Norte como de Europa, ellos atienden circunstancias muy disímiles a las de los países en desarrollo. Es por ello necesario relacionar a a estas referencias de envergadura, otras que nazcan del propio seno de las problemáticas de los países en desarrollo o emergentes.

Paralelamente, es preciso sumar a los esquemas de movilidad América del Norte-China, los correspondientes a América Latina y Caribe-China. El refuerzo de corredores universitarios en ambos sentidos, asociados a la reflexión y resolución de problemas análogos, el crecimiento de canales formales e informales entre académicos y científicos, el apoyo mutuo al desarrollo local dado el efecto que posee la presencia de estudiantes extranjeros sobre la multiculturalidad y el consumo local, nos ayudarán a los grandes y pequeños países, sin dudas, a delinear aquéllos propósitos de cooperación ligados específicamente a la mejora de la calidad de la universidad en relación con las condiciones científico-tecnológicas, sociales y culturales que requiere el desarrollo de “la cuestión emergente”.

Poseemos la responsabilidad de volver más sencillo el regreso de nuestros miles de jóvenes científicos dispersos por el mundo porque los problemas estudiados son comunes y porque, además, son visibles en la propia cotidianeidad. No caben dudas que una forma de ayudarnos a nosotros mismos a no despojar de masa crítica nuestras sociedades sea fortalecernos mutuamente en la inteligencia. Que del más de millón de estudiantes y profesionales que han partido de China, regresen no sólo algo más de 130 mil. Los que regresan, que son pocos, son mucho más que todos los egresados de la Argentina. Pero esto es sólo una cuestión de números.

Lo central es el desafío que hoy nos plantea el mundo y la vocación por una relación más cercana en materia universitaria entre ambas regiones del mundo.

Reflexiones finales

Creo que se trata de “aprender” antes que de “copiar”: evaluar la experiencia europea, para aprender de ella, no para importarla. Construir nuevos vínculos geopolíticamente prohibidos por las potencias tradicionalmente hegemónicas en América. Ello implica el desafío de encontrar nuestras propias respuestas, nuestros propios diseños de integración y convergencia. Y esto, por supuesto, es más sencillo de decir que de llevar a la práctica.

La vocación convergencista es aún insuficiente en nuestro querido continente. Con la coyuntura política anterior, se anhelaba la integración y se avanzó en la materia². Pero, actualmente, asistimos a una serie de gobiernos que piensan una integración “al mundo” desde una visión pasiva de América e idealizada en torno a los caminos del desarrollo que nos proponen los países centrales. En ese sentido, considerando lo ocurrido en Europa, resulta importante considerar que los proyectos de integración educativa dependen mucho de decisiones y posicionamientos políticos generales.

Pero es necesaria una mirada distinta desde los países emergentes. Como sosteníamos anteriormente existen diversas formas de entender la mundialización y con ello distintas propuestas de pensar la internacionalización de la universidad, para mí, en particular, el punto de partida debe ser reconocer nuestra condición de país dependiente y desde ahí pensar una política de internacionalización.

2 En el apartado los desafíos de la Educación Superior en América Latina hemos mencionado algunos de los avances en materia de integración en Educación Superior que se llevaron adelante durante los últimos años. Aquellas instancias representaron una línea de avance concreto sobre temas definidos, pero sirven de manera general para promover un mutuo conocimiento -condición *sine qua non*- para estimular la integración, y que hoy deben seguir siendo nuestra agenda.

SECCIÓN 8

Reflexiones en torno a la acreditación en la Argentina y en el mundo

La historia de la acreditación, la particularidad argentina. Mitos en torno a los peligros de la acreditación. Acreditación e integración: un debate pendiente ¿Es posible una acreditación que no se base en los criterios de las corporaciones profesionales? Aseguramiento de la calidad y pertinencia.

La acreditación universitaria: Estado, mercado y sociedad

A mediados de la década del '80, en Europa y en América Latina, surge una reflexión sobre la necesidad de desarrollar mecanismos e instancias específicas dedicadas a la evaluación y acreditación de los sistemas de educación universitaria para dinamizar instituciones que, libradas ya a las fuerzas del mercado y a su propia lógica interna, no siempre optaron por la calidad como valor máximo.

Aquella reflexión central se diversificó: qué significa la calidad en la educación universitaria, qué se debe evaluar: programas, carreras, instituciones, qué organismos deben asumir las funciones evaluadoras, cómo deben estar compuestos, qué debe tenerse en cuenta.

Hoy las diversas respuestas a esas cuestiones se expresan en que las instancias de evaluación y acreditación en el mundo presentan muchas diferencias entre sí. Por lo demás, junto con las controversias técnicas, también fue necesario discutir acerca de la legalidad y legitimidad de los sistemas y organismos evaluadores y acreditadores: ¿cuál debe ser el soporte legal que avale esas tareas? Y, tanto o más importante ¿cómo conseguir que los actores universitarios las reconozcan y acepten?

En los Estados Unidos, por ejemplo, las agencias acreditadoras existen desde comienzos del siglo XX y surgieron a partir de la iniciativa de las propias universidades y colegios: la legitimidad de los sistemas de evaluación y acreditación fueron construidas por las mismas instituciones de manera descentralizada y autónoma. Hay diversas agencias acreditadoras por disciplina y seis evaluadoras de instituciones que se distribuyen el territorio, y una (CHEA) que las nuclea. Los marcos legales respectivos, federales y estatales, fueron posteriores a su existencia. La legitimidad y, en cierto modo, la legalidad se han construido desde la comunidad universitaria, aceptándose en la sociedad civil para finalmente derivar hacia el estado. En 2005 fuimos testigos en el Congreso de los Estados Unidos de una nueva polémica entre quienes sostuvieron el papel creciente del Estado en exigir parámetros de calidad como prerequisite para financiar investigaciones y becarios, y quienes optaron porque la acreditación siga siendo responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil.

En nuestro país el ejemplo es opuesto. Aquí ha sido el Estado quien impulsó la organización de sistemas de evaluación y acreditación. A media-

dos de la década del '90, la Ley de Educación Superior pautó los mecanismos de evaluación y acreditación, formalizando la existencia del Consejo de Universidades conformado por las autoridades de los entes que agrupan a los rectores de universidades estatales y de universidades privadas, y creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como organismo de aplicación. En ese caso, la legalidad precedió a la legitimidad y aquella fue construida desde el Parlamento hacia la comunidad universitaria, teniendo poca presencia, conocimiento e injerencia la propia sociedad civil.

Pero la legalidad no implica de por sí legitimidad y para que un sistema de acreditación funcione correctamente requiere tanto de una como de otra. En ese sentido, el punto fue cómo asegurar la legitimidad de la evaluación y acreditación como herramientas que apunten al mejoramiento de la calidad de la educación universitaria. La situación inicial era de por sí complicada porque muchos actores universitarios sostenían que acreditación y autonomía eran incompatibles, que se pretendía establecer un ranking de universidades para avalar cierres de algunas, arancelar o fijar cupos de ingreso irracionales.

En ese contexto, la construcción de una legitimidad para la evaluación y la acreditación dependió del tiempo y los hechos. Las fuertes exigencias para la autorización de nuevas instituciones, por ejemplo, lograron actuar como muralla de contención frente a la proliferación de nuevas instituciones, que se había dado a comienzo de los '90. La acreditación de los posgrados ha asegurado pisos mínimos de calidad, la acreditación de las carreras de Medicina e Ingeniería ha permitido no sólo conocer en profundidad la situación de esas carreras sino también facilitar información muy pertinente para que el Ministerio pueda adoptar planes para su mejoramiento; los procesos de evaluación de instituciones se han convertido en poderosos estímulos para la transformación de muchas de

ellas. Por supuesto, habiendo ya miles de resoluciones, se han deslizado errores. Pero el tenor de los mismos ha ayudado a mejorar el sistema y a involucrar más activamente a los pares evaluadores, a los docentes, a las autoridades universitarias.

Y ese involucramiento, incluso muy crítico, ha sido fundamental a la hora de ir desarrollando una especie de “cultura de la evaluación”, que también se expresa en la existencia de áreas de evaluación y control de la calidad en numerosas instituciones universitarias. En la actualidad, todas las universidades argentinas, privadas y estatales, participan del sistema, excepción hecha de la UBA, cuyo cumplimiento de la ley es espasmódico. La legitimidad se ha construido de arriba hacia abajo en un primer momento, pero ha continuado retroalimentándose también de abajo hacia arriba y de manera trasversal.

Ni mejores ni peores, el caso norteamericano y el argentino muestran dos caminos diferentes hacia el mismo punto: construir sistemas de acreditaciones legales y legítimos. En los Estados Unidos la discusión sobre la relación que debe establecerse entre el Estado, las acreditadoras y la sociedad civil sigue vigente. En la Argentina, si bien la acreditación y la evaluación se han instalado en el seno de las instituciones, también se sigue debatiendo hasta dónde y cómo debe actuar el Estado en estos temas.

Las voces en desacuerdo siguen existiendo; sin embargo, en una época como la actual en la que se espera que el Estado se involucre y asuma responsabilidades en materia de educación y salud, una época en la que la universidad es más universal que nunca, las especificidades nacionales, locales y hasta institucionales han de servir para potenciar las propias fuerzas, no para aislarse de la sociedad y el Estado. Obviamente, los signos del mercado son insuficientes para buscar sistemáticamente la calidad en el conocimiento. Así como también, las universidades tienen

dinámicas institucionales propias. ¿Cómo se expresan las voces de los que no son ni el mercado ni las autoridades universitarias? El mejoramiento de la calidad en la Educación Superior es un desafío para los argentinos, incluidos los universitarios.

Reflexiones criollas en torno a la acreditación en los Estados Unidos y las posibles explicaciones de sus diferencias con América

1. Diferencias en el sistema jurídico

El derecho hispano tiende a plantear que lo que no está en la ley no existe y, en consecuencia, tiende a fuertes regulaciones jurídicas. Por el contrario, el derecho anglosajón no se asusta si algo no está legislado, el *common law* constituye una suerte de sentido común jurídico que se aplica frente a situaciones nuevas. Mientras que para el primero la realidad es algo así como ejemplos del derecho, en el segundo la materia fundante es la propia realidad. Ello, de por sí, promueve papeles distintos para la acreditación en uno y otro país. A pesar que la acreditación, indudablemente, constituye una importación del segundo hacia el primer tipo de derecho, implica un conjunto de problemas en su aplicación que no estuvieron presentes en los Estados Unidos.

2. Diferencias en el sentido atribuido a la norma

Mientras que en los Estados Unidos se la asocia rápidamente a un sello de calidad, aquí, por el contexto jurídico, corre el riesgo de ser un elemento de control. En el primero, por ende, aparece claramente una carrera por mejorar, en el segundo, se trata nada más y nada menos que cumplir con lo que un organismo externo impone. En el primero la norma está internalizada, en el segundo no.

3. Las dimensiones cuantitativas de los sistemas también cuentan. No sólo a la hora de decidir acerca de su necesidad, sino también en el momento de su implementación concreta. Es conocido por todos los problemas de la evaluación en las pequeñas comunidades académicas, propios de tratar de abstraer normas para grupos cara a cara: existe abundante bibliografía sociológica acerca de los problemas resultantes de querer aplicar normas propias de sistemas burocráticos a comunidades pequeñas y aisladas.
4. Ello ha posibilitado que el sistema de acreditación norteamericano funcione casi explicándose a sí mismo, autofundante por así decirlo, mientras que el nuestro por ser nuevo y con relativos éxitos difícilmente subsista en el tiempo si no va acompañado de otros elementos que lo hagan atractivo y no punitivo.

Alcances y perspectivas de los sistemas de aseguramiento de la calidad educativa en América Latina

Una vieja historia de dependencias

Hacia 1538 se fundó la Universidad de Santo Domingo, la primera universidad americana. Tal como venía ocurriendo en Europa, la flamante institución era promovida por una orden católica y contaba con un reconocimiento papal. Pero no se trató de la única iniciativa ya que algún tiempo después, fue la corona quien fundó otras universidades que quedaron bajo la órbita del poder de la monarquía. Quedaron así configurados dos modelos, uno dependiente del poder eclesial y otro del poder público, con los matices que el término “público” tenía en el siglo XVI. Las diferencias entre ambos modelos eran formales, dados los estrechos vínculos que mantenían la corona española y la Iglesia y la influencia que el estamento clerical tenía tanto en un caso como en el otro. Ya en el siglo

XVII, la casi ausencia de establecimientos de educación primaria contrastaba con la existencia de siete universidades: la de Santo Domingo, la Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la de México, la de San Marcos, la de Puebla, la de Córdoba, la Pontificia Javeriana, la de Querétano, la de Nuestra Señora del Rosario, la Mayor de San Francisco Xavier, la de San Carlos de Guatemala, la San Cristóbal de Huamanga.

En el espacio del actual Brasil, la situación era distinta. En los dominios portugueses no había instituciones universitarias y quienes deseaban estudiar debían viajar a Portugal, a la Universidad de Coimbra. Sólo luego del traslado de la corte lusitana al Brasil fue posible crear condiciones para fundar una institución de Educación Superior, hecho que ocurrió recién en 1827. En ese año se crearon dos facultades universitarias concentradas en el Derecho y mucho después en 1934, surgió la primera universidad.

Las universidades coloniales latinoamericanas tenían como función primordial la formación de clérigos, teólogos y juristas, bajo los moldes del derecho canónico de la Contrarreforma. Incluso, en muchas instituciones se conservaron tradiciones medievales que ya habían perdido vigencia en Europa.

Pero en 1767, el rey Carlos III, como parte de una serie de medidas para consolidar su poder en las colonias americanas, ordenó la expulsión de los jesuitas, una de las órdenes religiosas que más influencia tenía sobre las universidades americanas. Eso generó importantes cambios: el poder religioso perdió peso en las instituciones universitarias, las que asumieron un carácter más público y algunas pasaron a depender directamente del poder virreinal. Un cierto aire de renovación de ideas y conocimientos cundió por las aulas, y en el mediano plazo colaboró en la formación de los movimientos independentistas americanos. Al respecto, cabe destacar el caso de la Universidad de Chuquisaca, en la actual ciudad

de Sucre, cuya orientación política influida por el iluminismo fue decisiva para varios de los patriotas que protagonizarían los procesos de independencia del siglo XIX.

En efecto, luego de las revoluciones, los modelos universitarios hispánicos perdieron vigencia y fueron poco a poco reemplazados por el modelo francés surgido durante la época napoleónica, llamado el modelo de los “doctores” y con una fuerte impronta de las ideas positivistas. La difusión de este modelo ocurrió en paralelo con el proceso de formación de los Estados nacionales, lo cual implicó, dadas las necesidades de este proceso, una mayor atención para las carreras vinculadas a las leyes y la administración, indispensables para formación de funcionarios y dirigentes.

Las universidades pasaron a depender en varios sentidos del estado: eran administradas por él, y formaban a las elites que luego ocuparían los principales cargos estatales. Según el investigador chileno Marcelo Arnold, es en la segunda mitad del siglo XIX cuando surge la imagen clásica de la universidad latinoamericana, “cuyo marco ideológico estaba dado por una síntesis entre los intereses de la oligarquía terrateniente, la búsqueda comercial urbana y una naciente clase media que surge al amparo de la ampliación de los aparatos administrativos del estado. Toda esta confluencia bajo la idea de un progreso bajo el nuevo orden establecido, e iluminado por la influencia del positivismo y el utilitarismo¹”.

La mirada general sobre las universidades latinoamericanas en el siglo XIX, da cuenta de un proceso lento pero sostenido de secularización y de génesis de lo que luego serían las del siglo XX. Así como algunas habían perdido todo vínculo con la jerarquía eclesiástica que las había creado un

1 Arnold, Marcelo, (2009) “Las universidades como sistemas sociales” en <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/02/paper01.htm>

siglo atrás, otras surgieron como expresión de los nuevos estados nación, tal el caso de la emblemática Universidad de Chile, creada por Andrés Bello en 1842.

Ese nuevo modelo no estuvo exento de cuestionamientos y reformulaciones. En 1918, los estudiantes de la universidad de Córdoba iniciaron una revuelta en contra de las autoridades de la institución que obligó a la transformación de ciertas estructuras y prácticas universitarias. El movimiento logró amplias repercusiones y todas las universidades del continente, en mayor o menor medida, debieron dar algún tipo de respuesta. El Manifiesto de los estudiantes cordobeses pedía autogobierno universitario, representación estudiantil en la administración universitaria, libertad de cátedra, implementación de cursos paralelos como recurso de censura para profesores deficientes, asistencia libre a las clases, y extensión universitaria hacia la comunidad. Si bien el movimiento encuentra causas vinculadas al marco argentino en particular, también logró eco en países con contextos políticos y sociales distintos, lo cual permite suponer que había rasgos de la situación universitaria comunes a distintos ámbitos regionales.

Tanto en la época colonial como en la del largo siglo XIX, es notable la dependencia de las universidades latinoamericanas con respecto a los modelos extranjeros, sus influencias y modas. Probablemente no sea un problema particular de la comunidad universitaria sino más bien una característica que se reconoce también en otros aspectos de la cultura americana. La dependencia cultural es un rasgo clave de la historia de nuestro continente. Ya en el siglo XX, la mirada receptiva hacia los modelos extranjeros continuaba: pese al impacto de la Reforma del '18, las universidades y los universitarios latinoamericanos mantenían fuertes vínculos con instituciones y modelos extranjeros, pero en general de manera pasiva y subordinada.

Los cambios, luego de la segunda posguerra, estimularon una serie de variaciones para las universidades del mundo, incluidas las latinoamericanas: la masificación de la educación media implicó una mayor presión sobre los sistemas universitarios. La ampliación de la demanda por Educación Superior fue tal que los gobiernos latinoamericanos no lograron dar respuesta en su totalidad. En parte permitieron el surgimiento de universidades privadas que pudieran absorber ese incremento del número de aspirantes. También, recurrieron a dosificar ese aumento mediante exámenes de ingreso a la universidad, establecimiento de cupos y arancelamiento de los estudios. Quedó conformado así un modelo dual, con un sistema público con restricciones tanto para el ingreso como en el financiamiento y un sector privado formado por instituciones confesionales por un lado e instituciones más bien empresariales por otro. Ese modelo generó, a su vez, una diferenciación creciente de las instituciones de educación superior, no tanto en relación a las opciones académicas sino más bien en la calidad de los estudios propuestos, lo que en ocasiones quedó condicionado a los aranceles cobrados por las instituciones. Las transformaciones se produjeron en un contexto de debilitamiento de los estados nacionales, con lo cual la educación, su calidad y su eficiencia, pasaron a ser analizadas con criterios más económicos que académicos.

En un contexto de crisis políticas crónicas, que incluyeron golpes militares, gobiernos autoritarios y represión, y ciclos económicos de inestabilidad crónica, las transformaciones mencionadas impactaron fuertemente sobre las universidades latinoamericanas. Los diagnósticos que de los sistemas universitarios se realizaban en los años '70 y '80 mostraban un panorama de tensiones, conflictos, reducción de presupuestos y una significativa pérdida de la llamada excelencia académica.

¿La llegada de las soluciones? ¿El Banco Mundial?

Junto con los diagnósticos, elaborados en su mayor parte por organismos internacionales, llegaron las recetas para solucionar las crisis del continente. El Banco Mundial ha sido una de esas entidades internacionales que tuvo mayor presencia a la hora de indicar los caminos a seguir para solucionar los problemas de la región.

El Banco Mundial es un organismo nacido en 1944, con el acuerdo de más de 40 países y liderado desde sus inicios por los Estados Unidos. En sus comienzos, se proponía como una institución destinada a colaborar en la reconstrucción de las economías afectadas por la guerra; pero en poco tiempo, su actividad se convirtió en rectora de la economía mundial. En la actualidad, el llamado Grupo Banco Mundial está formado por cinco agencias: el Banco Internacional para la Construcción y el Desarrollo, la Asociación Internacional para el Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, la Agencia de Garantía Multilateral de las Inversiones y el Centro internacional para la Solución de las Disputas en Inversiones, todas con sede en Washington.

En la segunda mitad del siglo XX, el Banco Mundial fue protagonista de muy diversas intervenciones: la reconstrucción de Europa en los años '40, la aplicación de la teoría del desarrollo y el keynesianismo en América Latina y Asia, en los '50 y '60, la promoción del apoyo directo al alivio de la pobreza en los '70, el otorgamiento de créditos a cambio de compromisos políticos y financieros sobre el manejo de la deuda, en los '80 y ya en los '90 la aplicación del enfoque del ajuste estructural, que impulsaba las privatizaciones y el achicamiento del rol del estado.

En los años '70, el Banco Mundial comenzó a ocuparse de temas vinculados a las políticas sociales y la educación, no tanto por razones hu-

manitarias sino como condición para el desarrollo de la economía: desde esa perspectiva se buscaba asegurar educación y salud para los pobres para ofrecen mejores perspectivas de inversión². Desde 1968 ha intervenido en más de 375 proyectos educativos en 100 países del mundo; su inversión hasta 1990 fue de 10 billones de dólares. Se trata de uno de los organismos más prolíficos en lo que hace a la producción de documentos, estudios, y declaraciones sobre el tema educativo³.

A través del Grupo de Educación del Departamento de Desarrollo Humano se publicaron una serie de documentos en los cuales se presentaban análisis y propuestas para la reestructuración de los sistemas de educación. Los mismos apuntaban a brindar a quienes debían encarar los procesos de reforma herramientas para poner en práctica dichos procesos. Para el caso de la Educación Superior, las principales políticas propuestas se referían a:

- financiamiento de las instituciones de Educación Superior: desarrollo de instituciones no universitarias e instituciones privadas,
- diferenciación de las instituciones de Educación Superior: uso de incentivos para la aplicación de políticas y respeto a la autonomía administrativa de estas instituciones,
- evaluación educativa y medición de la calidad,
- acreditación, exámenes nacionales,
- demanda y acceso a este nivel educativo,
- vinculación entre el desarrollo industrial y la enseñanza y la investigación en materia de ciencia y tecnología.

2 Maldonado, Alma y Clemente Rodríguez-Sabiote.(2002) “Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial”, Foro Latinoamericano, Universidad Autónoma de Centro América.

3 *Ibíd.*

En la década del '90, las recomendaciones y proyectos del Banco Mundial se instalaron en los ministerios y secretarías de educación de los países de la región. En un contexto general de cambios vinculados al funcionamiento del Estado y la desregulación de la economía, los sistemas de educación latinoamericanos iniciaron un proceso de reforma. El centro de esas transformaciones implicó una redefinición de la relación entre las universidades, el Estado y el mercado, así como la incorporación de criterios de eficiencia, de promoción de la investigación y de infraestructura.

Consideremos brevemente la situación de los sistemas de Educación Superior del continente para analizar luego cómo impactaron en ellos algunas de las reformas impulsadas por el organismo internacional, particularmente aquellas vinculadas al tema de la evaluación y la acreditación.

La Educación Superior en América Latina

Las características que más se destacan de la Educación Superior en América Latina son la expansión, diversificación y fragmentación, por lo tanto, construir un cuadro no es tarea sencilla porque uno de sus principales rasgos es el constante crecimiento del número de instituciones, estudiantes y docentes involucrados, en el que la heterogeneidad, fragmentación y desarticulación es moneda corriente. Ello crea un nivel alto de provisionalidad para cualquier esquema, sumado a la dificultad en el acceso a la información puesto que, la sistematización es diversa ya que no hay consensos muy extendidos sobre los criterios y los contenidos que deben considerarse en los relevamientos estadísticos.

El primer dato a considerar es el aumento de la matrícula y el número de instituciones actualmente en funcionamiento. Para algunos, ese crecimiento tiene una relación directa con el aumento del número de egresados del nivel secundario: entre 1960 y 1990, la matrícula pasó de cuatro a

22 millones. Y entre ese año y 1997, se incrementó en otros siete millones. Las tasas de retención y graduación mejoraron aunque siguen muy por debajo de los países desarrollados.

El creciente número de egresados del secundario ha demandado, a su turno, Educación Superior: en 1950 había 276.000 estudiantes; en la actualidad es posible calcular unos 12 millones, lo cual significa que en el término de 50 años la matrícula se multiplicó por 45 veces. Consecuentemente, se ha expandido el número de instituciones: de 75 en 1950 a una cifra oscilante según los criterios que se utilicen para definir el concepto universidad, pero que seguramente pasa holgadamente los 1500.

La tasa de incremento anual de la matrícula, desde 1990, ha sido del 6%, mucho mayor para la universidad privada, el 8%, que para la pública, el 2.5%, lo que lleva a que más del 50% de la matrícula concurra a universidades privadas, a diferencia de lo que sucedía en el pasado.

El crecimiento de la matrícula ha provocado un incremento también en la Educación Superior terciaria. Por lo demás, los niveles de graduación se mantienen muy por debajo de lo que ocurre en otros contextos: “En 2001-2002, se graduaron en Estados Unidos unas 2.240.000 personas, en Japón 1.048.000, en Brasil 422.000, en México 340.000, en Argentina 140.000 y en Corea del Sur 563.000. En números gruesos, las dos mayores potencias económicas gradúan más del 0,8 % de su población, Argentina y México, menos del 0,4 % y Brasil menos del 0,3 %, mientras que Corea del Sur, uno de los pocos países de rápido desarrollo humano durante las últimas décadas, supera el 1 %⁴”.

4 Arocena, Rodrigo.(2004) “Las reformas de la educación superior y los problemas de desarrollo en América Latina” en *Educación y Sociedad*. V 25, N°88).

Si bien el crecimiento de los egresados secundarios explica justificadamente la expansión de los estudios superiores, lo cierto es que no la agotan. Junto con aquellos han aparecido otros demandantes: adultos que se reincorporan al sistema educativo porque desean terminar estudios interrumpidos, porque necesitan una titulación para mejorar su situación laboral, o porque, abonando la idea de la necesidad de la formación continua, realizan cursos y carreras sin objetivos inmediatos.

El posgrado es otra de las áreas de importante crecimiento que explica la expansión general del sistema de Educación Superior. En la mayoría de los países latinoamericanos el crecimiento de los posgrados se dio desde pisos muy bajos, y por eso la proyección del aumento parece más sorprendente. La ampliación del saber ha implicado más diferenciación y especialización disciplinaria, con lo cual la formación de grado queda en un nivel de mayor generalidad y se necesita una instancia de formación específica. Al masificarse la titulación del grado, el mercado laboral tiende a valorar más el título de posgrado.

Las instituciones tradicionales dan respuesta a esa diversificada demanda, ofreciendo nuevas carreras, títulos, cursos y estrategias varias para dar cabida a nuevos y numerosos estudiantes. Y se han creado muchas y diversas instituciones nuevas: universidades, colegios, institutos terciarios, escuelas de posgrado.

El heterogéneo y abigarrado entramado institucional resultante dificulta una clasificación general. Tomando cada país en particular, sólo sería posible mencionar los tipos de institución existente, pero al poner en relación los cuadros de cada país, resulta difícil una comparación ya que varían los términos para identificar a cada tipo de institución, como así también el alcance de las titulaciones, incumbencias profesionales, duración y modalidad de las carreras, etc. Por mencionar un ejemplo,

el concepto mismo de “universidad” está en discusión y en cada país se denomina universidad a situaciones institucionales distintas; al mismo tiempo, como veremos luego, los cambios acelerados que están ocurriendo en el campo de la educación provocan constantes redefiniciones de lo que debe, o debería considerarse “universidad”.

Otro rasgo compartido en todos los contextos nacionales latinoamericanos es el avance de la educación privada. “Quizás son Argentina, Uruguay, México, Venezuela y Cuba las excepciones, ya que en el resto de los países, más de la mitad de la matrícula se sitúa en el ámbito de las universidades privadas⁵.

Las causas de ese proceso de “privatización” de la Educación Superior se refieren tanto al aumento y diversificación de la demanda de los estudios superiores como a la imposibilidad de los estados de contar con los recursos suficientes para crear ofertas públicas que respondan a esa demanda. Las necesidades crecientes de financiamiento de los sistemas nacionales de Educación Superior, junto con la debilidad de la legislación respectiva, posibilitaron la expansión de la educación privada.

La privatización de los Estudios Superiores ha encontrado un proceso complementario y potenciador en el avance de la educación transnacional⁶ a través de diversas modalidades como la instalación de sedes extranjeras, el otorgamiento de dobles titulaciones, la realización de programas articulados, la educación a distancia virtual. En muchos casos, la posibilidad de entrada al país depende de alianzas estratégicas con instituciones locales que ofrecen el vínculo internacional para competir con otras

5 Fernández Lamarra, Norberto (2003), *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, EUDEBA/IESALC/UNESCO.

6 El IESALC en 2003 sostenía que en Latinoamérica se da un modelo tripartito: público, privado local y privado internacional.

instituciones. En otros, han sido los desarrollos tecnológicos los que han permitido crear sistemas virtuales de educación, en los cuales las distancias físicas, sociales y culturales entre quien provee la educación y quien la recibe quedan reducidas o acortadas gracias a las redes. Y en algunos casos, la debilidad misma del sistema local ha buscado ser reforzada a través de convenios con el extranjero.

Hace algunos años, Sylvie Didou publicó un detallado estudio sobre el tema de la internacionalización y los proveedores externos de Educación Superior para América Latina y el Caribe⁷. La investigación fue realizada a partir del estudio de casos particulares. Según el trabajo, es posible encontrar una especie de escalonamiento cronológico en la llegada de instituciones extranjeras a América Latina, a partir de los años '80. Luego, se encuentran las otras modalidades: escuelas asociadas, alianzas entre instituciones a partir de programas determinados, desarrollo de la educación virtual, franquicias, universidades corporativas. La presentación del cuadro de situación es por definición provisoria, por razones similares a las que aludíamos antes: grandes lagunas de información para algunos países, e inexistencia de una terminología compartida.

Entre los principales proveedores de educación transnacional en América Latina se encuentran los países europeos, España en particular. Eso se explica por las afinidades culturales y el idioma común. No obstante, es destacada en algunos contextos la presencia de un grupo empresario norteamericano al frente de programas de educación transnacional. Por otro lado, es posible notar que poco a poco también las propias universidades latinoamericanas se están convirtiendo en exportadoras de servicios educativos hacia otros países de la región: “En años recientes se estuvo con-

7 Didou Aupetit, Sylvie (2005) *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*. ANUIS.UNESCO.

solidando una oferta de servicios educativos desde Latinoamérica. Dicha oferta estuvo fundamentada en la homogeneidad lingüística, en los flujos migratorios e indirectamente en acuerdos macrorregionales de integración económica, con repercusiones en la esfera educativa” (Didou, 2005:26).

La situación no es igual en todos los países y depende de varias circunstancias: las características del propio sistema de Educación Superior, la posición del Estado en relación al financiamiento del sistema educativo, las restricciones legales, las posibilidades de encontrar una demanda disponible. En algunos casos, la educación transnacional ha pasado a constituir un actor de importancia; en otros, aún se mantiene en los márgenes del sistema. No obstante, el avance de esta modalidad figura en el cuadro de transformaciones actuales.

La preocupación de la calidad

¿Cómo asegurar niveles básicos de calidad de las nuevas propuestas educativas? La pregunta se impone al reconocer el aumento de la matrícula de la Educación Superior, la diversificación de esa demanda y de la oferta institucional y el avance de la educación privada y transnacional.

Tal como ocurrió en otras latitudes, también en Latinoamérica surgió la necesidad de poner en marcha sistemas de evaluación y acreditación del sistema universitario para mejorar la Educación Superior y como instancia de regulación y control. Eso ha estimulado el surgimiento de agencias y organismos dedicados a la evaluación y la acreditación y el diseño y puesto en funcionamiento de los procesos correspondientes.

En ese punto es posible articular las políticas de evaluación de la calidad propuestas por el Banco Mundial y las necesidades que fueron surgiendo en los propios sistemas de educación frente a las transformaciones que se

iban generando. Ni tan impuestos, ni tan autónomos, ni tan queridos ni tan resistidos, los sistemas de evaluación de la Educación Superior fueron incorporándose en cada uno de los países americanos.

Por cierto que esa incorporación se hizo de manera particular en cada caso; siguiendo la marca de la diversidad y la heterogeneidad que caracteriza al continente, cada país configuró su sistema de evaluación como pudo y como lo dejaron.

Los sistemas de evaluación y acreditación en América Latina

Como sosteníamos anteriormente, la preocupación por el mejoramiento de la calidad y, a su vez, la regulación del sistema era una de las propuestas impulsadas por el Banco Mundial. Eso implicó que, en algunos casos, el impulso para la aplicación de mecanismos de evaluación y acreditación fuera resistido por diversos sectores de las sociedades y las comunidades académicas. Lo que probablemente no podía verse en ese primer momento era que un modo de enfrentar la expansión y diversificación que sufrían los sistemas de educación era la aplicación de mecanismos que los regularan a partir justamente de la calidad. Poco a poco, los procesos de evaluación y acreditación fueron institucionalizándose y difundiéndose, y esto permitió un mayor grado de aceptación y reconocimiento.

Presentaremos las características de algunos casos para mostrar los distintos recorridos que fueron posibles trazar a partir de problemas, inquietudes y presiones similares.

Argentina

En 1995 se sancionó una nueva Ley de Educación Superior que incluía un capítulo sobre la evaluación y la acreditación: se estableció la creación

de un organismo encargado de llevar adelante estos procesos, se delimitaron sus funciones y alcances. Ese organismo es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

La CONEAU es un organismo público descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación. Tiene la finalidad de garantizar la fe pública a través de procesos sistemáticos de evaluación y acreditación. Su existencia significa una profunda modificación en la gestión del sistema universitario ya que las decisiones que adopta la CONEAU tienen consecuencias directas sobre la vida de las instituciones universitarias.

La Ley de Educación Superior le asigna las siguientes funciones: coordinar y llevar adelante la evaluación externa que toda institución universitaria está obligada a hacer como mínimo cada seis años, acreditar las carreras de grado cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades, acreditar todas las carreras de posgrado, conforme a los estándares igualmente establecidos, pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial, preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evalúa el período de funcionamiento provisoria de dichas instituciones. Se trata del análisis de los informes anuales que estas instituciones deben presentar, así como la autorización de los cambios que impliquen una modificación del proyecto institucional.

En ese marco, la CONEAU da a conocer a las instituciones y al público en general tanto los informes y las resoluciones referidas al funcionamiento de las universidades como los relacionados con la acreditación de las carreras de grado y posgrado sometidas a evaluación.

En todas sus instancias de funcionamiento la CONEAU opera como órgano de aplicación de los principios y lineamientos que los propios actores del sistema universitario generan y, a su vez, como espacio de concertación de las ideas procedentes de los campos académicos y científicos a los que pertenecen los evaluadores en cada oportunidad consultados. En las evaluaciones de instituciones, carreras y proyectos institucionales juega un papel central la participación de expertos en forma individual o a través de la organización de comités de pares. La acreditación de carreras se desarrolla en base a estándares fijados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo de Universidades, entidad que reúne a los rectores de universidades públicas y privadas. Cabe señalar también que, el punto de partida de las evaluaciones institucionales es la definición que cada universidad formula acerca de lo que ella misma pretende ser.

A más de diez años de su puesta en marcha, la CONEAU ha logrado desarrollar una amplia cobertura (total podría decirse) en lo que hace a la acreditación de carreras e instituciones y una intensa labor en la evaluación. Si bien su tarea fue resistida en un comienzo, los resultados mismos que fueron arrojando los procesos de evaluación y acreditación le otorgaron legitimidad y reconocimiento frente a un público que le era por demás reacio.

Brasil

El caso de Brasil presenta algunas particularidades. En ese país, existía un sistema de acreditación de los posgrados ya en 1977, a cargo de

la Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior (CAPES). Años después, en 1993, se creó el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), como instancia para la evaluación y acreditación de las instituciones universitarias. El programa promovía, en sí mismo, un mayor control de parte del Estado hacia las universidades; en el mediano plazo, resultó una experiencia que contribuyó al desarrollo de la cultura de la evaluación en las instituciones. Para completar las actividades vinculadas a la evaluación de las carreras, en 1996 se creó el Examen Nacional de Carreras y en 1997 la Evaluación de las condiciones de oferta de cursos de pregrado.

Hasta la sanción de la nueva ley de educación, implementada en 2004, la evaluación y la acreditación funcionaban a través de esos varios programas e instancias. La nueva ley creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) con el objetivo de articular esos diversos programas e instancias y a su vez ampliar la cobertura en lo que hace al aseguramiento de la calidad en un sistema de educación muy grande y complejo. Por otro lado, la expansión que ese sistema vivió en los últimos años, obligaba más que antes a la formulación de un sistema de evaluación que lograra ordenar tanto a las instituciones de Educación Superior, como a los organismos y mecanismos de evaluación.

El SINAES está integrado por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES), la cual es la encargada de coordinar y orientar las actividades del SINAES, por el Instituto Nacional de Estudios e Investigación de Educación (INEP), por la CAPES y, por las propias instituciones, tanto públicas como privadas, federales o estatales, a través de los procesos de autoevaluación.

La CONAES es un organismo colegiado, autónomo, deliberativo y está vinculado al Poder Ejecutivo Federal. La representación interna incluye

a un estudiante, un docente invitado por el Sindicato Nacional Docente y un representante de funcionarios de Educación Superior, además de cinco miembros de saber científico.

El sistema despliega sus funciones en varios niveles: realiza evaluaciones internas y externas de las instituciones, se ocupa del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE), el cual reemplaza al tipo de examen anterior, no será obligatorio y se aplicará sólo dos veces durante la carrera, y de la Evaluación de los cursos de graduación.

El sistema de evaluación brasileño sigue siendo muy grande y complejo, lo cual está en estrecha relación con el tamaño y diversidad de su sistema de Educación Superior. Según María Beatriz Luce, miembro del Consejo Nacional de Educación de Brasil: “Los procesos de evaluación son orientados y coordinados por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, la CONAES, que va a derivar en sus resultados elementos con los cuales el Ministerio de Educación hará una actuación de elaboración de políticas y de coordinación de la regulación” (Luce, 2005)⁸. El punto aquí es que el sistema de evaluación se propone claramente convertirse en una especie de usina de información para que el propio Ministerio pueda formular políticas para el sector.

Si bien la Educación Superior brasileña tiene un camino ya realizado en lo que hace a la evaluación y la acreditación, aún queda por responder si el nuevo Sistema logrará articular de manera sistemática y ordenada sus tan diversas actividades.

8 Luce, María Beatriz (2005) “El sistema nacional de evaluación de la educación superior (SINAES) en Brasil” en Mora, José Ginés y Norberto Fernández Lamarra. *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*, Buenos Aires, Eduntref.

México

También en este país, los mecanismos de evaluación reconocen antecedentes ya en los años '70, pero es recién en los '90 cuando esas primeras experiencias decantan en la formación de instituciones y mecanismos más específicos vinculados a las tareas de la evaluación y acreditación. El panorama es complejo: seis instituciones en diferentes ámbitos y a través de distintos programas conviven para cumplir un objetivo similar: la calidad de la educación que se ofrece. Las instituciones son: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Consejo Nacional del Sistema de Educación Tecnológica (COSNET), el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMOES).

En el caso mexicano, lo que resalta rápidamente es la dificultad que existe para que esas diversas instituciones articulen sus tareas, delimiten sus campos de actuación para poder ordenar y constituir más propiamente un sistema. Aún resta por discutir de manera más profunda la relación entre evaluación y acreditación, y en lo que hace a esta última su carácter voluntario, tal como es ahora, u obligatorio, como en otros países.

Colombia

Desde 1984 se realizan autoevaluaciones y verificaciones externas. Recién en 1992, cuando se creó el Sistema Nacional de Acreditación, bajo la órbita del Consejo Nacional de Educación Superior. El Sistema estaba coordinado por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y contaba además con el apoyo del Instituto Colombiano para el Fomento de la

Educación Superior (ICFES), el cual se ocupaba más puntualmente de estimular y mejorar los procedimientos de evaluación aplicados por el Consejo. Complementariamente al Sistema de Acreditación se creó el Sistema Nacional de Información.

La acreditación se definió como voluntaria y temporal y se refería a altos niveles de calidad. Los mecanismos de acreditación se iniciaron para los programas de pre grado considerados de alto impacto social, para lo cual se considera que cumplan determinados requisitos mínimos y luego se sumó a las instituciones. Ambos tipos de acreditación son complementarios y para ingresar a la acreditación institucional se requiere tener al menos un programa acreditado o una maestría o un doctorado aprobado en cada una de los cinco grupos de áreas del conocimiento definido por el CNA.

No obstante en Colombia, la evaluación y la acreditación funcionan también a través de otras instancias. En 2003, al crearse el viceministerio de Educación Superior, las funciones del ICFES de fomento, inspección y vigilancia de la Educación Superior pasaron a la órbita del Ministerio de Educación, el Instituto fue reestructurado y sus funciones se orientaron hacia la evaluación de individuos. Junto con estos cambios, se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad (CONACES), lo cual permitió unificar los criterios de evaluación de programas e instituciones. La intención de estos cambios era poder dar una cobertura de aseguramiento básica para aquellas instituciones que no participaban de la acreditación de excelencia. Esto, como es de suponer, ha generado disputas institucionales y políticas: la CNA intenta enfatizar su carácter académico y de alta excelencia frente a las condiciones mínimas exigidas, supuestamente por los nuevos organismos.

La complejidad de instituciones y mecanismos de evaluación puestos en marcha podrían sintetizarse de la siguiente manera: en Colombia se

evalúa a los estudiantes en el momento de su ingreso a través del ICFES, durante su permanencia, y al finalizar sus estudios a través de los exámenes de final de carrera de ECAES; en segundo lugar se evalúan los programas a través de CONACES, tanto en lo que hace a su creación como funcionamiento y, de manera optativa se puede pedir también la acreditación de Alta Calidad emitida por el CNA; en tercer lugar, para la evaluación y acreditación de instituciones funcionan también los parámetros de la CONACES y del CNA. Es decir, que el aseguramiento de la calidad se juega en dos planos: a través de la alta calidad propuesta por el CNA y las condiciones mínimas trabaja la CONACES

¿La diversidad como problema?

La lista de casos podría multiplicarse y de cada uno podríamos sumar alguna otra particularidad. Los aspectos que se presentan como disímiles son varios y si bien esta diversidad puede ser enriquecedora, lo cierto es que hay que reconocer por dónde pasan las particularidades.

En algunos países latinoamericanos los sistemas existen pero funcionan de manera formal sin un impacto real en las instituciones; en otros su trabajo se está convirtiendo en un verdadero estímulo para el mejoramiento de la calidad de la educación. En algunos casos, como hemos mostrado, los organismos encargados de llevar adelante las tareas de la evaluación y la acreditación son públicos, dependientes del Estado; en otros, son autónomos. En algunos casos, se evalúan programas, en otras carreras, en otras instituciones. ¿Es posible pensar en políticas de calidad de la Educación Superior para América Latina cuando en cada país las definiciones de evaluación, acreditación, universidad, etc. no son siempre coincidentes, cuando los organismos de aplicación no tienen similar carácter y, cuando los mecanismos aplicados a los procesos pueden diferir sustancialmente?

Otro problema que persiste es la tensión entre la legalidad y la legitimidad de las prácticas de la evaluación y la acreditación. Si bien en los casos considerados existen marcos regulatorios legales no siempre esto ha sido acompañado de la suficiente legitimidad, es decir, de un consenso generalizado y estabilizado acerca de la importancia de las agencias de evaluación y acreditación. Sea porque el inicio de las agencias evaluadoras vino de la mano de una mayor dependencia financiera de los organismos de crédito internacional o simplemente porque se suponía que cualquier tipo de evaluación, sobre todo cuando estaba a cargo del Estado, implicaba una violación de la autonomía universitaria, en varios países las agencias de evaluación y acreditación tuvieron no sólo que poner en marcha los procesos técnicos sino también construir y defender su lugar de intervención.

A su vez, en la medida en que esa legitimidad no esté consolidada o no todas o una gran parte al menos de las instituciones y comunidades académicas participen de los sistemas de evaluación y acreditación, surgen varios riesgos a superar. En primer lugar la posibilidad de que la certificación implicada en la acreditación se convierta sólo en una herramienta de publicidad ante un determinado público o ante algún organismo particular que la esté exigiendo pero no en un mecanismo real de aseguramiento de la calidad. Este es un riesgo más real en los casos en los que la acreditación, por ejemplo, es optativa: ¿qué valor tiene una certificación otorgada a un reducido porcentaje de las instituciones, siendo que el otro gran porcentaje ha desestimado tenerla?

Visto a la inversa, la difusión de sistemas de evaluación y acreditación lleva consigo el riesgo de estandarizar, y aun rutinizar su práctica: ante determinados requerimientos de las agencias, las instituciones ya saben qué deben mostrar o responder, con lo cual se podría perder la brecha para el mejoramiento institucional que abren los procesos de evaluación

o autoevaluación. La burocratización de los procesos es un riesgo presente, sobre todo en los casos de acreditaciones obligatorias.

De la diversidad a la integración

Una primera opinión sugeriría que cada contexto nacional siga su propio ritmo y encuentre sus definiciones: si cada uno tiene sus particularidades, cada uno podrá resolver los riesgos y desafíos que su propio desarrollo le presente. Pero el siglo XXI no da demasiado tiempo para resolver de manera aislada los problemas nacionales. Es decir, si hay algo que marca nuestro tiempo es la extrema tendencia a integrar, articular, sumar, globalizar. Así como en su momento la presión ejercida por los organismos externos obligaron y coadyuvaron a que cada país ponga en marcha sistemas de evaluación, lo cierto es que la coyuntura del siglo XXI, marcada por el avance de los procesos de globalización y regionalización, con los costos e imposiciones que eso implica, lleva inmediatamente a preguntar en qué medida esos sistemas nacionales de evaluación y acreditación deberán transformarse para entrar en diálogo y complementación con sus vecinos. Es decir, si en Europa los sistemas de educación avanzan hacia una integración continental, la que incluye por supuesto los temas de la evaluación y acreditación, hasta qué punto el continente americano no deberá encaminarse más o menos voluntariamente hacia una configuración similar. Y no por repetir las fórmulas pasadas de la dependencia sino más bien por aprender de ellas: frente a una Europa relativamente unida, unos Estados Unidos sólidos, la alternativa de formar un bloque regional integrado no parece en absoluto una utopía o un sueño del pasado.

En lo que hace a los sistemas de Educación Superior, y más en particular la evaluación y acreditación: ¿en qué medida los sistemas nacionales están en condiciones de articularse, ponerse en diálogo, permitir una circulación fluida de conocimientos, recursos humanos y materiales? Considerando,

por otro lado, que el punto de partida es el anteriormente planteado: la diversidad, la heterogeneidad, la fragmentación. ¿Pueden los sistemas de evaluación y acreditación latinoamericanos interrelacionarse?

Ante todo la respuesta es sí, siempre y cuando sean las propias comunidades y sus instituciones las que puedan tender los lazos y puentes necesarios. Es decir, en la medida en que la intención de interrelacionarse tenga con ver con sus propias necesidades y no sólo con imposiciones.

En segundo lugar, siempre y cuando sean los propios países los que definan de qué se tratará esa interrelación a partir de sus propias situaciones y no por imitación de experiencias ajenas.

En tercer lugar, aunque parezca contradictorio, la integración será posible y provechosa en la medida en que cada sistema nacional no deba sacrificar lo que lo hace particular y distinto. En esto el equilibrio es difícil de lograr, porque se trataría de avanzar en la integración sin abandonar las peculiaridades nacionales. Una breve reflexión semántica ayuda a clarificar esta idea.

En general suele utilizarse la palabra “convergencia” como sinónimo de integración, y la convergencia da cuenta de procesos que intentan “unir”, “juntar”, hacer que pasen por el mismo punto. Aquí aparece el problema entonces: es extremadamente difícil conseguir que los sistemas de educación latinoamericanos pasen por el mismo punto porque cada uno funciona con criterios particulares, mejores en algunos casos, no tanto en otros, pero en cada caso, casi siempre legítimos. ¿Se puede unir lo que por definición se presente como diferente, con particularidades? ¿Es necesario que los sistemas se modifiquen en sus particularidades para poder luego relacionarse entre sí?

La respuesta no es sencilla. El ritmo que impone la globalización obliga a que los sistemas de Educación Superior latinoamericanos deban encontrar los modos de articularse poniendo en práctica para esto las transformaciones que sean necesarias. No obstante, no hay que perder de vista que esas particularidades que deberían ser sacrificadas en pos de la integración por algo están, es decir: si cada sistema es específico y distinto al otro, por algo es. Y, en última instancia, la imposición de un cambio debería llegar por el lado de su propia necesidad y no por la del contexto internacional.

Aquí la propuesta es entonces dejar a un lado el concepto de convergencia y reemplazarlo por la idea de un escenario latinoamericano de educación en el cual todas las diversidades puedan ser incluidas y funcionen como parte de un mismo conjunto. Hace ya algún tiempo que quienes se han dedicado a los estudios culturales en el contexto latinoamericano insisten con la idea de que en América Latina no hay una sola cultura con lo cual la definición cultural del continente sólo puede ser pensada en términos de su diversidad.

Claro que eso plantea problemas en varios sentidos y, tal vez, pocas soluciones prácticas. Por un lado, aceptar el multiculturalismo del continente nos enfrenta al riesgo de la dispersión y por lo tanto, al desafío de pensar marcos que sean capaces de contener la diversidad sin anularla. Por otro lado, además de marcos se necesita encontrar un “lenguaje” que permita un diálogo real entre esas realidades diversas. Finalmente, de poco sirve reconocer la diversidad si eso será sinónimo de aislamiento e incomunicación.

Para el caso de la Educación Superior y más puntualmente para los sistemas de evaluación y acreditación, tal vez la definición de los marcos pueda hallarse en la creación de redes, las cuales suponen límites, quiénes

están en la red y quiénes no, pero al mismo tiempo prevén que cada uno de los componentes de la red tenga sus particularidades.

El segundo aspecto, la necesidad de hacer entrar en diálogo a los sistemas, debería comenzar a desarrollarse a partir de la idea de “legibilidad”, es decir, de la posibilidad de que cada sistema pueda ser mejor leído por los demás, lo que en definitiva significa tener un mejor conocimiento de cada sistema en particular. Esto requiere un gran esfuerzo tanto de parte de cada sistema para poder mostrarse de la manera más acabada y real posible como de parte de los demás para, venciendo prejuicios y pre-conceptos, acercarse a conocer al otro.

A su vez, la red retroalimenta a sus componentes, los “induce” a mejorarse a sí mismos, considerando otras experiencias, tomando de aquellas lo que le puede ser útil y conservando aquello propio que sigue funcionando de manera óptima. Por otro lado, la red no discrimina, en algún sentido, a las experiencias más jóvenes de las más antiguas, por el contrario les permite potenciar las ventajas que cada una, por joven o por antigua, puedan ofrecer.

En nuestro continente hubo algunas experiencias tales como: la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), Dentro del espacio del Mercosur Educativo entre 1998 y 2002 se llevó adelante el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA). Tal vez el aspecto más positivo del MEXA es que ha dado lugar a la puesta en marcha de otro proyecto con características similares pero de mucha mayor envergadura: ARCU-SUR. Este nuevo sistema, a diferencia del MEXA, se proponía de carácter permanente y referido a muchas más carreras de las consideradas en el primero. También se solicitaba que la acreditación ARCU-SUR fuera un “sello de calidad” para las carreras del

MERCOSUR, para crear un Registro Central del sistema ARCU-SUR y se asegure la sustentabilidad financiera del proyecto. Entonces, tanto a través de Redes, de Mecanismos Experimentales o a través de las Buenas Prácticas sería posible estimular el desarrollo local de los sistemas de evaluación y acreditación sin por esto excluir la posibilidad de ponerlos en diálogo e interacción.

Un escenario Latinoamericano de Educación Superior

La marca de la dependencia es posible reconocerla en la primera universidad, Santo Domingo, en las universidades del siglo napoleónicas del siglo XIX y en las presiones del Banco Mundial por implementar mecanismos de evaluación. Ahora bien: ¿es la historia la que nos condena repetir las situaciones? ¿Hay márgenes de autonomía posible en el actual contexto globalizado? ¿Es posible transformar los desafíos que plantea esa globalización en oportunidades para poner en marcha proyectos de integración regional?

Diálogo, comunicación, mutuo conocimiento, respeto por la diversidad y tolerancia frente a lo heterogéneo: esas deberían ser las condiciones desde las cuales trabajar en pos de la construcción de un escenario latinoamericano, en el cual la educación en general sea una de las áreas a integrar. Probablemente desde esa comunicación y respeto mutuo la construcción de ese escenario resulte un proceso más autónomo y sólido que pueda para hacer frente a las presiones de la globalización.

Será esa comunicación, ese mutuo conocimiento y el respeto por lo distinto lo que enriquezca a cada sistema de evaluación y acreditación en particular, lo cual en definitiva deberá repercutir en el mejoramiento de la calidad de todo el sistema educativo. Las herramientas están: se trata de decidir cómo las usamos en beneficio propio. Y al mismo tiempo

debemos de estas experiencias ser críticos y tener la capacidad de reformular las ideas de acreditación y de calidad. Las siguientes líneas quiero dedicarlas a ello.

Imperativos de la reconversión de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior

Competitividad y Educación Superior

Es creciente la existencia de instrumentos de política destinados a elevar la matriculación y el egreso en áreas asociadas con la producción y el desarrollo tecnológico, aun cuando resulte más onerosa la promoción del acceso orientado hacia áreas tecnológicas.

Si bien padecemos del problema de concentración en las carreras que otorgan títulos para profesiones liberales, son considerables algunas contratendencias. Ello fue posible gracias a un crecimiento marcado del financiamiento como política de Estado que llevaron a cabo los gobiernos de América Latina que tenían intenciones de conquista de la soberanía cultural, tecnológica, política. Aquel esfuerzo fue coherente con la visión de la Educación Superior y, más específicamente de la universidad, como motor clave en el diseño de alternativas productivas, tanto respecto del conocimiento necesario para la transformación de la estructura económica, como para el imperativo de reversión de las brechas internas, desigualdades y heterogeneidades estructurales de orden socio-económico.

Las funciones de la Universidad y del sistema que las vincula resultan relevantes en una política universitaria que atienda tales cometidos: a través de la formación articulada a la investigación como componente de los procesos de innovación y del desarrollo tecnológico, la creación y difusión de conocimientos; y a través de la formación, bajo un enfoque de

responsabilidad social universitaria en la elevación de capacidades de los integrantes de la sociedad.

En países emergentes y en donde las crisis han ocurrido cíclicamente, la gestación de alternativas para el aprovechamiento estratégico de los ciclos expansivos en pos de la producción y la productividad, sintetiza el potencial alcance la Universidad.

Como sucede en la mayor parte de los países, la innovación productiva está presente en numerosas políticas de Estado. Por tal motivo, es estratégico generar una estructura capaz de aprovechar los intersticios que genera tal dispersión de acciones y, simultáneamente, contar con recursos y formas de institucionalización de observación conjunta e, incluso, de coordinación que las vuelva sinérgicas.

Ahora bien, sabemos que la evaluación del desempeño gubernamental además de observar las consecuencias de las decisiones políticas, para la apreciación de su calidad y alcance, requiere, también, del examen de aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política.

Borbotones de políticas y combustión incompleta

El desafío es observar a los espacios de Educación Superior como parte de una estructura socioeconómica que tiene como objetivo cerrar las brechas de equidad. Ello supone revisiones de envergadura, en particular, en lo atinente al desarrollo de un sistema productivo que atienda la empleabilidad y distribución territorial. Al respecto, por la extensa red de espacios que abarcan, los sistemas de Educación Superior se presentan como ámbitos clave de experimentación de instrumentos de política destinados a elevar la eficacia y calidad del gasto social a través de la

revalorización de las capacidades humanas y el desarrollo de oportunidades productivas.

Si bien son notorios los avances, no se observa la coordinación que requiere la Educación Superior. Se ve una mejora destacada en las condiciones al acceso, una provisión de ofertas alcanzable y becas de apoyo para el acceso a los estudios universitarios⁹. Se ha ampliado la plataforma institucional universitaria, se han flexibilizado los planes de estudio con modalidades diversas y que en algunos casos combinan aprendizajes a distancia con instancias presenciales de práctica; se han generado profusos programas de transición a los estudios universitarios. Aunque en menor medida, también se observan programas que, ubicados en los establecimientos de educación media, orientan a los estudiantes en cuanto a las alternativas de estudios. También se conocen estudios basados en consultas sobre las aspiraciones de los jóvenes como forma de identificar aquellos asuntos que más los movilizan hacia la elección de los Estudios Superiores. Un componente menos explorado, pero también presente, es la observación por parte de jóvenes acerca de cómo sus pares han progresado como resultado de los Estudios Superiores. Asimismo, con mayor frecuencia, se presentan instrumentos de política que miden la eficiencia universitaria en términos de “graduado- empleado”. Esos instrumentos son relevantes en tanto que podría correr el riesgo de contar con ejércitos de profesionales desocupados con un impacto negativo y múltiple sobre el propósito inicial de desarrollo.

Pero no es suficiente, ni los mercados laborales han logrado transformarse a los esquemas de profesionalización, ni el sistema de Educación Superior ha podido influir en el mercado laboral.

9 Lombardi, J. et al (2002) “The Top American Research Universities. University Organization, Governance and Competitiveness” en *Annual Report from The Lombardi Program on Measuring University Performance*.

La reversión estructural de problemas como la pobreza y la desigualdad, así como la disminución de la brecha tecnológica que aleja a la región de otras del mundo, muestran desafíos de envergadura y la necesidad de gestar un ambiente proclive a la innovación y a difundir a las esferas productivas y de inclusión social la creación, adaptación, difusión y aplicación de nuevos conocimientos.

Cuando se analizan los instrumentos de política en Educación Superior puede apreciarse cierto desorden o, más precisamente, una situación de “borbotones de instrumentos” de difícil articulación. Incluso, las herramientas del Estado gerencial del los '80 y '90 se han perpetuado, casi sin cambios. Entre ellos, es marcadamente llamativo que el instrumento ordenador por excelencia que caracterizó a la política de fin de siglo pasado, esto es, los procesos de aseguramiento de la calidad, si bien se han ampliado en cantidad y funciones, permanecen intactos en cuanto a sus enfoques y tipos de resultados.

Cabe resaltar que, entre 1985 y 2005 han sido creados la casi totalidad de los sistemas de aseguramiento de la calidad de Educación Superior. Sentidos inicialmente como amenazas a la autonomía, con el transcurso de su implementación se fue advirtiendo su compatibilidad con la práctica de la autonomía. Aunque las reservas y preocupaciones que existían al momento de la implantación de la política de evaluación y acreditación fueron diluyéndose, no es menos cierto que fueron suscitándose nuevas controversias.

Miradas múltiples y estructuras acordes

Una mirada retrospectiva permite señalar que en las raíces de esos problemas se ubican las diferencias entre los marcos de referencia de los campos especializados, la rica diversidad de ideas sobre la universidad y sus

componentes y, en relación a ambos, la tensión generada ante procesos que para ponerlos en marcha requirieron de un constructo consensuado y, por lo tanto, elaborado alrededor de una idea de calidad ideal, objetiva y, en cierta forma, unívoca.

Mientras que bajo esquemas gerencialistas de política lo unívoco resultaba imprescindible, el cambio de política hacia propósitos eminentemente sociales conlleva la necesidad de abordar la complejidad de las interacciones bajo miradas múltiples.

La cuestión local se ha vuelto esencial, para el desarrollo y la sustentabilidad, incluso para la universidad en sí. El territorio, entendido como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución, adquiere un rol vital para comprender y formular alternativas de desarrollo y políticas públicas nacionales fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan. La importancia radica en la sinergia que genera el impulso múltiple de renovación y mejora: universidad como institución, sistema universitario, área local, junto con instrumentos clave de redistribución, en tanto que la dinámica del libre mercado crea desigualdades en las ciudades de todo el mundo, pero en países con asimetrías internas son más fuertes a causa de una marcada heterogeneidad en la dotación de infraestructura y equipamiento social. De persistir esquemas liberales, como se ha visto en varias experiencias, la Universidad calificada, integrada a algunos grupos locales desarrollados, se inserta como caja de cristal en las regiones con brechas extremas.

Desde lo internacional, la difusión de indicadores de rezago en la calidad afecta de sobremanera al país y a las calificaciones que la hacen potencialmente partícipe de programas. Con ello, se afectan a aquellos grupos que individualmente poseen nivel internacional, por efecto del

entorno agregado. El logro de calidad y de progreso educativo constituye un componente ineludible a abordar desde numerosas perspectivas. Este cambio de perspectiva refuerza el componente de política de la educación superior como marco de la evaluación y la acreditación¹⁰. Y, en este sentido, no es posible obviar el carácter estratégico que asumen las regiones. Solamente a partir de una combinación de aumento de escala, cooperación y corresponsabilidad será posible generar una política de internacionalización pertinente para la movilidad de estudiantes, la sustentabilidad de las IES y el desarrollo local. De otra forma, será sumamente complejo para los Estados plantearse esquemas que “compitan” con los instrumentos y los niveles de financiamiento que involucran las estrategias internacionalizadas de los países con mayores niveles de desarrollo y financiamiento¹¹. La reversión del éxodo de académicos, la priorización de áreas estratégicas de I&D a la luz del conjunto de las ventajas de la región, la implementación de políticas comunes de fortalecimiento de la infraestructura para la investigación, la existencia de instrumentos diferenciales de movilidad dentro de la región y, en relación a todos ellos, el fortalecimiento de la coordinación y articulación regional de los procesos de evaluación y acreditación de la calidad constituyen acciones irrenunciables para la reversión y disminución de las asimetrías presentes. Ese propósito, una vez más, pone sobre el tapete los principios que rigen instrumentos de envergadura gestados bajo la óptica del Estado gerencial y que hoy persisten con sus principios y prácticas.

La función del Estado que presta fe pública de la calidad de la formación, es imprescindible, pero también insuficiente.

10 Van Vught, F. & Ziegele, F. (2012) *Multidimensional Ranking, The Design and Development of U-Multirank* Springer (Eds.).

11 OECD (2011) *Reviews of Regional Innovation. Regions and Innovation Policy*. Bennenworth et al. *Reviews of Innovation Policy*. Paris, France, OECD Publishing.

Los modelos que rigen los sistemas de aseguramiento de la calidad, basados en criterios y estándares nacionales y únicos a un determinado campo, no se condicen, por ejemplo, con los propósitos de posicionamiento de los grupos más destacados y la preservación de los grupos e instituciones en formación. Para los primeros, el piso de las exigencias está ampliamente superado; para los segundos puede tratarse de una frontera a alcanzar. En cualquiera de los casos, la movilidad del piso de exigencias radica especialmente en la perspectiva que asuma el comité de pares evaluadores, a cuyos integrantes se les exige permanentes resignificaciones de los estándares de calidad, según el caso. Tal situación vulnera las interpretaciones específicas que uno y otro grupo requieren, en tanto que es creciente la especialización e, incluso, la fertilización cruzada entre disciplinas.

Es claro que la elevación del acervo de conocimientos requiere de diversos procesos simultáneos que no están siendo atendidos en cuanto a sus especificidades. Por una parte, la movilidad de ideas hacia el interior de las disciplinas refuerza la actualización en el campo, pero también el conocimiento de las formas de organización que asume para su legitimación. Y, en este sentido, es necesaria la aplicación de estándares comunes nacionales, pero también la complementación con estándares internacionales, que coadyuven con los grupos en condiciones de alcanzar dicha legitimación internacional. En la actualidad, las grandes instalaciones científicas son transnacionales en su financiación y funcionamiento y ello impone la necesidad de políticas de colaboración entre los países, sus universidades y grupos. La colaboración entre grupos académicos y científicos cobija la estrategia clave de observar los problemas locales a partir de interpretaciones internacionales.

En segundo lugar, la movilidad de ideas entre disciplinas para el desarrollo de capacidades de innovación en torno de problemas y contextos de

aplicación supone complementar los estándares nacionales con estructuras y reglas que atiendan las especificidades de los contextos. Al respecto, las estructuras nacionales centralizadas de aseguramiento de la calidad, en la mayor parte de las ocasiones, resultan insuficientes para atender las especificidades territoriales. Y, en ese sentido, es necesaria la existencia de una estructura capaz de evaluar y emitir recomendaciones de mejora de la interacción específica de la universidad con su entorno, en relación a las políticas nacionales y a las especificidades que éstas cobran al momento de su efectiva aplicación territorial, así como al marco de políticas de las jurisdicciones. Los esquemas de aseguramiento de la calidad se han nutrido en los últimos años de propósitos de mejora y los esquemas duales Acreditó / No acreditó se han venido transformando hacia modelos atentos a las especificidades de mejora.

En tercer lugar, el refuerzo de la presencia de un Estado atento al desarrollo supone la existencia de unidades especializadas en el apoyo e identificación de oportunidades de articulación entre instituciones y, entre éstas y otros sectores e instrumentos de política. Está claro que el análisis intersectorial basado en un rol activo de la universidad supone consideraciones que exceden este trabajo. No obstante, existen dos fundamentos esenciales que no es posible soslayar.

La universidad es clave en la mejora de la calidad del gasto público en tanto que se presenta como una de las unidades más potentes para la transformación del gasto público en capital físico y humano, innovación y capital fijo para la mejora del empleo formal y la producción, ambos claves para transformar el gasto público asistencial hacia formas de inversión social. Es necesario encontrar aquella combinación de instrumentos que permita a la población económicamente activa sustentar en el corto y mediano plazo a los que no están en ese rango; reforzar las cuentas nacionales

desde lo fiscal, volver eficaz el gasto social y, simultáneamente, girarlo progresivamente y en parte hacia erogaciones con naturaleza de inversión.

También la universidad es clave en períodos entre crisis recurrentes. La experiencia muestra que en estos periodos existen intersticios, vacíos y que lo estratégico radica en la velocidad con que éstos sean cubiertos¹². Y, en este sentido, la función es clave. La universidad es un “bróker”, un agente singular, no sólo porque cuenta con las capacidades necesarias para la lectura de oportunidades, sino también porque se trata de una comunidad que por su naturaleza en internacionalizada, con relaciones formales e informales con numerosos países del mundo.

No es excesivo señalar que estas “movilidades” se realizan en un contexto de enorme competencia por el talento, lo cual ha conducido a que numerosos países modifiquen sus normas consulares y laborales con elementos atractivos al talento y su familia, pero también a que numerosos países refuercen sus programas de fortalecimiento de los entornos atractivos para la investigación. Al respecto, los países que requieren una mayor eficacia del financiamiento, necesariamente deben pensar en estrategias de escala y alianzas para el uso compartido de infraestructura de investigación. La formación de posgrado ocupa un lugar destacado en la política universitaria relacionada con el desarrollo y la modernización productiva. Por una parte, es esencial fortalecer el acervo de profesionales que cubran y reproduzcan las áreas estratégicas para las opciones de desarrollo que se gesten. Por otra parte, se presentan relevantes la flexibilidad y el planteo de ofertas a profesionales insertos en el medio productivo y de la gestión del desarrollo y la economía.

12 CEPAL (2010) La hora de la igualdad. LC/G.2432(SES.33/3) • Mayo de 2010 • Original: Español • © Naciones Unidas • Impreso en Santiago.

Notas sobre esquemas renovados de aseguramiento de la calidad

El balance cuidadoso entre las exigencias disciplinarias y las necesidades de desarrollo, los objetivos de investigación fundamental y aplicada; y el largo y corto plazo, resultan de envergadura.

Remediar la desigualdad territorial significa también abordar la desigualdad de los espacios de formación de alto nivel, a través de un esfuerzo de articulación de los grupos más desarrollados con aquellos que se encuentran en desarrollo o con los nuevos que se creen. Las políticas públicas han de atender la diferencia.

Observar al sendero de desarrollo desde una perspectiva de logro creciente de competitividad internacional significa poner en valor las acciones y trayectorias de los grupos que integran las universidades o, lo que es igual, observar a la universidad como componente de la política de competitividad. Las políticas públicas han de atender este valor.

Para el avance de ambas, las construcciones institucionales que dieron origen a los procesos de aseguramiento de la calidad probablemente constituyan los principales espacios para el impulso de la innovación que requiere la política de Educación Superior. Debido a la naturaleza de su especialidad, cuenta con condiciones y capacidades singulares para la implementación de procesos de mejora e innovación. Pero si bien en algunos países en la última década se han suscitado modificaciones institucionales en cuanto a los responsables de la conducción de estos procesos, en mayor medida los organismos han permanecido o si han sido modificados, la política se ha perpetuado.

La construcción mixta Estado-Universidad, en procesos que intervienen universidades, con evaluadores, autoevaluaciones, informes, expertos que aportan especificidades a los criterios, componentes del aparato burocrático estatal profesionalizado con sistemas de información y administrativo acordes a procesos masivos y dinámicos, comisiones asesoras de profesionales, representantes de distintos segmentos de la sociedad y de los claustros, así como cuerpos colegiados de decisión política, constituye una fórmula pertinente en procesos de transformaciones profundas.

Si bien las formas institucionales resultan pertinentes, como ya se ha señalado, se requieren modificaciones profundas de estructura, de mecanismos, instrumentos y normas.

Mecanismos

La nueva generación de sistemas de aseguramiento de la calidad debe atender las particularidades de desarrollo disciplinario, territorial y, en el marco de ambos, de desarrollo institucional-académico.

Desde lo disciplinario, a diferencia de lo suscitado al momento de la gran expansión de los procesos de aseguramiento en la región que surgieron escindidos de otros sistemas de evaluación, resulta necesario gestar un espacio articulado entre Educación Superior y desarrollo científico-tecnológico a los efectos de coadyuvar con el posicionamiento de los grupos universitarios de nivel internacional y el apoyo de los que se encuentran en desarrollo. Desde esta perspectiva, resultan relevantes los instrumentos asociados con el análisis y adscripción a las normas presentes en los corredores de legitimación internacional. Paralelamente, los equipos estatales de producción de información y gestación de instrumentos de transparencia, requieren un esfuerzo tendiente a dar respuesta a los indicadores que permiten comparaciones internacionales, como por

ejemplo, los indicadores de la UNESCO, de la OECD, de la NSF (USA), de la OMPI, entre otros organismos, así como el desarrollo de registros que contribuyan con la difusión y transparencia de los grupos de nivel internacional. Las autoridades, tanto académicas como estatales, deberán asumir protagonismo en ámbitos de discusión internacional, en particular, en lo atinente a los esquemas particulares de aseguramiento en contextos de reversión de asimetrías sociales y universitarias. Paralelamente, la gestación de espacios de análisis y evaluación para el fortalecimiento de grupos académicos, para el uso estratégico de infraestructura y equipamiento, la divulgación científica y la movilidad interna e internacional. Asimismo, resulta de envergadura que el Estado cuente con registros de aseguradoras del extranjero y, especialmente, con mecanismos de reconocimiento mutuo de las calidades que certifican.

De este modo lo disciplinario se enmarca directamente en procesos de internacionalización, coadyuvando con instrumentos que atiendan las exigencias a este nivel.

Desde lo territorial, se requieren nuevas estructuras atentas a la relación universidad-territorio y a la evaluación de esta relación en términos de la mejora de articulación intersectorial. La capacidad del Estado debería centrarse en el conocimiento acabado de las opciones de política en el nivel nacional y local y en las alternativas programáticas que coadyuven a una mejor articulación tendiente a la generación de opciones de desarrollo, tanto territorial, como institucional-académico. Si bien, varios países de la región cuentan con unidades de coordinación regional y con opciones de contratos-programa, la construcción de un sendero de desarrollo que atienda políticas activas al respecto, requiere de un cambio de estatus hacia formas que faciliten la movilidad de recursos de manera organizada y la coordinación intersectorial de los programas. Asimismo, los criterios que se gesten en el marco de estos procesos no sólo serán contribu-

ciones para el desarrollo de las universidades en términos de formación, extensión, responsabilidad social y articulación educativa e intersectorial, sino también serán referencias de envergadura para las propias estructuras locales, sean éstas de adscripción local, estadual o nacional. Estas estructuras regionales, además de requerir una permanente coordinación que permita el aprovechamiento sinérgico de las relaciones entre ellas, deberán ser evaluadas periódicamente a los efectos de asegurar crecientes niveles de exigencias en materia de articulación Universidad-Territorios, las cuales presentan vastas exigencias. Entre ellas cobran valor significativo las capacidades asociadas con la evaluación de la productividad, de la prestación de servicios calificados, de la generación de alternativas de desarrollo pre-competitivo y de interés público, del diagnóstico de cadenas de valor productivo, laboral, social y territorial, de la generación de opciones productivas de origen universitario a transferir al medio, opciones de e-comercio, difusión internacional de productos y marketing especializado, de análisis de mercados de productos alternativos para los territorios, entre otras, de relevancia. Paralelamente, la coordinación de diagnósticos y análisis de puesta en valor de nivel local, como por ejemplo, registro locales de profesionales en ejercicio, de docentes, de perfiles laborales, de investigaciones, de grupos de I&D, constituirán todas contribuciones de envergadura en procesos de desarrollo territorial. Como en el caso anterior, el desarrollo de indicadores asociados a la relación universidad-territorios en el marco de reglas de confiabilidad estadística internacional, sin dudas constituyen aportes a la propia competitividad.

Desde lo institucional-académico, el avance hacia esquemas atentos a las particularidades, asimetrías, oportunidades y estrategias de posicionamiento requerirá de modelos particularizados y de políticas dirigidas a la elevación de capacidades de evaluación y planeamiento.

Atendiendo esta triple intervención, la responsabilidad estatal de los organismos de aseguramiento de la calidad aprovecharían sus capacidades para transitar, en parte y progresivamente hacia un organismo de evaluación de segundo orden, esto es, combinando evaluaciones puntuales directas, acreditaciones y evaluaciones institucionales, bajo sus diferentes formas, con evaluaciones de las unidades de evaluación disciplinaria y territorial, así como de evaluación de las unidades de mejora y planeamiento de las universidades.

En síntesis

Mucho hemos expuesto en torno a la universidad y la dependencia, a la universidad y su tradición de aislamiento, a la universidad y su loteo en manos de corporaciones. En estos puntos los sistemas de aseguramiento de calidad pueden ayudar a modificar tradiciones anquilosadas, pero para ello debemos avanzar en nuevos esquemas institucionales y funcionales de aseguramiento de la calidad en términos de su contribución a la articulación de las universidades con sus territorios y los corredores internacionales de legitimación de los campos.

Hoy el escenario para los sistemas de aseguramiento de calidad en América Latina es distinto, han transcurrido dos décadas de la expansión de los sistemas de aseguramiento, es claro que, a la luz de la modificación del entorno de política y del nuevo rol de las regiones emergentes en la dinámica internacional, los esquemas nacionales atentos prioritariamente, a las necesidades de Estados que primaban el gerenciamiento por sobre el desarrollo social, hoy se presentan con insuficiencias. No obstante, su permanencia en entornos cambiantes y cargados de transformaciones de envergadura, los ubica con ventajas para su propia innovación hacia formas pertinentes a tales transformaciones. Los años transcurridos y las

capacidades gestadas en materia de alternativas de mejora son elementos contributivos para ello.

Lo que aquí se plantea es un doble proceso de cambio: el desglose de los sistemas de aseguramiento en tres espacios: disciplinario, territorial y académico-institucional; y la conversión de los organismos de evaluación y acreditación a organismos de coordinación, de evaluación de segundo nivel y de evaluación y acreditación en términos de fases de reconocimiento y validación de la acción de los nuevos espacios propuestos.

De este modo, los propios sistemas de aseguramiento de la calidad absorben un rasgo natural de las universidades. El carácter axial como rasgo inherente de la universidad en tanto organización clave de la sociedad del conocimiento, trasvasa sus fronteras y se instala en el propio seno de la política pública.

En la teoría que todo instrumento acerca de la universidad requiere, probablemente debamos volver a las ideas de Weber alrededor de identificar aquellas características que más han contribuido a producir el surgimiento de las más destacadas universidades y grupos. Sin olvidar, claro, la permanente recomendación de los estudiosos de la historia de la universidad:

La teorización funcionalista es, en sí misma, conceptualmente inadecuada para captar el significado de los desafíos actuales planteados a la integridad de la universidad moderna. Para comprender los dilemas actuales es necesario disponer de una teoría analítica capaz de comprender la interacción entre aspiraciones cognitivas y las realidades de la autoridad institucional. Las tres transformaciones de la universidad¹³.

13 Rothblatt, S. and Wittrock, B. (1993) *The European and American university since 1800. Historical and sociological essays.* Cambridge University Press.

Vale preguntarse, entonces, si el desarrollo y la simultánea mejora de su calidad de la Educación Superior deberán proseguir un sendero de esfuerzos nacionales o si debemos fortalecer la acción conjunta regional. Numerosas respuestas fundadas en razones de escala y sinergia académica y científica avalan lo imprescindible de la segunda alternativa. Las numerosas batallas titánicas por producir cambios esenciales y necesarios a través únicamente de desarrollos nacionales encuentran siempre el fantasma de una brecha imposible de transformar.

Bibliografía

- Altbach, Philip (2001) *Educación Superior Comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.
- Alcántara, Armando y Mónica Silva Aparecida da Rocha (2006) “Semejanzas y Diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México”, 29° Reuniao Anual da ANPEd, Caxambu, MG. <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/29portal.htm>
- Arnold, Marcelo. “Las universidades como sistemas sociales”. <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/02/paper01.htm>
- Arocena, Rodrigo (2004) “Las reformas de la educación superior y los problemas de desarrollo en América Latina”. *Educación y Sociedad*. V 25, N°88
- Didou, Sylvie (2005), *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*, ANUIS.UNESCO.

Fernández Lamarra, Norberto (2005) “La educación superior latinoamericana y del Caribe: evolución, situación, problemas”. Estudio Regional IESALC. Buenos Aires. “Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina”. Revista Iberoamericana de Educación. N°35, (mayo-agosto 2004)

La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas. EUDEBA/IESALC/UNESCO. Buenos Aires, mayo 2003

Luce, María Beatriz (2005) “El sistema nacional de evaluación de la educación superior (SINAES) en Brasil” en Mora, José Ginés y Norberto Fernández Lamarra *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*, Buenos Aires, Eduntref.

Maldonado, Alma y Clemente Rodríguez-Sabiote (2002) “Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial”, Foro Latinoamericano. Universidad Autónoma de Centro América.

Orozco Silva, Luis Enrique (1999) *La Acreditación en Colombia. Balance y perspectivas.*, Santa Fe de Bogotá, Universidad de los Andes.

Rojas, Anita (2004), “El sistema de postgrado y la acreditación en México”. En e-newsleter IFP ARES.

Trindade, Helgio (2007) *Desafíos, institucionalizacão e imagem pública da CONAES.* Ministerio de Educación, Brasilia, UNESCO.

SECCIÓN 9

Posgrados

Crítica a la organización actual de la oferta de posgrados en nuestro país

Breve historia del Posgrado en la Argentina

En siglos pasados, durante la colonia, la idea de Doctor estaba asociada en la Universidad al ordenamiento mismo de los sacerdotes y constituía una suerte de acompañamiento casi obligatorio. La idea de que existe algo por encima de los estudios habituales, que está por encima de la categoría de experto, del conjunto de los graduados universitarios, es muy temprana. Ya en el siglo XIX nos encontramos con las principales notas, las principales características de lo que va a ser la universidad hasta hoy: lo que denominamos habitualmente una universidad profesionalista que

se caracteriza por una primacía muy fuerte de carreras como Medicina, Abogacía, un poco posterior Ciencias Económicas y un poco más adelante Ingeniería. Ese esquema, que se extiende desde el siglo pasado hasta nuestros días, ha tenido distintas modificaciones, correcciones, distintos complementos y distintos enriquecimientos.

La Universidad Nacional de La Plata constituye una de las experiencias más tempranas e importantes del país en cuanto a la idea de no ceñir su modelo al de una universidad profesionalista. Ya en 1905 tuvo un Doctorado en Ciencias Naturales y otro en Exactas en 1909. La idea de romper con el esquema predominantemente profesionalista que ha tenido a esa universidad como un adalid a principios de siglo, ha sido acompañada por otras universidades. En este sentido, destaco la creación del Instituto de Fisiología en 1919 en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad del Litoral el Instituto de Matemáticas 20 años después.

Es decir, bajo aquel esquema predominante se intentaron incorporar, ya sea corrigiendo, agregando o cambiando, otros perfiles. Por un lado, un tipo de universidad más académica. Por otro, un segundo perfil que también planteó una modificación de fondo del sistema universitario: me refiero a la creación, a fines de la década del '40, de la Universidad Obrera. ¿Por qué la destaco? Porque también fue un intento importante de cambio

Dilemas y transformaciones pendientes

Nuestros Posgrados han nacido al calor de una influencia europea muy grande, al igual que muchas de las carreras de grado. La experiencia de la universidad, y sus mutaciones, están muy relacionadas con la mirada argentina acerca de la vanguardia científica de Europa, de la cual, en mu-

chos casos, se tomaron las carreras de grado y luego los pocos Posgrados que existían allá y que tenían una orientación exclusivamente académica.

Hoy nos encontramos otra vez con que se han producido modificaciones profundas en el mundo, en particular en lo que es el desarrollo del conocimiento, y podríamos agregar, las tecnologías de la información. Los avances del conocimiento científico y de la investigación aplicada, el hiper desarrollo que tienen las denominadas tecnologías blandas, referidas en general a las Ciencias Sociales aplicadas, evidentemente obligan a repensar la estructura y la duración de las carreras de grado y de Posgrado.

En los últimos años se han más que duplicado las carreras de Posgrado en la Argentina, aunque con desarrollos diversos según cada tipo. Mientras que los doctorados provenientes de las llamadas ciencias duras, orientados exclusivamente al mundo académico, tienen una larga trayectoria y un largo asentamiento, encontramos en los últimos años en la Argentina una explosión de maestrías y especializaciones. Mientras que los doctorados tienen una tradición, las maestrías y especializaciones, en cambio, tienen una trayectoria mucha más corta y en muchos casos aún están buscando sus perfiles más adecuados. Si nosotros comparamos los doctorados, maestrías y especializaciones por disciplina o grupos de disciplinas, también vamos a encontrar tradiciones disímiles y distintas que debiéramos considerar a la hora de discutir el mejoramiento de los Posgrados y a la hora de analizar relación de los Posgrados con el grado.

¿Qué pretendo decir? Que es incorrecta una generalización sobre los Posgrados, que no debemos proyectar nuestra experiencia personal, propia de la particular disciplina en la que estamos insertos, al conjunto de la Universidad. Lo que ocurre en un área disciplinaria quizás hay que pensarlo como una excepción en relación con lo que ocurre en la Universidad. Quizás no sea la regla. Hay una fuerte tendencia a simplificar

las discusiones. Lo que es bueno o genial en las ciencias duras, puede ser pésimo en las Ciencias Sociales. Lo que es una tradición en las especializaciones médicas, quizá sólo es válido en esa determinada disciplina.

A grandes rasgos hay que analizar grupos de disciplinas y ver la trayectoria que han tenido y a partir de eso plantear mejoras. Por ejemplo: es cierto lo de los “Posgrados de fin de semana”, ya sea de docentes o de alumnos, en disciplinas que tienen que ver con las áreas sociales; pero también es cierto que los médicos que hacen la especialización, prácticamente viven con el profesor, no un año como pide la Resolución Ministerial 1168, sino cuatro años. Por lo tanto, una generalización sobre especializaciones choca de inmediato con la realidad. Lo que hay que corregir o mejorar en el área de sociales no tiene nada que ver con lo que hay que corregir o mejorar en el área biomédica.

En ese sentido yo hago un llamado a la especificidad de la historia de cada una de las disciplinas. Pero esa especificidad no debe llevarnos a que no haya diálogo, porque las disciplinas en nuestro país tienen desarrollos distintos. En las ciencias básicas y en las aplicadas hay muchos doctorados de excelencia, de tipo A, lo que no sucede en otras áreas. Y no es que los jurados sean más exigentes en un caso que en otro, sino que están respondiendo a realidades distintas.

Entonces, una primera cuestiones discutir qué papel tiene el Posgrado en la Argentina en relación con el cambio que ha habido en el desarrollo del conocimiento de cada disciplina.

Otro tema es el incremento exponencial del Posgrado en nuestro país. ¿Qué influencia ha tenido sobre el grado? ¿Debería tener más influencia? ¿No será que vía el Posgrado estamos evitando proponer cambios esenciales que debieron hacerse en el grado? En otras palabras pareciera

que estamos simultáneamente adhiriendo a dos modelos. El primero era un modelo dependiente en lo cultural de las universidades europeas; en cambio en la actualidad superponemos algunas de las innovaciones que aparecen en Europa tomadas del modelo de los Estados Unidos. Tenemos el grado con la tradición europea de principios del siglo pasado y el Posgrado de lo que ahora está incorporando Europa y que ya tiene incorporado Estados Unidos. Es un interrogante muy fuerte para nosotros: ¿cómo debemos compatibilizar ambos modelos, de acuerdo con nuestras necesidades nacionales? Dije Estados Unidos y Europa; con menos ambición podríamos decir Brasil. ¿Cómo articulamos nuestras carreras de grado y Posgrado con Brasil? Tenemos diferencias enormes. En algún caso podemos exigirle a Brasil que cambie, difícilmente podremos hacerlo con Europa, pero lo cierto es que la explosión de Posgrados, no en las áreas o disciplinas más consolidadas sino en las de menor tradición, requiere una revisión de nuestras carreras de grado.

También hay que reconocer que la explosión del Posgrado atiende, indudablemente, a una modificación del “quantum” del conocimiento disponible que tiene hoy la humanidad. Hace tres décadas muchos afirmábamos que los graduados debían obtener una formación que les permitiera una especialización laboral inmediata directa. Hoy sostener eso es un grave error. Si buscamos un profesional superespecializado, obtendremos en realidad diez años después un profesional desactualizado. Hoy es imprescindible reconocer que el conocimiento especializado es tan complejo y se modifica tan aceleradamente que el verdadero desafío para la formación es sobre todo cómo logramos universitarios con una mirada general y conocimientos básicos tan sólidos que los capacite para sucesivas especializaciones a lo largo de su vida profesional.

Si hoy no revisamos nuestras carreras de grado para que ofrezcan una formación general de manera que en el futuro puedan adaptarse fácil-

mente a los cambios que tiene el desarrollo del conocimiento, estaremos apostando a la ignorancia. Podemos matizar esta frase, podemos ver excepciones, pero el tema es el desafío mayor que enfrentan los contenidos de nuestras carreras. La misión de la Universidad es asegurar que estén bien afirmados esos primeros ladrillos del conocimiento. Hoy hemos engrosado el Posgrado pero observo que el Posgrado no tiene incidencia en la modificación de fondo de la orientación de las carreras de grado. Este es un fuerte desafío.

Un segundo desafío que propongo es plantearnos objetivos separados por disciplina, por grupo de disciplinas o por tradiciones disciplinarias. En la Argentina el Derecho tiene escasos antecedentes de investigación. Son diferentes los problemas que tenemos en esta área, en comparación con lo que tenemos en Física, donde ese problema no existe. En el área de las Ciencias Sociales, sin incluir a las Ciencias Jurídicas, hay una orientación en algunos casos muy sesgada hacia el mercado inmediato, y en otros grupos de disciplinas hacia una tradición teorcionista excesiva. ¿Qué hacemos con eso? ¿Cómo articulamos el Posgrado con esa enseñanza de grado? Con esto digo: desmontemos una simplificación de la discusión, no la aceptemos, veamos la especificidad de cada disciplina y, aceptando dichas especificidades, establezcamos un diálogo entre las disciplinas. Que no sea que, en nombre de las mismas, finalmente lo que se haga sea una política muy concesiva a la hora de las realidades. Podemos plantearnos que en cada disciplina los objetivos a lograr son distintos, pero en todas ellas deberíamos buscar objetivos que mejoren la situación de las disciplinas. En las áreas médicas, de las cuales hablaba recién en relación con las especializaciones, cuando uno compara la distribución de los médicos en el territorio con la población, aparecen serios problemas. Hay partes de la población que están sobreatendidas y áreas subatendidas. Ese tema, debería ser abordado por las universidades en los planes de estudio.

Cuando vemos distintas carreras de una misma universidad también encontramos planes de estudio que contemplan la salida a campo por parte del estudiante, por ejemplo en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Tucumán, y otros que no, como por ejemplo la Facultad de Agronomía de la misma Universidad, la cual no contempla un nivel de compromiso análogo del estudiante para con la población. Esos son temas que en un lugar están bien resueltos y en otra área no lo están.

En síntesis, debe realizarse una discusión global y específica a la vez. Global para no refugiarse en el “quedantismo”, en el conservadorismo. Y específica porque muchos de los problemas de las áreas son muy distintos entre sí.

La verdad es que nuestras universidades, al compararlas con lo que ocurre, no con Europa y Estados Unidos, sino con el resto de América Latina, presentan dificultades muy grandes. En algún sentido, estamos utilizando el capital del pasado. Ese capital se nos va gastando. Mientras que podemos estar orgullosos de que en 1905 la Argentina tuvo el primer Doctorado en Ciencias Naturales de América Latina, no podemos estar orgullosos de que casi ninguna carrera de Posgrado de las que se crearon en los últimos años esté cerca de ser vanguardia.

Cuando uno mira la estructura de gobierno de las Universidades Nacionales, muy pocas tienen incorporado el Posgrado como un área especial que incida a la hora de las definiciones políticas de la Universidad. Más aún, la clase política universitaria no ha pensado una representación específica de los posgrados en los consejos, excepto algunas universidades. ¿Qué peso tiene el Posgrado a la hora de las decisiones? ¿Qué peso tienen los alumnos de Posgrado a la hora de las decisiones? Creo que hace falta un poco de discusión al respecto.

Recapitulando

Concluamos que es necesaria una mayor articulación entre grado y Posgrado. Y para pensar los problemas del Posgrado deberíamos centrarnos en las problemáticas a nivel disciplinar y no construir respuestas totales que no son más que generalización de experiencias particulares. Viendo el análisis de cada una de estas disciplinas, plantearnos algunas propuestas de corrección, de mejoras que piensen en el desarrollo del conjunto de las disciplinas, y no sólo de la propia Universidad. Siento que a veces tendemos excesivamente a replicar Posgrados en todas las Universidades. Quizás podría pensarse en un sistema más integrado, de articulación, de complementación, de especialización por Universidad. Quizás lo que planteo es excesivo, tal vez sea demasiado pedirle esto al Posgrado, pero siento que es uno de los problemas que tiene nuestro país. Es muy común, por ejemplo, que alguna de nuestras universidades está muy orgullosa de tener una relación con una Universidad de Francia pero simultáneamente no tiene relación alguna con otra que está a 15 kilómetros de distancia. Esa es la desarticulación real del sistema universitario, que lleva a la reproducción del conjunto de las carreras de grado en cada Universidad. También tenemos ese riesgo en las carreras de Posgrado.

Quizá podríamos ser un poco más exigentes en ese nivel y apuntar a plantear políticas ambiciosas de articulación, ya sea de articulación a nivel de los docentes, de planes de estudio o a nivel de los estudiantes, por ejemplo, cierta movilidad estudiantil de Posgrado, que atenúe la endogamia universitaria. No conozco estudios de endogamia universitaria en la Argentina, simplemente tengo mi experiencia al respecto. De lo que estoy seguro es que aquellas universidades menos endogámicas tienen un nivel de desarrollo, de conocimiento, de crecimiento, mayor que las endogámicas; y las nuestras, la verdad que tienden demasiado hacia adentro. Se ve en los concursos, se ve en los reglamentos, se ve en las orientaciones de

la promoción, se ve en las dificultades de la movilidad estudiantil. Todo esto es un antecedente que, al momento de análisis del Posgrado, habría que tener en cuenta.

Como observarán, el desarrollo de esta área expresa problemas generales de la Universidad argentina y dificultades propias. Los unos y las otras deben ser motivo de discusión, de resoluciones y de actividades de modo tal que el postgrado tienda a ser un elemento correctivo y mejorador de nuestro sistema de educación superior y no reproduzca sus anquilosamientos y errores.

La preocupación central de este texto es qué Universidad queremos para una Argentina distinta. Durante décadas el autor se ha dedicado al mundo universitario y esa preocupación principal se derrama en temas particulares como la acreditación, el ingreso, la permanencia, la función de la Universidad en un país periférico, la relación entre conocimiento técnico y valores, la crítica a la presunta despolitización, la exigencia de calidad con inclusión, las características de la investigación. Estos temas son encarados desde un supuesto muy sencillo: analizar la universidad no desde adentro hacia fuera si no desde afuera hacia adentro. Y el afuera no es el gobierno de turno sino la propia sociedad, tomada no tanto como una foto eterna sino en perspectiva en la que entra la realidad actual y el país soñado. Esta exploración atiende también a combatir el tradicional aislamiento que se le imputa a la instituciones de educación superior, así como atender a la especificidad de sus dinámicas.

