

# voices

en el Fénix



NUESTRO SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO CULTIVA UNA TRADICIÓN BASADA EN LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD, COGOBIERNO, LIBRE ACCESO Y AUTONOMÍA Y TIENE COMO OBJETIVOS LA ENSEÑANZA, LA INVESTIGACIÓN Y LA EXTENSIÓN. HOY SE IMPONE EL DESAFÍO DE PROFUNDIZAR Y AMPLIAR NUESTRO TRABAJO CON UN OBJETIVO CENTRAL: GARANTIZAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE CALIDAD COMO UN DERECHO DE LAS PERSONAS Y DE LOS PUEBLOS.

## BUSCO MI DESTINO

# sumario

## n°65

### septiembre

### 2017

## editorial

EL HOY Y EL MAÑANA DE LAS  
UNIVERSIDADES NACIONALES

Abraham Leonardo Gak

Prefacio 6 **EDUARDO RINESI** La “cuestión universitaria” hoy: aportes para una conversación colectiva 10 **PABLO BUCHBINDER** Las universidades en la Argentina: una brevísima historia 18 **ROBERTO FOLLARI** La Reforma de 1918: lo vigente y lo obsoleto 26 **ABRAHAM LEONARDO GAK** Ayer y hoy, la reforma universitaria 32 **SILVIA MARÍA PAREDES** Expansión y transformación del sistema universitario en la Argentina desde la recuperación de la democracia hasta el año 2015 38 **ANABELLA LUCARDI** Universidad y políticas públicas: un balance sobre iniciativas y programas para la educación universitaria durante las últimas décadas 46 **CARLOS PÉREZ RASETTI** La coordinación del sistema universitario 58 **ADRIANA CHIROLEU** La universidad en los gobiernos Kirchner: la expansión de oportunidades y sus matices 66 **ADRIANA PUIGGRÓS** Avatares de la legislación universitaria 74 **GUSTAVO EDUARDO LUGONES** La coordinación del sistema universitario público: el CIN 82 **DANIELA PERROTTA** Internacionalización y corporaciones 90 **MARTÍN MANGAS Y HORACIO ROVELLI** El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática 100 **NORBERTO FERNÁNDEZ LAMARRA** Repensando la calidad de la educación superior: el contexto, las definiciones y los desafíos pendientes 108 **JESICA ROJAS** Los sentidos de la democratización de la universidad 116 **SEBASTIÁN TORRES** El Derecho de Universidad como proyecto 126

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

César Humberto Albornoz

### Secretario de Investigación

Adrián Ramos

### Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Omar Quiroga

### Vicedecano

José Luis Franza

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Marcelo Conti

### Secretario General

Gustavo Montanini

### Secretario de Graduados

Rubén Arena

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Humberto Luis Pérez Van  
Morlegan

### Secretario Académico

Pablo Rota

### Secretario de Posgrado y Relaciones Institucionales

Catalino Nuñez

### Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

### Secretaria de Hacienda y Administración

Carolina Alessandro

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo

Luis Alberto Cowes

Rubén Arena

María Jose Canals

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Mauro Roberto Sartori

Carla Joana Kranevitter

Antonio Benito Ambrune

Ena Ailin Andrada

#### SUPLENTES

Roberto Darío Pons

Daniel Roberto González

Juan Manuel Oro

Adrián Zappia

#### SUPLENTES

Julian Gabriel Leone

Jonatan Rafael Barros,

Antonella Cesare

Ignacio David

Voces en el Fénix  
es una publicación  
del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de  
la propiedad  
intelectual en  
trámite.



Los artículos  
firmados expresan  
las opiniones  
de los autores  
y no reflejan  
necesariamente  
la opinión del  
Plan Fénix ni de  
la Universidad de  
Buenos Aires.

## staff

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Eduardo Rines

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

María Sol Porta

### PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Tomás Villar

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)



## EL HOY Y EL MAÑANA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

**S**etenta años le llevó a nuestro país universalizar la escuela primaria. Con la sanción de la ley educativa nacional en el año 2006, se incorporó la obligatoriedad de la educación secundaria.

A partir de esta evolución, se abrió la posibilidad de estimular un incremento en la demanda de estudios superiores. Con este objetivo, entre otras cosas, se promovió y financió la creación de un número importante de nuevas universidades nacionales.

Hace 100 años, el país contaba con tres universidades nacionales y dos provinciales. A fines del siglo XX, las universidades superaban las veinte y hoy contamos con cuarenta y siete.

De este modo, el sistema universitario pasó de albergar a una población de doce mil estudiantes a un número que ronda el millón y medio, lo que genera un desafío que es imprescindible enfrentar.

*Gratamente, hoy podemos afirmar que se ha incorporado a los estudios universitarios una auspiciosa masa estudiantil que proviene de hogares que, durante mucho tiempo, habían sido privados de esta posibilidad.*

*Esto trae aparejado un doble desafío que las universidades, con el Estado como garante, deben asumir: por un lado, atender la necesidad de una población que reclama su formación académica como modo de inclusión social y, por el otro, avanzar en un desarrollo científico y tecnológico en consonancia con el nivel dinámico y cambiante que la ciencia produce y ofrece en estos tiempos.*

*La formación de cada ciudadano debe ser garantizada por el Estado desde el nacimiento, por lo que se requiere un esfuerzo de coordinación y continuidad entre la educación inicial, la educación primaria y la educación secundaria, de modo que la educación en su conjunto se convierta en la herramienta que garantice la igualdad de posibilidades para alcanzar una sociedad inclusiva.*

*El abordaje de las problemáticas de los estudios superiores no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta las que atraviesa el sistema educativo en su conjunto.*



*En este sentido ningún avance es posible sin apoyo financiero e institucional, como tampoco sin el compromiso de la sociedad. Ignorar el rol fundamental de la universidad en materia de investigación y extensión implica una mirada limitada y reduccionista del futuro del país.*

*Además de ser un derecho, la educación superior constituye un elemento clave en nuestro país en cuanto a nuestras oportunidades de crecimiento económico y desarrollo con equidad; no solo está profundamente relacionada con la innovación, los avances tecnológicos y la posibilidad de crear valor agregado, sino que también juega un rol importante en relación con la mejora de la calidad de vida de nuestra población.*

*El sistema universitario argentino tiene una sólida tradición a la hora de pensar en una universidad integrada y comprometida con la sociedad de la que forma parte. Este aspecto debe ser potenciado y multiplicado, en vez de limitado a las supuestas necesidades del mercado o del lucro individual.*

*Hoy, esta tradición se ve amenazada por un paradigma diferente, que pretende imponer su visión de la educación superior como una mercancía. Desde esta perspectiva, la misión de la universidad se limitaría a formar a los "recursos humanos" que*

*el mercado demanda; en consonancia, el acceso a la educación no sería un derecho, sino que respondería a las posibilidades económicas del individuo o bien a oscuros criterios de "meritocracia", y la formación de los alumnos estaría orientada a sus logros individuales y al provecho económico que estos suponen que van a recibir.*

*Frente a esto, no podemos limitarnos a asumir una posición defensiva porque, en tal caso, la universidad corre el riesgo de abroquelarse entre sus muros y aislarse. Más que nunca, todos los que formamos parte de la educación superior debemos encontrar maneras de insistir en los principios de la Reforma del '18 e, incluso, superarlos, dando fuerza a una práctica de universidad de excelencia.*

*Es imprescindible para ello el compromiso de los docentes, el personal no docente, las autoridades, los científicos y, sobre todo, de los alumnos –que son la piedra angular de cada nivel educativo– y las comunidades sociales en las que el sistema universitario surgió y se diversificó. Sin el compromiso de estos actores fundamentales, el esfuerzo y la misión de las universidades no tienen sentido.*

**ABRAHAM LEONARDO GAK** (DIRECTOR)

# LA JUVENTUD ARGENTINA DE CÓRDOBA A LOS HOMBRES LIBRES DE SUD AMÉRICA

MANIFIESTO DE LA FEDERACIÓN  
UNIVERSITARIA DE CÓRDOBA - 1918

## prefacio



**H**ombres de una república libre, acabamos de romper la última cadena que en pleno siglo XX nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica. Hemos resultado llamar a todas las cosas por el nombre que tienen. Córdoba se redime. Desde hoy contamos para el país una vergüenza menos y una libertad más. Los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan. Creemos no equivocarnos, las resonancias del corazón nos lo advierten: estamos pisando sobre una revolución, estamos viviendo una hora americana.

La rebeldía estalla ahora en Córdoba y es violenta, porque aquí los tiranos se habían ensoberbecido y porque era necesario borrar para siempre el recuerdo de los contra-revolucionarios de Mayo. Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y –lo que es peor aún– el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la Ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático. Cuando en un raptó fugaz abre sus puertas a los altos espíritus es para arrepentirse luego y hacerles imposible la vida en su recinto. Por eso es que, dentro de semejante régimen, las fuerzas naturales llevan a mediocrizar la enseñanza, y el ensanchamiento vital de los organismos universitarios no es el fruto del desarrollo orgánico, sino el aliento de la periodicidad revolucionaria.



Nuestro régimen universitario –aun el más reciente– es anacrónico. Está fundado sobre una especie del derecho divino: el derecho divino del profesorado universitario. Se crea a sí mismo. En él nace y en él muere. Mantiene un alejamiento olímpico. La Federación Universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello le va la vida. Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes. El concepto de Autoridad que corresponde y acompaña a un director o a un maestro en un hogar de estudiantes universitarios, no solo puede apoyarse en la fuerza de disciplinas extrañas a la substancia misma de los estudios. La autoridad en un hogar de estudiantes, no se ejerce mandando, sino sugiriendo y amando: Enseñando. Si no existe una vinculación espiritual entre el que enseña y el que aprende, toda enseñanza es hostil y de consiguiente infecunda. Toda la educación es una larga obra de amor a los que aprenden. Fundar la garantía de una paz fecunda en el artículo conminatorio de un reglamento o de un estatuto es, en todo caso, amparar un régimen cuartelario, pero no a una labor de Ciencia. Mantener la actual relación de gobernantes a gobernados es agitar el fermento de futuros trastornos. Las almas de los jóvenes deben ser movidas por fuerzas espirituales. Los gastados resortes de la autoridad que emana de la fuerza no se avienen con lo que reclama el sentimiento y el concepto moderno de las universidades. El chasquido del látigo sólo puede rubricar el silencio de los inconscientes o de los cobardes. La única actitud silenciosa, que cabe en un instituto de Ciencia es la del que escucha una verdad o la del que experimenta para crearla o comprobarla.

Por eso queremos arrancar de raíz en el organismo universitario el arcaico y bárbaro concepto de Autoridad que en estas Casas es un baluarte de absurda tiranía y sólo sirve para proteger criminalmente la falsa-dignidad y la falsa-competencia.

Ahora advertimos que la reciente reforma, sinceramente liberal, aportada a la Universidad de Córdoba por el Dr. José Nicolás Matienzo, sólo ha venido a probar que el mal era más afligente de los que imaginábamos y que los antiguos privilegios disimulaban un estado de avanzada descomposición. La reforma Matienzo no ha inaugurado una democracia universitaria; ha sancionado el predominio de una casta de profesores. Los intereses creados en torno de los mediocres han encontrado en ella un inesperado apoyo. Se nos acusa ahora de insurrectos en nombre de una orden que no discutimos, pero que nada tiene que hacer con nosotros. Si ello es así, si en nombre del orden se nos quiere seguir burlando y embruteciendo, proclamamos bien alto el derecho sagrado a la insurrección. Entonces la única puerta que nos queda abierta a la esperanza es el destino he-

roico de la juventud. El sacrificio es nuestro mejor estímulo; la redención espiritual de las juventudes americanas nuestra única recompensa, pues sabemos que nuestras verdades lo son –y dolorosas– de todo el continente. Que en nuestro país una ley –se dice–, la de Avellaneda, se oponga a nuestros anhelos. Pues a reformar la ley, que nuestra salud moral los está exigiendo.

La juventud vive siempre en trance de heroísmo. Es desinteresada, es pura. No ha tenido tiempo aún de contaminarse. No se equivoca nunca en la elección de sus propios maestros. Ante los jóvenes no se hace mérito adulando o comprando. Hay que dejar que ellos mismos elijan sus maestros y directores, seguros de que el acierto ha de coronar sus determinaciones. En adelante sólo podrán ser maestros en la futura república universitaria los verdaderos constructores de alma, los creadores de verdad, de belleza y de bien.

La juventud universitaria de Córdoba cree que ha llegado la hora de plantear este grave problema a la consideración del país y de sus hombres representativos.

Los sucesos acaecidos recientemente en la Universidad de Córdoba, con motivo de elección rectoral, aclaran singularmente nuestra razón en la manera de apreciar el conflicto universitario. La Federación Universitaria de Córdoba cree que debe hacer conocer al país y América las circunstancias de orden moral y jurídico que invalidan el acto electoral verificado el 15 de junio. El confesar los ideales y principios que mueven a la juventud en esta hora única de su vida, quiere referir los aspectos locales del conflicto y levantar bien alta la llama que está quemando el viejo reducto de la opresión clerical. En la Universidad Nacional de Córdoba y en esta ciudad no se han presenciado desórdenes; se ha contemplado y se contempla el nacimiento de una verdadera revolución que ha de agrupar bien pronto bajo su bandera a todos los hombres libres del continente. Referiremos los sucesos para que se vea cuánta vergüenza nos sacó a la cara la cobardía y la perfidia de los reaccionarios. Los actos de violencia, de los cuales nos responsabilizamos íntegramente, se cumplieron como en el ejercicio de puras ideas. Volteamos lo que representaba un alzamiento anacrónico y lo hicimos para poder levantar siquiera el corazón sobre esas ruinas. Aquellos representan también la medida de nuestra indignación en presencia de la miseria moral, de la simulación y del engaño artero que pretendía filtrarse con las apariencias de la legalidad. El sentido moral estaba oscurecido en las clases dirigentes por un fariseísmo tradicional y por una pavorosa indigencia de ideales.

El espectáculo que ofrecía la Asamblea Universitaria era repugnante. Grupos de amoraes deseosos de captarse la buena

voluntad del futuro rector exploraban los contornos en el primer escrutinio, para inclinarse luego al bando que parecía asegurar el triunfo, sin recordar la adhesión públicamente empeñada, en el compromiso de honor contraído por los intereses de la Universidad. Otros –los más– en nombre del sentimiento religioso y bajo la advocación de la Compañía de Jesús, exhortaban a la traición y al pronunciamiento subalterno. (¡Curiosa religión que enseña a menospreciar el honor y deprimir la personalidad! ¡Religión para vencidos o para esclavos!). Se había obtenido una reforma liberal mediante el sacrificio heroico de una juventud. Se creía haber conquistado una garantía y de la garantía se apoderaban los únicos enemigos de la reforma. En la sombra los jesuitas habían preparado el triunfo de una profunda inmoralidad. Consentirla habría comportado otra traición. A la burla respondimos con la revolución. La mayoría expresaba la suma de represión, de la ignorancia y del vicio. Entonces dimos la única lección que cumplía y espantamos para siempre la amenaza del dominio clerical.

La sanción moral es nuestra. El derecho también. Aquellos pudieron obtener la sanción jurídica, empotrarse en la Ley. No se lo permitimos. Antes de que la iniquidad fuera un acto jurídico, irrevocable y completo, nos apoderamos del Salón de Actos y arrojamos a la canalla, sólo entonces amedrentada, a la vera de los claustros. Que es cierto, lo patentiza el hecho de haber, a continuación, sesionado en el propio Salón de Actos de la Federación Universitaria y de haber firmado mil estudiantes sobre el mismo pupitre rectoral, la declaración de la huelga indefinida.

En efecto, los estatutos reformados disponen que la elección de rector terminará en una sola sesión, proclamándose inmediatamente el resultado, previa lectura de cada una de las boletas y aprobación del acta respectiva. Afirmamos sin temor de ser rectificadas, que las boletas no fueron leídas, que el acta no fue aprobada, que el rector no fue proclamado, y que, por consiguiente, para la ley, aún no existe rector de esta universidad.

La juventud universitaria de Córdoba afirma que jamás hizo cuestión de nombres ni de empleos. Se levantó contra un régimen administrativo, contra un método docente, contra un concepto de autoridad. Las funciones públicas se ejercitaban en beneficio de determinadas camarillas. No se reformaban ni planes ni reglamentos por temor de que alguien en los cambios pudiera perder su empleo. La consigna de “hoy para ti, mañana para mí”, corría de boca en boca y asumía la preeminencia de estatuto universitario. Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo, contribuyendo a mantener a la Universidad apartada de la Ciencia y de las disciplinas modernas. Las lecciones, encerradas en la repetición interminable de viejos textos, amparaban el espíritu de rutina y de sumisión. Los cuer-

pos universitarios, celosos guardianes de los dogmas, trataban de mantener en clausura a la juventud, creyendo que la conspiración del silencio puede ser ejercitada en contra de la Ciencia. Fue entonces cuando la oscura Universidad Mediterránea cerró sus puertas a Ferri, a Ferrero, a Palacios y a otros, ante el temor de que fuera perturbada su plácida ignorancia. Hicimos entonces una santa revolución y el régimen cayó a nuestros golpes.

Creímos honradamente que nuestro esfuerzo había creado algo nuevo, que por lo menos la elevación de nuestros ideales merecía algún respeto. Asombrados, contemplamos entonces cómo se coaligaban para arrebatarnos nuestra conquista los más crudos reaccionarios.

No podemos dejar librada nuestra suerte a la tiranía de una secta religiosa, no al juego de intereses egoístas. A ellos se nos quiere sacrificar. El que se titula rector de la Universidad de San Carlos ha dicho su primera palabra: “Prefiero antes de renunciar que quede el tendal de cadáveres de los estudiantes”. Palabras llenas de piedad y amor, de respeto reverencioso a la disciplina; palabras dignas del jefe de una casa de altos estudios. No invoca ideales ni propósitos de acción cultural. Se siente custodiado por la fuerza y se alza soberbio y amenazador. ¡Armoniosa lección que acaba de dar a la juventud el primer ciudadano de una democracia universitaria! Recojamos la lección, compañero de toda América; acaso tenga el sentido de un presagio glorioso, la virtud de un llamamiento a la lucha suprema por la libertad; ella nos muestra el verdadero carácter de la autoridad universitaria, tiránica y obcecada, que ve en cada petición un agravio y en cada pensamiento una semilla de rebelión.

La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio de los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Está cansada de soportar a los tiranos. Si ha sido capaz de realizar una revolución en las conciencias, no puede desconocerle la capacidad de intervenir en el gobierno de su propia casa.

La juventud universitaria de Córdoba, por intermedio de su Federación, saluda a los compañeros de la América toda y les incita a colaborar en la obra de libertad que inicia.

21 de junio de 1918

Enrique F. Barros, Horacio Valdés, Ismael C. Bordabehere, presidente. Gurmensindo Sayago, Alfredo Castellanos, Luis M. Méndez, Jorge L. Bazante, Ceferino Garzón Maceda, Julio Molina, Carlos Suárez Pinto, Emilio R. Biagosch, Ángel J. Nigro, Natalio J. Saibene, Antonio Medina Allende, Ernesto Garzón.



A CASI CIENT AÑOS DE SU ENUNCIACIÓN, LOS PRINCIPIOS Y VALORES DE LA REFORMA DEL '18 SON TANTO IRRENUNCIABLES CUANTO INSUFICIENTES. A PARTIR DE LOS CAMBIOS OCURRIDOS EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO Y DE LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y EDUCATIVA ACONTECIDOS EN AMÉRICA LATINA, ES QUE EMPEZAMOS A POSTULAR Y DEFENDER LA IDEA DE LA UNIVERSIDAD COMO UN DERECHO. LOS ARTÍCULOS DE ESTE NÚMERO SE PROPONEN REFLEXIONAR SOBRE ESTA PROBLEMÁTICA, POR DEMÁS ACUCIANTE EN EL ACTUAL CONTEXTO REGIONAL.

# LA “CUESTIÓN UNIVERSITARIA” HOY: APORTES PARA UNA CONVERSACIÓN COLECTIVA



por **EDUARDO RINESI**. *Politólogo y filósofo, autor de una docena de libros de teoría social y filosofía política, entre los que puede mencionarse, en relación con el tema de este número de "Voces en el Fénix", su "Filosofía (y) política de la Universidad" (2015). Investiga y enseña en la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde se desempeñó como director del Instituto del Desarrollo Humano entre 2003 y 2010, y como rector entre 2010 y 2014, y donde actualmente dirige la Carrera de Especialización en Filosofía Política*



*Por supuesto, esta idea de democratización de la vida universitaria ha ido ganando en exigencias y en alcances a lo largo de todas estas décadas, y el modo en que hoy nos la representamos es ciertamente mucho más rico, más exigente y más completo que el que podemos encontrar en la historia y en los documentos de la Reforma de 1918.*



**L**a inminencia de la celebración del centenario de la Reforma Universitaria de 1918 da un marco especialmente propicio a la publicación de este número de *Voces en el Fénix* sobre el pasado, el presente y el futuro de la universidad pública argentina. La revuelta estudiantil de Córdoba, sus grandes textos y su fuerte impacto sobre la vida cultural y la historia política de los países de toda la región siguen siendo y deben seguir siendo para nosotros motivos de reflexión y también inspiración para nuestros propios modos de seguir habitando las instituciones universitarias que tenemos y de seguir pensando los tipos de lazos que esas instituciones universitarias, sus actores y sus producciones pueden establecer con las distintas esferas de la actividad social, política y cultural de la nación.



Por supuesto, a la cabeza de los asuntos que la Reforma instaló en el corazón de los grandes debates que tenemos que retomar y que complejizar se encuentra el tema clásico, fundamental, de la *autonomía*. Que es una vieja palabra de la gran tradición republicana que, aplicada a la cuestión de las universidades, no puede servir para señalar apenas (aunque por supuesto que tiene que servir para señalar *también*) su independencia de los designios o el poder del gobierno del Estado, sino que debe nombrar –me atrevo a decir que en primerísimo lugar– la autonomía de los pensamientos que piensa y de los conocimientos que produce frente a *cualquiera* de los muchos factores de heteronomización que sabemos bien que esos pensamientos y conocimientos enfrentan todo el tiempo. Y que son, junto a (y eventualmente incluso antes que) los que puedan provenir de la orientación de las políticas desarrolladas desde el gobierno de cualquiera de los niveles o de los poderes del Estado, los que reconocen su origen en las fuerzas del mundo de la economía y de la producción y en la organización corporativa de una cantidad de intereses de actores de lo más diversos, externos y también internos a la propia dinámica de la vida de nuestras universidades.

La otra cuestión que el movimiento reformista de hace un siglo nos deja como herencia y como mandato es su vocación por democratizar la vida interna de nuestras universidades, el tipo de interacciones y conversaciones que estas promueven y la organización de sus cuerpos colegiados de gobierno. Por supuesto, esta idea de *democratización* de la vida universitaria ha ido ganando en exigencias y en alcances a lo largo de todas estas décadas, y el modo en que hoy nos la representamos es ciertamente mucho más rico, más exigente y más completo que el que podemos encontrar en la historia y en los documentos de la Reforma de 1918. Por un lado, hoy se nos vuelve mucho más pensable que hace algunas décadas la participación activa en los órganos de gobierno de la universidad de actores que no formaban parte del imaginario reformista que pudieran participar del cogobierno de las universidades. Por otro lado, hoy se nos hacen mucho más inaceptables que hace un siglo una serie de restricciones de diverso tipo, empezando por las sociales y económicas, que históricamente hicieron de los estudios universitarios un privilegio reservado a los miembros de una pequeña elite.

Por último, importa destacar y recuperar del espíritu de la Reforma su fuerte vocación latinoamericana. El asunto ha sido estudiado en textos justamente clásicos, que señalan tanto el fuerte impacto que tuvo la Reforma sobre la formación de la APRA de

*Hay algunos problemas y desafíos que todas estas discusiones acarrearán. Uno es el de la coordinación de un sistema de universidades públicas que, en el último medio siglo, ha nada menos que sextuplicado el número de instituciones que lo integran, y ganado en complejidad de sus problemas y en densidad del tipo de relación que debe establecer con las autoridades educativas, y no solo educativas, del gobierno del Estado nacional.*

Haya de la Torre en el Perú como la deriva que ese ánimo reformista siguió hasta encontrarse, décadas más tarde, con el espíritu de la revolución cubana de 1959. Por supuesto, algo de todo eso estaba en el aire de ese proceso de lo que Michel de Certeau llamó la “toma de la palabra” protagonizada por los jóvenes universitarios parisinos de 1968, tan parecido a su antecedente cordobés de justo medio siglo antes, y cuyos ecos muy notorios volverán a hacerse oír –como cerrando un círculo– en esa misma Córdoba de nuevo sublevada apenas un año más tarde, en el '69. ¿Y cómo no recordar también, en este rápido repaso de estas fuertes líneas de inspiraciones e influencias de la epopeya cuyo centenario nos preparamos para conmemorar, el tono marcadamente “reformista” del importante discurso que pronunció Fidel Castro en las escalinatas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en su última visita a nuestro país en el año 2003?

Los temas que quedan hasta aquí muy rápidamente esbozados son abordados por varios de los artículos que componen el pre-

sente número de esta publicación, que quiero aprovechar para agradecer muy especialmente al Dr. Abraham Gak haber tenido el privilegio y el placer de coordinar. Los textos han sido organizados en dos grandes bloques. Uno, de carácter más histórico, reúne siete colaboraciones en torno al problema de la evolución de nuestras universidades y de nuestro sistema universitario desde los años de la creación de las dos primeras casas de altos estudios en el país, hace cuatrocientos y doscientos años, hasta hoy mismo. Pablo Buchbinder ofrece en su trabajo un panorama general de esa larga historia, y Roberto Follari y Abraham Gak analizan el movimiento reformista de 1918 sobre el que venimos conversando y se preguntan por la actualidad de su legado y de los problemas que se atrevió a plantear. Otro bloque, de carácter más –digamos– temático, reúne otros siete textos sobre otros tantos problemas que parecía importante considerar. A este segundo bloque pertenece, sobre estos temas que hemos indicado hasta aquí, la muy cuidadosa revisión que realiza Jessica Rojas sobre los sentidos de una palabrita que ya hemos apuntado,



“democratización”, a lo largo de la historia de nuestras universidades y de la reflexión sobre ellas.

De todos modos, es evidente que, cien años después, los principios y valores de la Reforma Universitaria, con ser absolutamente irrenunciables y permitir y reclamar, como lo hacen, una permanente actualización, no pueden alcanzar para dar cuenta de los desafíos que enfrenta la reflexión sobre la cuestión universitaria en una sociedad que ha cambiado mucho desde entonces. Es preciso tener en cuenta, por lo tanto, todos estos cambios, y pensar también, de la mano de la reflexión sobre ellos, las transformaciones operadas en nuestros modos de *pensar*, de conceptualizar, la “cuestión universitaria” en nuestros días. Así, uno de los asuntos que una historia de la universidad argentina como la que propone la primera parte de la selección de textos que sigue tenía que considerar es el de la fuerte expansión del sistema universitario nacional operada en las últimas décadas: es lo que hace, en su trabajo, Silvia Paredes. La otra cuestión que es necesario tener en cuenta es la de las transformaciones conceptuales, los cambios en nuestras *representaciones* sobre la universidad que han escoltado esa expansión del sistema y que determinan los modos en que hoy organizamos nuestro pensamiento en torno a ella.

Que es, en efecto, un modo sumamente novedoso, que a partir de las transformaciones operadas en las últimas décadas en el sistema universitario de los distintos países de nuestra región, y al calor del impulso de los procesos de democratización política, social y educativa alentados por los gobiernos que comandaron en América latina las experiencias políticas más originales y renovadoras de los tres primeros lustros de este siglo, empieza de un tiempo a esta parte a sostenerse no ya *solamente* sobre los principios clásicos que heredamos de la Reforma del '18 –y que se asocian a las distintas formas en las que la misma reivindicó la idea, el principio, el valor fundamental de la *libertad*–, sino *también*, al mismo tiempo, a la postulación y la defensa, por primera vez en la historia de la reflexión sobre esta institución casi milenaria que es la universidad, de la idea de que la misma puede y debe ser pensada como un *derecho* de los individuos y de los pueblos. La idea aparece formulada muy sistemáticamente por primera vez en la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior del IESALC/UNESCO reunida en Cartagena de Indias en 2008, y desde entonces se ha vuelto una orientación fundamental de las discusiones públicas y de muchas políticas gubernamentales.

Permitirnos comprender los alcances conceptuales de la representación de la universidad como un derecho y acercarnos

la experiencia de la reforma legislativa que en la Argentina se impulsó en el año 2015 a partir de la decisión de asumir todas las consecuencias de esa representación, son los grandes méritos de los trabajos que se recogen aquí de Sebastián Torres y de Adriana Puiggrós, respectivamente. Los escritos de Anabella Lucardi, Adriana Chiroleu y Martín Mangas y Horacio Rovelli también pivotean sobre esta idea de la universidad como un derecho. El primero, para preguntarse cuáles fueron las políticas públicas desplegadas durante los años de las gestiones kirchneristas del Estado para garantizar la realización efectiva, material y cierta de un derecho cuya postulación no podía ni puede permanecer apenas en el plano declarativo. El segundo, para proponer un balance de conjunto de los logros y también de las limitaciones de estas políticas públicas ensayadas durante los años de la experiencia política que culminó en la Argentina a fin de 2015. El tercero, para poner el ojo en las potencialidades democratizadoras del tipo de decisiones que los gobiernos tienen que adoptar en el específico campo del financiamiento de las universidades nacionales.

Hay algunos problemas y desafíos que todas estas discusiones acarrearán. Uno es el de la coordinación de un sistema de universidades públicas que, en el último medio siglo, ha nada menos que sextuplicado el número de instituciones que lo integran, y ganado en complejidad de sus problemas y en densidad del tipo de relación que debe establecer con las autoridades educativas, y no solo educativas, del gobierno del Estado nacional. De ese asunto se ocupan aquí Carlos Pérez Rasetti, en una perspectiva histórica, y Gustavo Lugones en una programática. Otro es el de la *calidad* de la educación superior, que es un problema, por supuesto, *siempre*, pero que lo es con más razón cuando lo encaramos a partir de la idea de que la educación superior es un derecho. Porque cuando pensamos las cosas de ese modo nos resulta tan imposible concebir una educación superior de calidad que no sea de calidad *para todos* como imaginar una educación para todos que no sea, para todos, *de la más alta calidad*. El texto de Norberto Fernández Lamarra nos ayuda a enfrentar el problema

de qué quiere decir esto y de cómo “medir”, si es que semejante cosa es posible, la calidad de la educación universitaria.

Por último: aquella importantísima Declaración Final de la CRES de 2008 no solo merece recordarse por su ya mencionada caracterización de la universidad como un bien público y social, un derecho humano universal y una responsabilidad de los Estados. También debe tenerse muy presente (y esto doblemente en vísperas de la celebración de una nueva CRES, que tendrá lugar el año que viene en Córdoba, en coincidencia con las conmemoraciones por el centenario de la Reforma, y que se desarrollará en un contexto político e ideológico regional muy distinto del de diez años atrás) el modo en que aquel documento planteaba una gran cantidad de otros asuntos, y entre ellos el de las mejores formas de propender a la internacionalización de nuestras universidades, no en una perspectiva economicista, subordinada y dependiente, sino con una mirada puesta en la integración latinoamericana que aquella Reforma del '18, como ya indicamos, tan enfáticamente había promovido también. Daniela Perrotta, que hace tiempo viene pensando y escribiendo sobre esta cuestión, aporta a este número de *Voces en el Fénix* una penetrante mirada sobre el desafío de una internacionalización universitaria “solidaria” en el actual contexto regional y mundial.

No son estos que se abordan en las páginas que siguen todos los desafíos que tienen por delante nuestras universidades en su necesario ejercicio de re-flexión sobre su papel, sus tareas y sus responsabilidades, ni nuestra sociedad en su no menos imprescindible conversación colectiva sobre lo que espera de su universidad. Por eso es necesario alentar y perseverar en ese ejercicio de reflexión y de discusión, en el que se juega el carácter democrático de nuestras instituciones educativas de más alto nivel, su habilidad para procesar, actualizar e incluso superar el legado de las grandes jornadas cordobesas de un siglo atrás y su capacidad para contribuir al desarrollo nacional. Ojalá estos materiales puedan aportar alguna luz a ese imprescindible ejercicio colectivo.

*Por último, importa destacar y recuperar del espíritu de la Reforma su fuerte vocación latinoamericana. El asunto ha sido estudiado en textos justamente clásicos, que señalan tanto el fuerte impacto que tuvo la Reforma sobre la formación de la APRA de Haya de la Torre en el Perú como la deriva que ese ánimo reformista siguió hasta encontrarse, décadas más tarde, con el espíritu de la revolución cubana de 1959.*

*La idea de la universidad como un derecho de los individuos y de los pueblos aparece formulada muy sistemáticamente por primera vez en la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior del IESALC/UNESCO reunida en Cartagena de Indias en 2008, y desde entonces se ha vuelto una orientación fundamental de las discusiones públicas y de muchas políticas gubernamentales.*



por **PABLO BUCHBINDER**. Licenciado y doctor en Historia, profesor titular regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, investigador independiente del CONICET y coordinador del “Programa de Historia y Memoria: 200 años de la Universidad de Buenos Aires”. Autor de diversas obras sobre historia del sistema universitario, entre ellas, historia de la Universidad de Buenos Aires





CON LOS ANTECEDENTES DE LA FUNDACIÓN DE UNA CASA ALTOS ESTUDIOS EN CÓRDOBA EN EL SIGLO XVII Y LA CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES TRAS LA GUERRA POR LA INDEPENDENCIA, LA ARGENTINA TIENE UNA RICA TRADICIÓN UNIVERSITARIA QUE NO ESTUVO AJENA AL DERROTERO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PAÍS Y QUE INCLUYE LA FUNDAMENTAL REFORMA DE 1918. SIN EMBARGO, SUBSISTEN ALGUNAS CUENTAS PENDIENTES.

# LAS UNIVERSIDADES EN LA ARGENTINA: UNA BREVÍSIMA HISTORIA



## Los orígenes

En 1613, el Colegio Máximo que habían fundado los jesuitas unos años antes en la ciudad de Córdoba comenzó a impartir cursos superiores. Los historiadores han sostenido que este acto dio origen a la universidad más antigua del actual territorio argentino. Se trataba de una institución moldeada en el modelo medieval. Durante más de un siglo y medio se orientó casi exclusivamente a la enseñanza de la Teología. El título máximo que otorgaba, el de Doctor, estaba reservado sólo a quienes se hubiesen ordenado como sacerdotes. Luego de 1767, a raíz de la expulsión de los jesuitas, fue controlada por los franciscanos. A finales del siglo XVIII incorporó la enseñanza del Derecho.

La Universidad de Buenos Aires fue fundada dos siglos más tarde, en 1821, cuando el ciclo revolucionario había concluido. Su creación y organización fue planificada por las autoridades de la provincia en el marco de una activa reformulación de las bases del Estado local. A diferencia de la de Córdoba, la casa de altos estudios porteña se creó cuando el modelo medieval se encontraba en crisis y en proceso de disolución. Aquí, la Teología ocupó un lugar secundario. La UBA se construyó a partir de la incorporación de un conjunto de escuelas existentes en la ciudad y que habían sido fundadas desde finales del siglo XVIII para resolver problemas concretos de la vida de la comunidad porteña integrada por comerciantes, navegantes y burócratas. Las instituciones que surgieron del Protomedicato o de las Escuela de Náutica o Dibujo conformaron las bases de los Departamentos de Medicina y Ciencias Exactas que, junto a los de Primeras Letras, Estudios Preparatorios, Ciencias Sagradas y Jurisprudencia integraron la casa de estudios.

Las dos universidades funcionaron de manera sumamente irregular y precaria durante toda la primera mitad del siglo XIX. Fueron afectadas de manera recurrente por las guerras civiles y las luchas facciosas que signaron esta etapa de la historia argentina. Pero aun en condiciones sumamente precarias no dejaron de impartir cursos y cumplir funciones de vital importancia en la vida política e institucional de las provincias rioplatenses. En ellas se formó gran parte del personal político y burocrático de los Estados provinciales. A pesar de nuclear a un muy reducido número de alumnos, eran el lugar que los hijos de las familias de la “gente decente” pero sin fortuna elegían para preservar un sitio de privilegio en la sociedad y obtener un puesto en la estructura política que, entre otras cosas, permitía conseguir un ingreso fijo y seguro en un mundo signado por la imprevisión y la inestabilidad.

Desde mediados del siglo XIX las casas de altos estudios experimentaron, lentamente, diversas transformaciones. Los estudios modernos en el área de las Ciencias Exactas y Naturales fueron incorporados en forma progresiva. Científicos

extranjeros, en particular alemanes e italianos, cumplieron en este contexto un papel fundamental. Durante la década de 1880, en el contexto de los procesos de secularización y de separación –aunque limitada– entre Iglesia y Estado, los términos de la relación entre el mundo católico y el universitario se reformularon sustantivamente. Los episodios que rodearon la presentación de la Tesis de Ramón J. Cárcano en Córdoba marcan una cesura fundamental en la historia universitaria argentina. La tesis, titulada “De la igualdad de los hijos adulterinos, incestuosos y sacrílegos”, fue rechazada inicialmente por los profesores cordobeses por su contradicción con los principios de la religión católica, pero luego, ante la presión del gobierno nacional, terminó siendo aceptada. Incidentes posteriores provocaron que algunas de las figuras más identificadas con el catolicismo, como José Manuel Estrada, se vieran obligadas a abandonar la universidad.



*La reforma se impuso en las tres universidades nacionales y luego en las del Litoral y Tucumán, creadas sobre la base de casas de estudios provinciales en 1919 y 1921, respectivamente. Más tarde se propagó por gran parte de América latina.*

### La universidad moderna

Se inició entonces en esa década la historia universitaria moderna de la Argentina. A mediados de ese decenio se sancionó también la primera ley universitaria: la ley 1597 o ley Avellaneda. En base a sus disposiciones, las casas de altos estudios reformularon sus estatutos. Las universidades quedaron divididas en facultades que gozaban de un grado alto de autonomía con respecto a la administración central formada por el rector y el Consejo Superior. Los órganos de gobierno de las facultades, denominados por lo general Academias, estaban integrados por 15 miembros. Los profesores solo conformaban una tercera parte de los académicos. El resto estaba integrado por figuras representativas de la vida pública, política o profesional. El propósito de esta disposición era evitar que la universidad quedase presa del interés corporativo del cuerpo de profesores. Los académicos eran vitalicios y la elección de los nuevos miembros, cuando algún puesto quedaba vacante, les estaba también reservada. Aun cuando no representaban al conjunto de la comunidad académica, los organismos que gobernaban las facultades se desenvolvían con cierta autonomía evidenciada, entre otros aspectos, en su potestad para elegir a los decanos, a los delegados al Consejo Superior y –reunidos todos en asamblea– al rector. La limitación más relevante impuesta entonces a la autonomía universitaria estaba dada por la potestad –que la ley reservó el poder ejecutivo– de elegir a los profesores titulares a partir de ternas elevadas por las mismas casas de estudios.

La ley no establecía las funciones de la universidad. A finales del siglo XIX, en un contexto en el que la fisonomía del país se modificaba aceleradamente, se definieron con claridad. La universidad se ocupaba fundamental y casi exclusivamente de la formación profesional. Era la institución que certificaba, en nombre del estado, la aptitud de un individuo para el ejercicio de una profesión liberal. Formaban médicos, abogados e ingenieros y constituían instancias centrales para el ascenso social en una sociedad signada por procesos rápidos e intensos de movilidad social. Cumplieron así un papel fundamental en la constitución de las numerosas y prósperas clases medias de la Argentina de principios del siglo XX.

Pero este modelo contó muy tempranamente con fuertes críticas y detractores. La insatisfacción con la orientación profesionalista que no contribuía a consolidar una sólida conciencia nacional, a promover el desarrollo de la ciencia o a formar adecuadamente a la clase política fue expresada de manera frecuente por las elites. Las iniciativas de cambio se estructuraron durante estos mismos años. Probablemente las más relevantes fueron la creación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en 1896 y, sobre todo, la fundación de la Universi-



dad Nacional de La Plata en 1905, pensada originalmente para desarrollarse en base a un modelo distinto del de Buenos Aires y Córdoba. Pero las iniciativas para modificar sustantivamente el sistema a partir de estas creaciones originales tuvieron un éxito limitado. En definitiva, el profesionalismo era el resultado de la presión de las clases medias en ascenso que lo que exigían de la universidad era, sobre todo, un título profesional que hiciese realidad el sueño del ascenso social.

La estructura, el modo de funcionamiento, la administración y el gobierno de las universidades también fueron objeto templanamente de críticas. Las casas de altos estudios estaban gobernadas por figuras que desconocían aspectos sustantivos de la enseñanza. El carácter vitalicio de los cargos chocaba con los valores democráticos y republicanos sobre los que buscaba conformarse el sistema político argentino. Los miembros de las academias tomaban disposiciones arbitrarias en muchos planos, sobre todo en lo referente a regímenes de exámenes, sistemas de regularidad o correlatividades. Los estudiantes se organizaron gremialmente a través de sus centros desde los primeros años del siglo XX. En Buenos Aires protagonizaron fuertes conflictos con las Academias, que permitieron una primera modificación de los estatutos en 1906 que suprimió el carácter vitalicio de sus integrantes y estableció que fueran electos a partir de la propuesta del cuerpo de profesores. Esta transformación amortiguó el nivel de los conflictos.

Pero, en cambio, en Córdoba, los estatutos no se modificaron. La resistencia de los académicos era aquí más sólida ya que se jugaba, entre otros aspectos, el acceso a la elite gobernante definida esencialmente por su condición doctoral. Además, era más difícil conmover a la opinión pública y movilizarla a favor de una reforma. Pero a principios de 1918, en el contexto signado por la elección del primer gobierno democrático encabezado por Hipólito Yrigoyen y por la crisis internacional desencadenada por la Primera Guerra Mundial se presentó la oportunidad. Los estudiantes cordobeses se rebelaron contra su arcaico gobierno universitario e iniciaron la gesta conocida hoy como la Reforma Universitaria. Los profesores se manifestaron incapaces de promover los cambios y la solución consistió en asegurar la participación de los estudiantes en la elección del gobierno de las casas de altos estudios. La reforma se impuso en las tres universidades nacionales y luego en las del Litoral y Tucumán, creadas sobre la base de casas de estudios provinciales en 1919 y 1921, respectivamente. Más tarde se propagó por gran parte de América latina.

El mundo de los reformistas incluyó a grupos heterogéneos animados por distintas perspectivas políticas e ideológicas.

Algunos de ellos, como Deodoro Roca, autor del Manifiesto Liminar, consideraban que los cambios universitarios solo podían llevarse a cabo en un contexto signado por profundas reformas sociales. Otros, como Osvaldo Loudet, preferían insistir en las cuestiones académicas. Todos estaban convencidos de la necesidad de impulsar cambios profundos. Querían una universidad con un fuerte compromiso con la cultura, que renovase sustantivamente a su mediocre, arcaico y dogmático cuerpo profesoral y que impulsase el desarrollo de la ciencia. El balance de los resultados de la transformación reformista no fue siempre positivo. La reforma introdujo una nueva, activa, democrática y plebeya vida política y electoral en las universidades. Creó una carrera académica que posibilitó el ingreso de nuevas figuras, vinculadas muchas de ellas a las corporaciones profesionales. En alguna medida estimuló la vida científica a partir, entre otros aspectos, del desarrollo de Institutos de Investigación. Bernardo Houssay llevó a cabo las investigaciones que le permitirían obtener en 1947 el Premio Nobel de Medicina en el Instituto de Fisiología que reorganizó en la Facultad de Medicina de la UBA a partir de 1919. Pero la universidad mantuvo todavía entonces su tónica fuertemente profesionalista. La formación de profesionales liberales siguió constituyendo el eje de su función y la actividad cultural y científica no terminó de perder su carácter hasta cierto punto marginal en la vida académica durante aquellos años.



## El peronismo

Con alteraciones significativas y con interrupciones provocadas por las intervenciones, entre ellas las llevadas a cabo a raíz del golpe militar de 1930, los estatutos reformistas mantuvieron su vigencia hasta finales de 1943. El golpe militar de ese año provocó nuevas intervenciones. Los sectores que hegemonizaron este gobierno rechazaban las modalidades de gestión signadas por la activa presencia estudiantil. La oposición de la comunidad académica al gobierno militar se trasladó luego a quien fuera su heredero forzado, Juan Domingo Perón. Los universitarios, junto a gran parte de las clases medias, las corporaciones empresarias y los partidos políticos tradicionales participaron de las movilizaciones de la Unión Democrática y se opusieron al ascenso de Perón a la presidencia. El primer peronismo mantuvo una actitud en principio hostil hacia la comunidad académica. Durante los años 1946 y 1947 se produjo un desplazamiento masivo de profesores a través de cesantías, algunas de ellas encubiertas bajo la figura de jubilaciones anticipadas y otras a partir de presiones explícitas o veladas. El mundo de los universitarios se quebró a partir de la división entre quienes debieron abandonar sus cargos y quienes los reemplazaron o avalaron el nuevo orden. El peronismo impulsó un nuevo esquema legal para las universidades. Suprimió la autonomía y dispuso que los rectores fueran elegidos por el Poder Ejecutivo. La representación estudiantil en los

*Los estudiantes se organizaron gremialmente a través de sus centros desde los primeros años del siglo XX. En Buenos Aires protagonizaron fuertes conflictos con las Academias, que permitieron una primera modificación de los estatutos en 1906 que suprimió el carácter vitalicio de sus integrantes y estableció que fueran electos a partir de la propuesta del cuerpo de profesores.*





Consejos Directivos fue limitada a un solo estudiante con voz y sin voto, elegido entre los mejores promedios del último año. El control sobre la vida universitaria fue de todos modos relativamente laxo. El gobierno procuró que las instituciones no se transformasen en focos opositores y que manifestasen orgánica y públicamente su adhesión a algunas de sus medidas más polémicas. En el ámbito de las ciencias sociales y humanidades predominó una tónica conservadora, afín a sectores católicos pero no ultramontanos como habían sido los que predominaron en 1943. En el de las Ciencias Médicas o Exactas los cambios no fueron tan notorios. El peronismo impulsó la creación de nuevas facultades en las distintas universidades. En la UBA surgieron Odontología, Arquitectura e Ingeniería a partir de divisiones de Medicina y Ciencias Exactas. A fines de la década de 1940 se dispuso la creación de la Universidad Obrera. Los intentos de revertir el profesionalismo también estuvieron en la agenda pero finalmente fueron poco consistentes. El peronismo introdujo otras modificaciones sustantivas en la vida universitaria. Garantizó la gratuidad y durante algunos años también el ingreso directo. La universidad dejó de constituir un reducto de las elites justamente durante los años en que Perón ejerció su primera y segunda presidencia. Pero esto no impidió, entre otros aspectos, la firme oposición estudiantil. Luego del

derrocamiento de Perón en 1955, el gobierno de la Revolución Libertadora les otorgó un lugar de privilegio a los estudiantes, que lograron, entre otros aspectos, promover a José Luis Romero como rector de la UBA. Los años que van de 1955 a 1966 han sido recordados a menudo como una verdadera época de oro de la vida universitaria. Hoy, la perspectiva de los historiadores es mucho más cauta. La universidad recuperó su autonomía ahora en grado mucho mayor del que había gozado en la época de la Reforma, pero en un clima de fuertes tensiones políticas signadas por componentes internacionales como la Guerra Fría y por la proscripción del peronismo. En la UBA se produjo durante estos años un proceso de modernización académica y científica que tuvo como epicentro a la Facultad de Ciencias Exactas y a algunas carreras de Filosofía y Letras recientemente creadas como Sociología. Los años cincuenta presenciaron también, luego de fuertes resistencias, la creación de las universidades privadas. En julio de 1966, luego del golpe militar sucedido un mes antes, las casas de altos estudios fueron, una vez más, intervenidas. Fue, en realidad, el golpe de gracia, porque el proyecto modernizador ya estaba debilitado tiempo antes por los procesos de radicalización de vastos sectores del estudiantado y por las presiones y extorsiones permanentes de los grupos de derecha.



## Dictadura y democracia

En 1966 se abrió una etapa agitada. La resistencia contra el orden militar se hizo sentir entre los estudiantes, que protagonizaron movilizaciones y protestas e intervinieron activamente en el Cordobazo de mayo de 1969. El gobierno militar propuso diversas estrategias hacia el mundo universitario. Incluso llevó a cabo un fuerte ensayo de diversificación del sistema que incluyó la creación de casi una veintena de universidades públicas en provincias y centros urbanos del interior del país. Pero no pudo acallar las protestas. En 1973 los estudiantes acompañaron la propuesta camporista que también anunció un cambio sustantivo y radical de las estructuras de la enseñanza superior. Pero esta experiencia quedó presa de los conflictos internos del peronismo. En septiembre de 1974, con la asunción de Oscar Ivanissevich, exponente de los sectores más reaccionarios del peronismo, comenzó un fuerte proceso represivo que incluyó cesantías, desapariciones y asesinatos de dirigentes universitarios. En marzo de 1976 la dictadura implementó un nuevo ordenamiento represivo que contó a los estudiantes entre sus principales víctimas.

La dictadura impuso un férreo control de la vida universitaria. Eliminó los principios relativos a la libertad académica. Obviamente también prohibió la actividad gremial y política en los claustros. Uno de los ejes de su estrategia estuvo centrado en el achicamiento de la matrícula a partir de la implementación de un sistema de examen de ingreso con cupos primero y luego a partir de la imposición de aranceles. Había medio millón de estudiantes universitarios en 1975, pero superaban apenas los cuatrocientos mil en 1983, con el agravante de que la participación del sector privado en la matrícula se incrementó durante esos años de un 10 a un 20 por ciento.

Con el retorno de la democracia, en 1983, las universidades públicas recuperaron su autonomía basada en el cogobierno y la participación de los claustros. Se afirmó el principio de la gratuidad, el ingreso abierto y la matrícula comenzó un proceso de crecimiento acelerado en el que el sector público ocupó el papel central. Pero este proceso se verificó en un contexto de fuertes restricciones financieras y luego políticas que limitaron la posibilidad de introducir cambios sustantivos. Los años '90, inicialmente en un contexto de mayor estabilidad, presenciaron

cambios más sustantivos en la configuración institucional del sistema. Se creó la Secretaría de Políticas Universitarias, se sancionó una nueva ley de educación superior, asignatura pendiente desde el retorno de la democracia y se incluyeron de manera sistemática, por primera vez, las instituciones y prácticas de la evaluación y acreditación. Los organismos internacionales financiaron nuevos proyectos y programas y su intervención fue objeto de críticas y cuestionamientos. El sistema experimentó un crecimiento en términos institucionales inéditos, expresado a partir de la creación de nuevas casas de estudio públicas y privadas que le otorgaron una nueva fisonomía: la heterogeneidad pasó a constituir una marca distintiva de la estructura universitaria argentina.

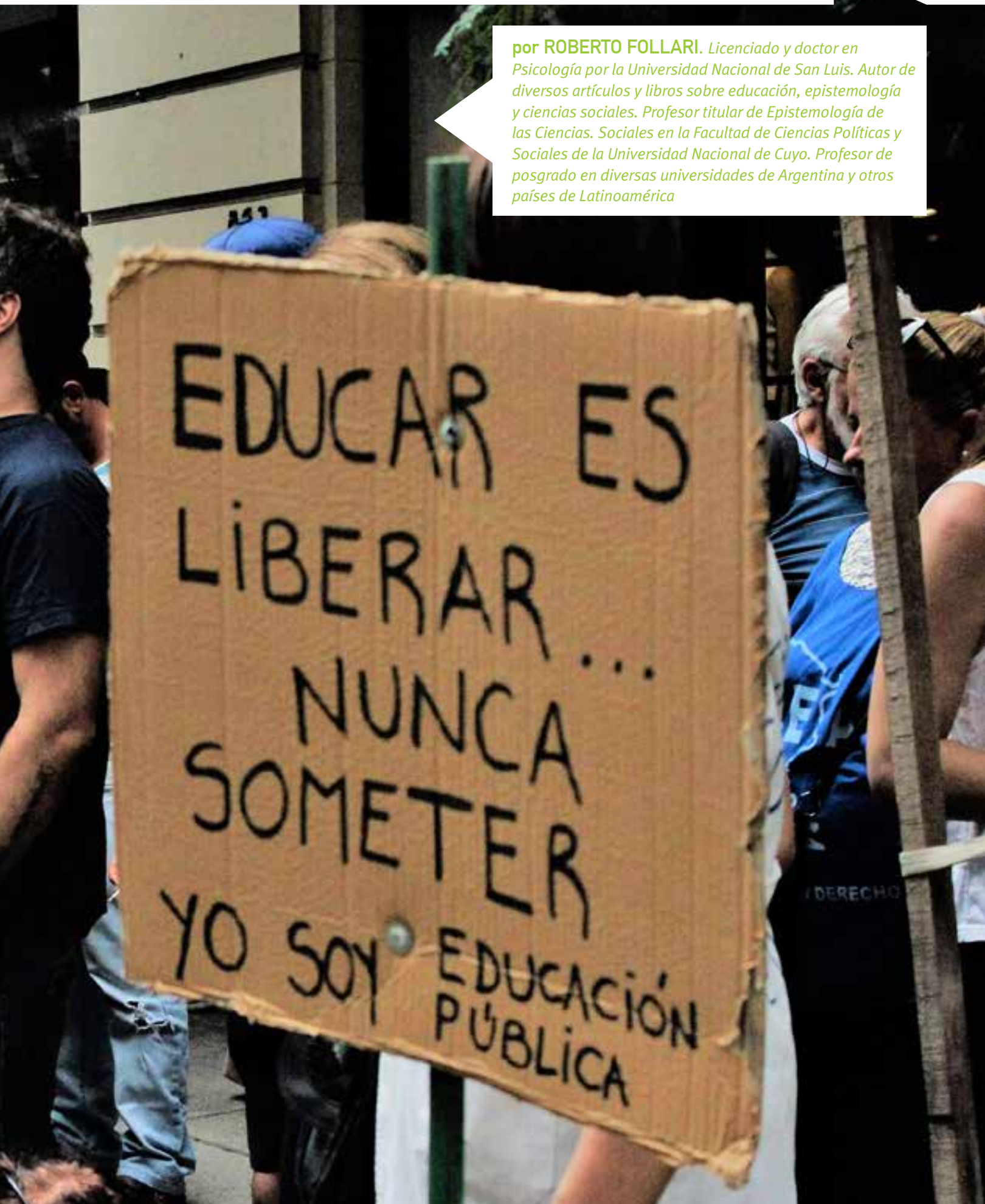
El balance actual muestra logros muy significativos pero también cuentas pendientes. La masividad constituye un aspecto notable de las transformaciones contemporáneas del sistema. La Argentina cuenta hoy con un número de estudiantes universitarios que no está muy lejos de los dos millones, mostrando así tasas de escolarización superior similares a la de países desarrollados. Sectores tradicionalmente excluidos lograron en los últimos años acceder a la universidad en parte gracias a la creación de nuevas instituciones y de políticas públicas destinadas a favorecer su inclusión. Pero al mismo tiempo, problemas estructurales de larga data sobreviven. Uno de ellos es la vigencia de tasas muy elevadas de deserción y de duración efectiva de las carreras que duplican casi lo previsto formalmente. Se trata de un sistema que creció con escasa planificación, con desniveles profundos entre instituciones y en el que el problema de la consistencia académica y científica de las prácticas que en ellas predominan sigue constituyendo un interrogante fundamental. Presencia de plantas con docentes de formación limitada, tanto científica como pedagógica, con dedicaciones simples, con escaso compromiso con la investigación, predominio en la matrícula de carreras tradicionales y profesionalistas, primacía de prácticas clientelares que entran en colisión con principios y valores académicos, son solo algunos de los problemas que presenta el sistema. Un panorama complejo que invita a celebrar logros y a pensar en estrategias y en respuestas frente a debilidades estructurales y limitaciones de larga data.



EN ESTA ÉPOCA DE AGUDIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS REPRESIVAS, SIGUE MUY VIGENTE LA EXIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS REFORMISTAS: AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, AUTOGOBIERNO, LIBERTAD DE CÁTEDRA Y DE PENSAMIENTO. A ELLO SE SUMAN NUEVAS DEMANDAS COMO LA REORGANIZACIÓN EN DEPARTAMENTOS, MAYOR INTEGRACIÓN REGIONAL DE LOS PLANES DE ESTUDIO, APERTURA A DISTINTAS MODALIDADES DE SABER Y MAYOR INCLUSIÓN SOCIAL.

## LA REFORMA DE 1918: LO VIGENTE Y LO OBSOLETO

por **ROBERTO FOLLARI**. Licenciado y doctor en Psicología por la Universidad Nacional de San Luis. Autor de diversos artículos y libros sobre educación, epistemología y ciencias sociales. Profesor titular de Epistemología de las Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Profesor de posgrado en diversas universidades de Argentina y otros países de Latinoamérica



**E**n tiempos en que el neoliberalismo se enseñorea a nivel mundial (y en los cuales ha retornado a su plena presencia en casi todos los gobiernos latinoamericanos), no está de más subrayar el enorme legado de la Reforma de 1918. Legado que fue mucho más allá de la Argentina, y cuyo alcance planetario no es fácil de calibrar desde este país. Muchas otras naciones adoptaron la autonomía casi como una “copia” de lo aquí sucedido, sin que hubieran mediado movimientos sociales o luchas de carácter local para conseguirla (es el caso de México) y esa Europa satisfecha de sí misma, que suele tener respecto de nuestros países una percepción secundarizada y jerárquica –por cierto en un sentido negativo para nosotros– también accedió a la Reforma a partir de lo obtenido en la Argentina, dado que previamente la autonomía no estaba planteada expresamente como una condición de las instituciones de educación superior.

El neoliberalismo no es liberalismo a secas. Si bien pretende ligar en un solo haz las dos grandes tradiciones del liberalismo (la económica y la política) formando un solo núcleo doctrinario, la clara hegemonía de lo económico –y, por ello, de la defensa absoluta del libre mercado como dogma irrenunciable– secundariza la condición de lo democrático, que es más un supuesto declarado que una realidad a sostener sustantivamente. Si para que se mantenga el libre mercado se requiere acabar abruptamente con cualquier principio democrático, como sucedió palmarientemente en el Chile de Pinochet, se lo hace sin miramientos. Por ello, en nuestros países los atropellos a las libertades públicas están a la orden del día. Si los resultados del libre mercado llevan al empobrecimiento de las mayorías sociales (y esto sucede claramente en los países del capitalismo periférico, donde el excedente se esfuma hacia los países centrales por vía del intercambio comercial y por las remesas de las compañías multinacionales), el resultado es que existen inevitables protestas y movilizaciones de resistencia a esas políticas. El corolario casi obvio –pero nunca aceptable– es la represión, por sus vías tanto abiertas como colaterales. Estas últimas implican el uso de los datos personales para hacer presión contra las personas, la amenaza del desempleo a los que militan o piensan diferente, la aparición de agentes civiles de espionaje infiltrados en las movilizaciones sociales, el uso de las denominadas “redes sociales” para atacar, humillar y escrachar a quienes no admiten las políticas privatistas, entre otros múltiples mecanismos. La represión abierta implica el ataque violento a las huelgas, reivindicaciones y movilizaciones, la amenaza de apelar a tal represión aun para los casos en que esta no llega a producirse, la cárcel para connotados dirigentes opositores, incluso la posibilidad extrema de

desaparición forzosa, tal cual se ha constatado en la Argentina. En tales tiempos, disimulados tras un manto cada vez más tenue de estilo “light” (timbres reales o fingidos, supuestos viajes en micros de línea de parte de las autoridades, súbitos actores de la pobreza haciendo publicidad gubernista, referencias en discursos oficiales a “Cacho de Ituzaingó”, “Mercedes de Berazategui” y parecidas alusiones inverosímiles) campean los atentados a las libertades públicas, también en la universidad. De tal modo esas libertades, proclamadas y sostenidas por y desde la Reforma universitaria del año 1918, corresponde que sean defendidas a rajatabla, ya que en ese sentido es evidente que el legado de aquel movimiento democratizador de hace un siglo se encuentra plenamente vigente en tanto bandera a sostener. La entrada de la policía jujeña al predio universitario una noche de este año 2017, cuando los estudiantes estaban realizando una fiesta, es un ejemplo de violación a la autonomía de las universidades, la cual fuera proclamada en aquella ocasión. La autonomía no es extraterritorialidad, pero sí implica que las fuerzas de seguridad pueden entrar al espacio universitario solo si media un expreso pedido de las autoridades legítimas de la institución. Si ello no se respetara, la tradición inaugurada por el dictador



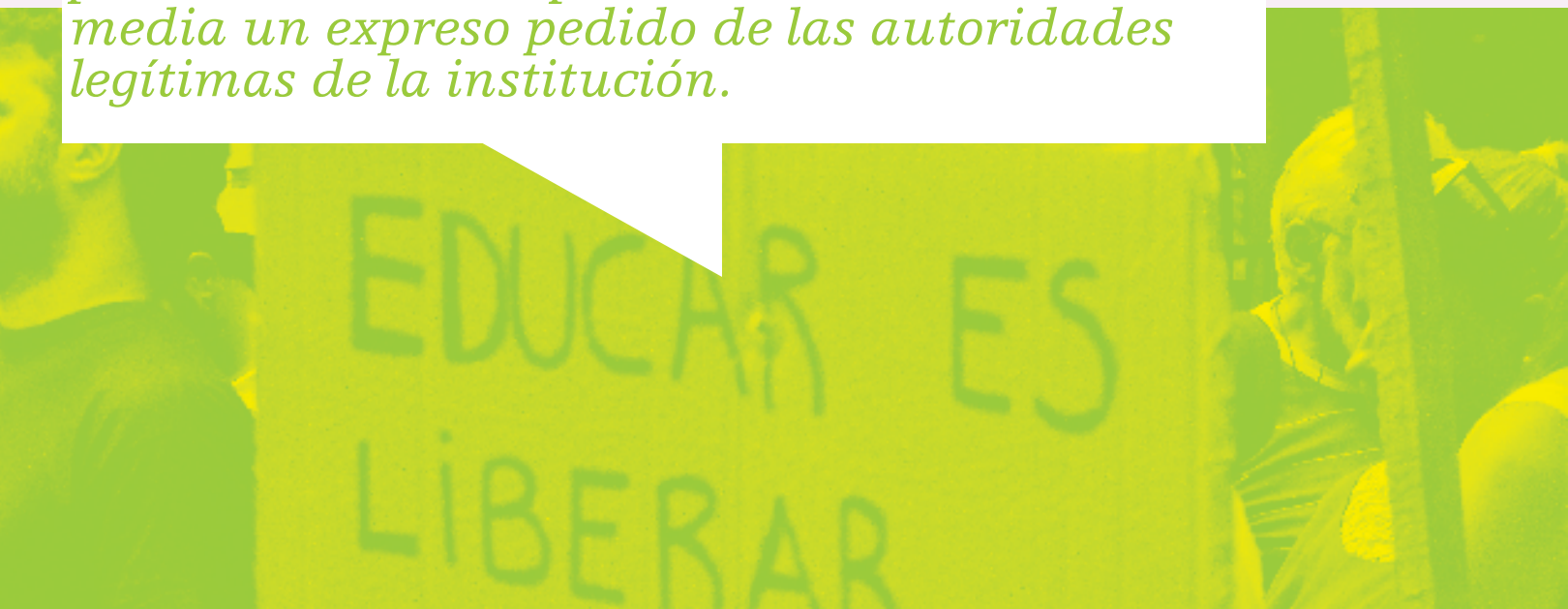
Onganía en 1966, de entrar con la policía a las universidades (en la tristemente célebre Noche de los Bastones Largos, dentro de la UBA) podría seguir repitiéndose, como lamentablemente ha sucedido ya en esta Argentina del 2017.

No es el único ataque fuera de los cánones institucionales que han recibido últimamente las universidades en este país. Es cierto que no existe formalmente una “autonomía respecto de lo judicial”, la autonomía se proclama respecto del Poder Ejecutivo, que es el que opera a las fuerzas de seguridad y –en caso extremo– puede pretender la intervención de las universidades y la suspensión de la vigencia de su autonomía gubernativa. Pero cuando el poder judicial muestra márgenes de porosidad en su relación con el Ejecutivo –o algunos de sus miembros parecen someterse al mismo–, la situación también pone la autonomía en cuestión. Es el caso del pintoresco fiscal que ha decidido acusar a la misma vez a 52 universidades nacionales (sí, leyó usted bien: 52) por supuestos manejos financieros indebidos. Sépase cómo podría alguien tener indicios medianamente certeros para todas y cada una de este más de medio centenar de instituciones de educación superior, diseminadas por la amplia vastedad del territorio nacional: pero es ese el insólito caso al cual nos

enfrentamos, que muestra la vulneración de la autonomía por presión judicial, ya que obviamente esta acusación opera (tanto en lo institucional como en lo mediático) como espada de Damocles sobre las medidas que las autoridades universitarias tomen, lo que las lleva a tener que buscar congraciarse de alguna manera con el poder político.

Por ello, está muy vigente la exigencia de la autonomía universitaria. Asociada con ella, la de libertad de cátedra y de pensamiento para docentes y alumnos, no amenazada hoy directamente, pero sí atacada brutalmente en los medios “de información” hegemónicos (una máquina de producir falsedades e injuriar opositores, en los últimos tiempos), así como en esa cloaca moral que suelen ser las redes sociales, espacio para “trolls” pagados por el poder político, así como para el más degradado estilo de confrontación y de insulto hacia quien piense diferente. En tiempos en que se gobierna con apariencia de libertades y buenas ondas pero con políticas férreas y autoritarias –las que gustan a un sector no pequeño de la población–, se hace decisivo salvaguardar las genuinas libertades, el ejercicio democrático de la representación en los consejos universitarios, la posibilidad de que el pensamiento se exprese sin cortapisas ni coacciones.

*La autonomía no es extraterritorialidad, pero sí implica que las fuerzas de seguridad pueden entrar al espacio universitario solo si media un expreso pedido de las autoridades legítimas de la institución.*



*La Reforma opera hoy, se diría, por “la negativa”: señala acertadamente lo que no debiera hacerse (atentar contra la autonomía, contra el autogobierno o la libertad de cátedra), pero poco puede decir de lo que sí conviene hacer para que las universidades sean cada vez más logradas en la docencia de grado y posgrado, en la producción de investigación, en la relación con la sociedad desde lo cultural y la acción social, en las actividades de divulgación y extensión.*

Vemos, entonces, que la Reforma universitaria está vigente en estos aspectos centrales, pues es un legado imprescindible y asumido de la vida democrática actual.

Sin embargo, esta vigencia marca una condición necesaria pero no suficiente para una universidad que esté hoy a la altura de los tiempos. La Reforma pasó hace un siglo, y existen renovadas exigencias para las cuales no tuvo ni tiene una respuesta.

La Reforma opera hoy, se diría, por “la negativa”: señala acertadamente lo que no debiera hacerse (atentar contra la autonomía, contra el autogobierno o la libertad de cátedra), pero poco puede decir de lo que sí conviene hacer para que las universidades sean cada vez más logradas en la docencia de grado y posgrado, en la producción de investigación, en la relación con la sociedad desde lo cultural y la acción social, en las actividades de divulgación y extensión.

Esta parcial obsolescencia de la Reforma de hace un siglo se advirtió claramente durante el gobierno de Raúl Alfonsín, a través de la política universitaria que entonces se desplegara. Por una parte, hubo una impecable acción desde el punto de vista de las libertades: se reinstaló el autogobierno universitario, se garantizó la libertad de pensamiento tras la larga noche de la dictadura, se reincorporó a alumnos y docentes expulsados desde 1974 hasta 1976, y también luego de marzo de 1976. Campeó de nuevo la posibilidad de discutir y pensar, de incluir en las bibliografías a autores que habían sido exorcizados, desapareció cualquier limitación –que no fuera legal– para reincorporar a aquellos que habían sido separados de las instituciones en función de sus ideas o de su militancia. Y en ello, al margen de casos menores de favoritismo partidario, campeó un espíritu generoso, para el cual no importaba el color político al cual adhiriera cada persona, sino que se las revalorizó a todas como universitarios que habían sido perseguidos, y en atención a su singular calidad intelectual y su posibilidad de aporte a la actividad universitaria.

Pero cuando esta difícil tarea estuvo cumplida, la imaginación de la administración alfonsinista se terminó. No hubo políticas específicas para las universidades, y la autonomía se entendía como desentendimiento gubernativo por las decisiones que se tomaran en cada institución, así como también en el sentido de que no había –todavía no lo hay del todo– un sistema universitario sino un archipiélago de instituciones separadas unas de las otras, sin orientación de conjunto, ni finalidad que fuera más allá de la que

fijaran separadamente las autoridades de cada una de ellas. Es decir: la Reforma propone “libertad de”, pero en tiempos ya muy posteriores a su formulación, carece de propuesta en cuanto a “libertad para”. De tal modo su vigencia plena en tiempos de Raúl Alfonsín implicó un formidable avance hacia la reconquista de las libertades, pero a la vez una pobreza notoria, no solo de recursos (no fue buen tiempo desde el punto de vista presupuestario para las universidades), sino de políticas que pudieran, siquiera mínimamente, transformar estas instituciones y darles una gestión modernizada y eficaz.

Vayamos enumerando algunas de las cuestiones que tienen que desembarazarse del legado reformista para sostenerse. Antes de ello, una aclaración menor pero nada desdeñable: la universidad gratuita no pertenece al legado del año 1918, sino al del primer peronismo. A pesar de que en la memoria colectiva se ha *condensado* ambas cuestiones en una sola, la gratuidad fue legalmente establecida recién en 1949, y desde entonces está vigente. Es una posibilidad de acceso a lo universitario que nos envidian en los lugares en que lo neoliberal se ha enseñoreado plenamente, como Chile o Colombia (muchos de cuyos jóvenes vienen a estudiar a nuestro país). Y es una condición nada obvia, que tendremos que sostener cuidadosamente, dado que el neoliberalismo acaricia siempre la idea de transformar la educación superior en un negocio rentable, como sucede, por ejemplo, en los países del sudeste asiático, que ofrecen *paquetes* a estudiantes provenientes de Norteamérica y de Europa para que estudien allí, a cambio del cobro de muchos miles de dólares anuales por estudiante.

En relación con lo dicho se ubica la cuestión de la educación por vía de las nuevas tecnologías: sin duda que estas tienen que empezar a usarse más activamente en las universidades, y que la posibilidad de cursos y carreras a distancia puede hacer llegar contenidos y docentes de alto vuelo a los sitios más remotos del territorio. Pero la amenaza que se implica en pretender dar títulos a nivel internacional sin control del Estado local (lanzada permanentemente desde la Organización Mundial de Comercio) o la de reemplazar a los docentes por cursos filmados que se repitan en múltiples ocasiones, muestran que se requieren regulaciones locales claras y precisas, obviamente inexistentes en tiempos de la Reforma.

La cátedra, modalidad señera para aquel movimiento, es hoy una rémora a superar: divide a los académicos en múltiples espacios

segmentados entre sí, es jerárquica internamente, pone severos obstáculos a la movilidad y promoción de los docentes e investigadores. El sistema departamental resulta mucho más adecuado, si bien las resistencias de los mismos académicos hacen difícil imponerlo donde el sistema de cátedras está consolidado.

La presencia de sectores populares en las universidades fue un avance del gobierno que comenzó en 2003; la Reforma se ocupó de que los sectores medios llegaran a la universidad, pero no de que lo hicieran los más desposeídos. Esta inclusión social debiera mantenerse y reforzarse, pero con las políticas neoliberales es esperable todo lo contrario, si bien en algunas universidades las autoridades resisten –como pueden y en desventaja de fuerzas– dichas políticas. Se asocia a ello los programas y acciones para evitar la deserción de alumnos de sectores populares que, con tutorías y cursos paralelos, han conseguido una mejorada tasa de retención (esto se nota singularmente en las universidades del conurbano porteño). Todo esto se asienta en la tradición peronista que se evidenciara en la creación de la Universidad Obrera (hoy Universidad Tecnológica), la cual siempre ha dictado cursos nocturnos para que puedan concurrir los trabajadores.

Se requiere mucha renovación: mantener el buen presupuesto habido hasta 2015, amenazado en el presente; agilizar el funcionamiento de los consejos, que debieran no ocuparse de las cuestiones rutinarias; incluir a los posgrados en el organigrama y en el presupuesto; diseñar los planes de estudio y las carreras a dictar dentro de planes estratégicos ligados a la cultura y la economía regionales; abrir fuertemente las instituciones a cursos y modalidades de saber que no sean solo la académica y la occidental, dando lugar a lo popular, lo indígena y los oficios.

Para todo esto que delineamos rápidamente, la Reforma no es hoja de ruta, y quedarse solo admirándola y –peor aún– cristalizando el presente en sus preceptos, puede ser una manera de no pensar lo actual, y no ponerse a su altura.

Sostengamos a fuego los principios de libertad de 1918, y estemos dispuestos a tener en el presente la audacia que tuvieron los entonces jóvenes de Córdoba, haciendo de tales principios un legado asumido, irrenunciable, para ser históricamente cumplimentado sin ambigüedad, y exigido en sus consecuencias.

Pero a la vez tomemos esos principios como punto de partida y no de llegada, como inicio y no como programa completo, porque el presente nos reclama con exigencias que en 1918 eran tan inexistentes como impensables.



por ABRAHAM LEONARDO GAK. *Profesor  
Honorario de la Universidad de Buenos Aires*



# AYER Y HOY, LA REFORMA UNIVERSITARIA

EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL INICIADO EN CÓRDOBA DEJÓ UNA HUELLA INDELEBLE NO SOLO EN LA VIDA ACADÉMICA DEL PAÍS, SINO TAMBIÉN DE LA REGIÓN. HOY ENFRENTAMOS UN DESAFÍO IGUAL O MAYOR, EN MEDIO DE UN CONTEXTO ADVERSO: LA UTOPIÍA DE PONER EL CONOCIMIENTO AL SERVICIO DE UN VERDADERO DESARROLLO CON EQUIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

*“El sacrificio es nuestro mejor estímulo;  
la redención espiritual de las juventudes  
americanas nuestra única recompensa,  
pues sabemos que nuestras verdades lo  
son -y dolorosas- de todo el continente”.*

Enrique F. Barros, Horacio Valdés, Ismael  
C. Bordabehere, Gumersindo Sayago,  
Alfredo Castellanos, Luis M. Méndez,  
Jorge L. Bazante, Ceferino Garzón Ma-  
ceda, Julio Molina, Carlos Suárez Pinto,  
Emilio R. Biagosh, Ángel J. Nigro, Natalio  
J. Saibene, Antonio Medina Allende y  
Ernesto Garzón, firmantes del Manifies-  
to Liminar

**D**entro de pocos meses se cumplirán cien años de la publicación del Manifiesto Liminar: *La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica*, en cuya redacción tuvo influencia decisiva Deodoro Roca (1890-1942), un joven abogado cordobés y uno de los líderes del movimiento conocido como la Reforma Universitaria de 1918.

Esta declaración fue la expresión del pensamiento de una juventud rebelde ante el pensamiento conservador de los sectores que medraban con el poder en las casas de estudio. Lo que no imaginaron los jóvenes reformistas de aquella época es que su manifiesto trascendería en el tiempo y en el pensamiento de los hombres y las mujeres que anhelan cambios y libertades.

*La mirada visionaria de los estudiantes iba más allá. En realidad, lo que querían era que la universidad formara parte de un movimiento social que colocara al pueblo como protagonista de un proceso de cambio basado sobre la justicia y la democracia. Como dijo Deodoro Roca, “reforma universitaria es lo mismo que reforma social”.*

Es interesante hacer un breve recorrido por el escenario universitario de los años previos a esta importante declaración.

Una breve historia del desarrollo de la enseñanza superior en nuestro país nos hará comprender que la reforma no fue un movimiento ocasional y oportuno, sino la expresión de un reclamo que llevaba más de una decena de años de antigüedad.

En 1917 existían tres universidades nacionales: la Universidad de Córdoba, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de La Plata; y dos universidades provinciales: la Universidad de Tucumán y la Universidad de Santa Fe.

Las universidades nacionales tenían diferentes orígenes. La Universidad de Córdoba, creada en 1613, arrastraba la marca clerical de su fundación jesuítica; la Universidad de La Plata, que ya en 1917 tenía 20 años de antigüedad, lucía una orientación moderna y positivista reflejada en el predominio de la enseñanza experimental y científica. En tanto que la UBA, por entonces próxima a cumplir su primer centenario, intentaba revertir las fuertes tendencias profesionalistas abriendo espacios para la ciencia.

La Ley Avellaneda, sancionada en 1885, servía como marco jurídico a las tres universidades nacionales. Con la idea de no otorgarles poder de decisión a los profesores universitarios, esta ley brindó al Poder Ejecutivo la potestad de modificar estatutos y de nombrar profesores.

La administración universitaria seguía en manos de órganos compuestos por miembros vitalicios y cooptados por las academias; en pocas palabras, tal como lo señala Carlos Borches, esta ley contribuyó a la consolidación de un régimen oligárquico en la constitución y gobierno de la universidad.

En el año 1906, la Universidad de Buenos Aires había logrado limitar el control de las academias. La movilización estudiantil apoyada por los profesores y el propio rector –quien impulsó una reforma de los estatutos con el auspicio del Poder Ejecutivo– dio los primeros pasos hacia la autonomía que se consolidaría una década después.

En Córdoba, la vida universitaria estaba en manos de la *Corda Frates*, que era una tertulia de doce caballeros católicos de edades aproximadas, muy unidos entre sí por lazos de amistad y aun de parentesco.

El documento de la reforma no tiene valor solo por su contenido –de por sí avanzado para su época–, sino porque representa la culminación de un proceso en un mundo que vivía tiempos de cambio. El nuevo sistema electoral establecido por el presidente

Roque Sáenz Peña permitió interrumpir la sucesión de gobiernos conservadores y llevó a Hipólito Yrigoyen –un aliado en las ideas que animaron la reforma– a la presidencia de la Nación. La presencia activa de un movimiento obrero inspirado en las ideas socialistas de las corrientes inmigratorias contribuyó a los cambios de las políticas locales e internacionales del país, e influyó en el enfrentamiento de la juventud universitaria de Córdoba con la estructura de poder atada a la dominación monástica.

Cuando los estudiantes lanzaron su *Manifiesto Liminar*, salieron a combatir la educación escolástica, la mediocridad y la estrechez intelectual que impedían a la universidad ser protagonista de su época.

La Universidad de Córdoba enfrentaba la aparición de los centros de estudiantes, que reemplazaron a los tradicionales Clubes Universitarios, que habían perdido influencia frente a estas nuevas organizaciones que albergaban otras ideologías y un accionar más frontal. El Centro de Estudiantes de Ingeniería de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales rechazó la “ordenanza de los decanos”, que modificaba las condiciones de asistencia a clases, y los estudiantes de Medicina se opusieron al cierre del internado del Hospital Nacional de Clínicas cordobés. La elección del rector José Nicolás Matienzo favoreció los ánimos de cambio que atravesaban a aquellos jóvenes dispuestos a demoler siglos de tradiciones estancadas. El ambiente tenso y caldeado fue invadido por la palabra de uno de los líderes estudiantiles –Horacio Valdés– invitado a hacerlo por el rector que presidía la Asamblea Universitaria con la idea de apaciguar la intensidad del debate. Valdés, subido a un banco y ante el silencio repentino de la sala, dijo: “No voy a pedir calma”, y la sala estalló. Esto sucedía en junio de 1918, resumiendo el espíritu de la nueva universidad.

Los ejes centrales del reclamo fueron recogidos y consensuados en el Primer Congreso Nacional de Estudiantes del 21 de julio de 1918 y estuvieron referidos a la autonomía para gobernarse, el cogobierno entre docentes, estudiantes y graduados, el libre acceso a clase y la instauración de cátedras paralelas, el régimen de concursos, la periodicidad de cátedras, la gratuidad de la enseñanza y la extensión universitaria.

Sin embargo, el valor esencial de este movimiento, que nació en Córdoba y se extendió a todo el país, fue la recuperación de libertades conculcadas por la alianza entre los intereses oligárquicos

vinculados con la tierra y la Iglesia. Acompañó, entonces, la emergencia en la vida política de una clase media en ascenso, de la mano de la aplicación de la Ley Sáenz Peña que estableció el voto secreto y obligatorio. En palabras del *Manifiesto*: “Desde hoy contamos para el país una vergüenza menos y una libertad más”. La mirada visionaria de los estudiantes iba más allá. En realidad, lo que querían era que la universidad formara parte de un movimiento social que colocara al pueblo como protagonista de un proceso de cambio basado sobre la justicia y la democracia. Como dijo Deodoro Roca, “reforma universitaria es lo mismo que reforma social”.

Tan es así que el *Manifiesto* fue recibido en América latina como un llamado a una profunda reforma social en la que participaron figuras como Germán Arciniegas en Colombia, Rómulo Betancourt en Venezuela, José Arévalo en Guatemala, José Vasconcellos en México, y a pensadores de Paraguay, Chile, Bolivia y, especialmente, del Perú, en donde dio origen al nacimiento de un partido político, el APRA, que concentró en sus filas a intelectuales de ese país, y dando marco a la influencia de hombres como Víctor Raúl Haya de la Torre, Luis Alberto Sánchez y José Carlos Mariátegui.

Los jóvenes que participaron en ese movimiento no imaginaron que tantos años después sus ideales estuvieran presentes en el Mayo Francés del '68, plasmados en el espíritu y la letra de Deodoro Roca en su consigna “Prohibido prohibir” y que hoy, a 100 años, tantos rescatarían su vigencia.

Los postulados de la reforma dieron origen en nuestras universidades a los movimientos reformistas que intentaron, en cada

época, dar respuesta a los requerimientos que el contexto planteaba. Esa presencia activa se mantuvo durante las décadas que nos separan del '18 y se manifiesta en la defensa permanente de la educación pública con sus pilares de gratuidad y libre acceso, el cogobierno en la universidad, las cátedras paralelas y, sobre todo, en el compromiso con la sociedad.

Es así que la juventud universitaria acompañó las luchas por la institucionalización de la democracia en los '30 y las causas de la libertad y la democracia en los '40.

Sin embargo, debemos señalar críticamente la colaboración del movimiento estudiantil con la instauración de los intentos de la derecha en el país, por no entender el proceso de acceso de las clases populares al poder político e ignorarlas por considerarlas aliadas a un gobierno autoritario. No podemos pasar por alto la colaboración del movimiento reformista con el golpe de estado del '55 que asoló a nuestro país.

Con posterioridad cabe destacar la resistencia de la dirigencia estudiantil que enfrentó en asimétricas condiciones la última dictadura militar que cobró muchas jóvenes vidas en defensa de la democracia, la libertad y los derechos humanos.

En esta segunda década del siglo XXI, el panorama local y latinoamericano presenta situaciones que nos retrotraen a situaciones ya vividas en el pasado y altamente preocupantes en las que aparecen nuevos actores con voluntad de protagonizar cambios sustantivos para sus sociedades.

La desocupación, marginación y exclusión social de amplios sectores de la población siguen mostrando índices muy superiores a los de comienzos de siglo, inclusive a los del período de la

*Cuando los estudiantes lanzaron su Manifiesto Liminar, salieron a combatir la educación escolástica, la mediocridad y la estrechez intelectual que impedían a la universidad ser protagonista de su época.*

crisis mundial del '29. América latina no solo ha tenido décadas perdidas sino décadas de retroceso.

La concentración económica y financiera de las corporaciones transnacionales, la conformación de poderosos bloques entre las naciones desarrolladas, junto con el progreso científico, la globalización de la economía y el formidable desarrollo de las comunicaciones y la tecnología originan una brecha entre los países de nuestra región y los países centrales muy difícil de salvar.

Muchas decisiones se someten a los requerimientos de los grandes centros de poder y se desarrollan políticas regresivas que se traducen en una marcada inequidad en la distribución del ingreso, que nos llevan a inaceptables índices de pobreza con todo lo que ello significa: mortalidad infantil, deterioro en la atención de la salud, limitaciones serias al acceso a la educación pública, deserción escolar, trabajo infantil y, naturalmente, desesperanza y falta de expectativas en el proyecto de vida de grandes sectores sociales. Y bien, ¿cuál es el papel que debemos desempeñar los reformistas de hoy? ¿Cuáles son los objetivos que deben concentrar nuestros esfuerzos? ¿Cuál es el mensaje que le debemos a la sociedad?

El conocimiento es la herramienta más importante que un país o una región tienen para generar crecimiento y desarrollo. Pero, ¿qué clase de conocimiento? ¿Cómo y dónde producirlo? ¿A quién debe beneficiar?

En las respuestas a estos interrogantes están las nuevas metas de los reformistas. Ya no basta la cátedra paralela, ya no basta el cogobierno, ya no basta disponer de un ámbito de libre discusión de las ideas.

Nuestra misión es trabajar para generar igualdad de oportunidades, equidad en la distribución del ingreso, desarrollo sustentable y conservación de una identidad propia, aun en un escenario de globalización, de tránsito irrestricto de capitales transnacionales y de pautas culturales homogeneizantes.

Quienes trabajamos cotidianamente en el ámbito de la educación superior sabemos de las dificultades que debemos enfrentar: insuficiencia de políticas propias para la generación del conocimiento, falta de recursos para hacer frente a los requerimientos de una enseñanza de calidad a una masividad creciente de alumnos, a las que se unen un escepticismo en los jóvenes, consecuencia del modelo de sociedad en que vivimos.

El movimiento reformista nació como un proceso de rebeldía y utopía. Pretendió cambiar la universidad desde sus cimientos y, con ella, la sociedad. Hoy enfrentamos un desafío igual o mayor al de los jóvenes del '18. Sin transgresión y, sobre todo, sin el convencimiento de que existen otros caminos por recorrer que no pasan por la miseria y la inequidad, poco o nada haremos.

Es hora, pues, de sentar las bases para un nuevo *Manifiesto liminar* que sea el compromiso de quienes transitamos las aulas universitarias para modificar esta realidad que no aceptamos y para comenzar a hacer frente a la deuda de honor que contrajimos al abrazar la causa de la reforma, de modo de honrar a los jóvenes del '18 cuando decían: "Los dolores que quedan son las libertades que faltan. Creemos no equivocarnos; las resonancias del corazón nos lo advierten: estamos pisando sobre una revolución, estamos viviendo una hora americana".







# EXPANSIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO EN LA ARGENTINA DESDE LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA HASTA EL AÑO 2015

DESDE 1983 SE DUPLICÓ LA CANTIDAD DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y SE CUADRUPLICÓ LA POBLACIÓN ESTUDIANTIL. ESTE CRECIMIENTO SE PRODUJO POR OLEADAS QUE RESPONDIERON A DISTINTOS DISCURSOS POLÍTICO PEDAGÓGICOS. SI EN LOS AÑOS '90 PREDOMINÓ EL INTERÉS POR LA NOVEDAD, EN LOS 2000 PRIMÓ LA BÚSQUEDA POR INCORPORAR NUEVOS PÚBLICOS, ATENDIENDO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO.

por **SILVIA MARÍA PAREDES**. *Doctora en Estudios Sociales en América Latina, Orientación socio antropología de la educación (UNC). Profesora y licenciada en Ciencias de la Educación (UNC). Docente investigadora de la Universidad Nacional de Villa María y docente y directora del Instituto INESCEr "Dr. A. D. Márquez" (Villa María, Córdoba)*

*El artículo recupera planteos trabajados en la tesis doctoral titulada “Las transformaciones académicas del sistema universitario en 30 años de democracia Aportes a la discusión sobre la democratización de la educación universitaria”.*

**L**a cuestión universitaria, la posición del Estado en relación con las universidades y las políticas destinadas al sector han sido y son motivo de encendidos debates. Como aporte a esas discusiones –que resurgen con particularidades en el contexto político actual–, repasaremos algunas características del proceso de expansión del sistema universitario público en nuestro país desde los años '80 hasta el final del gobierno de Cristina Fernández. El sistema universitario público argentino ha cambiado desde el proceso de recuperación de la democracia hasta nuestros días de manera fenomenal: hoy nos encontramos con un sistema que duplicó la cantidad de universidades públicas –de 25 que había en 1982, hoy hay 53 instituciones–; en cuanto a los estudiantes, la matrícula en 1983 era de 317.388 y en el año 2012 el total asciende a 1.442.286 estudiantes, la población estudiantil universitaria aumentó casi más de 4 veces.

Este proceso de expansión se produjo en contextos sociopolíticos diferentes y produjo también transformaciones significativas que son descritas y valoradas de muy diversas maneras según la posición política pedagógica desde donde se lo considere; se formulan interrogantes al estilo de: ¿estamos frente a una expansión del sistema universitario que, por efecto de ese movimiento, va deteriorando el modelo institucional universitario clásico y, por ello, contradice los sentidos democratizadores a los que dice servir?, o ¿el sistema universitario está redefiniendo sus propósitos, su sentido, su intencionalidad a partir del imperativo del derecho a la educación superior y diseña modelos institucionales a favor de una genuina democratización de los estudios universitarios? La relación entre expansión y democratización queda planteada. Expondremos ahora algunas características de ese proceso de expansión.

*Aun a riesgo de ser reduccionistas, podríamos decir que, si el valor está puesto en la novedad, no importa tanto cuántos la compartan, sino que importa sostenerla en tanto tal. Cuando el valor está puesto en la incorporación de nuevos públicos, interesa que se entienda, interesan los términos de la convocatoria, interesa intervenir a favor de esa inclusión a riesgo de perder la novedad.*

### Las características del crecimiento del sistema universitario público: exponencial, vertiginoso y por oleadas

El sistema universitario público creció en estos últimos 30 años de manera exponencial, se duplica la cantidad de instituciones universitarias, crece casi cuatro veces la matrícula estudiantil y logra una expansión territorial importante. Además, este crecimiento es vertiginoso, ya que si consideramos que en las primeras décadas del 1900 existían en nuestro territorio 5 universidades, se crean de manera muy lenta nuevas universidades hasta los años '70, cuando se produce una primera oleada de creación de universidades nacionales. Esta política de creación de nuevas instituciones se interrumpe con la dictadura militar que se inicia en 1976 y recién en 1980 se funda –sobre la base de instituciones preexistentes– la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

Iniciamos la década de los '90 con 28 universidades nacionales y hoy tenemos 53 universidades. En el término de estos 17 años se crearon 25 universidades nacionales, casi el mismo número de universidades que, hasta el inicio de los '90, integraban el sistema universitario nacional.

Por otra parte, el sistema universitario crece por *oleadas* –al decir de Pedro Krotzsch–; ya señalamos que en los '70 se registra la primera oleada de creación de nuevas universidades. Entre los '80 y la actualidad se registran dos nuevas oleadas: la que se produce en los años '90 y la que se produce en los 2000. Estas dos oleadas se dan en momentos políticos diferentes; posiciones distintas apelan a la misma estrategia de expansión del sistema: la creación de nuevas universidades. Esto nos permite interrogarnos acerca de las maneras en que –en cada escenario sociopolítico– se desplegó esta estrategia, cuáles fueron las notas distintivas del discurso político pedagógico en las que se sostuvo y qué instituciones efectivamente se crearon.

### Las transformaciones más significativas: cambios discursivos, modelos organizacionales y nuevas carreras

El sistema universitario en los años '80 era bastante pequeño, con poca expansión territorial, constituido por universidades tradicionales, organizadas por facultades, con una –relativamente– escasa variedad de carreras agrupadas en las disciplinas más clásicas. Un sistema universitario que, en este tiempo de recuperación de la democracia, puso todo el esfuerzo, institucional y de política pública, en generar la “reconstrucción” de la institución, trabajando para crear las condiciones para la normalización institucional, la recuperación de las libertades perdidas y el abrir las puertas al ingreso de estudiantes, que fue irrestricto y masivo. En un contexto de restricciones presupuestarias y conflictividad política, el sistema priorizó recuperarse de los daños de la dictadura sin producir transformaciones ni novedades tan significativas, más bien reactualizando consignas democratizadoras que encontraban su origen en el discurso reformista originado en la revuelta de 1918 y promoviendo algunas acciones a favor de recuperar el desarrollo de, por ejemplo, la investigación, que había sido un signo distintivo de la “época de oro” de la universidad argentina y se hallaba desarticulada por una compleja historia institucional que se había iniciado en 1966 y se había profundizado con las acciones represivas del último gobierno de facto. Las ideas de cogobierno, autonomía institucional, libertad de cátedra, concursos, etc., son los sentidos más recurrentes del discurso político pedagógico de los años '80.

En términos de la matrícula estudiantil, el crecimiento fue exponencial; en un tiempo muy breve entraron masivamente a la universidad jóvenes y no tan jóvenes que no habían podido ingresar por los expulsivos mecanismos de ingreso vigentes hasta el año 1984.

Los '90 significaron un momento de transformaciones: en un contexto de política pública que propuso y efectivizó un retiro del Estado de sus funciones sociales centrales, se produjo –en el campo de las políticas para la educación superior– un movimiento diferente. El Estado intervino activamente con políticas concretas, que se cristalizaron en la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y en la sanción de la Ley de Educación Superior que reactualizaba –en clave neoliberal– las discusiones sobre autonomía y planificación.

Las novedades que encontramos en el plano de lo institucional se cruzaban con la voluntad de regulación propia de este tiempo, protagonizada por los organismos creados por Ley de Educación Superior y por una fuerte consigna de evaluación y acreditación que conmovían los principios de autonomía, gratuidad, responsabilidad social entre otras.

Durante este tiempo, el sistema creció y se transformó. Creció a través de la creación de nuevas universidades, que constituyeron una nueva “oleada”. También a través de procesos de expansión de estas nuevas universidades, apelando a figuras –no tan usadas hasta ese momento– como las extensiones áulicas, las sedes y la virtualidad.

Estas nuevas instituciones trajeron otras novedades: organizaciones institucionales que incorporaron otras formas como los Departamentos o los Institutos, reemplazando a la estructura por Facultades y por Cátedras. Nuevos agrupamientos de carreras, nuevas denominaciones a las estructuras institucionales, nuevos títulos.

El eje discursivo predominante era la innovación; la consigna era la creación de universidades innovadoras que se diferenciaban de las tradicionales universidades del sistema. Universidades que promovieran formaciones vinculadas con *esa* transformación del país, en términos de profesiones dinámicas, actuales, novedosas y flexibles.

Crecieron significativamente las carreras de las ciencias sociales, sobre todo de lo que podemos llamar las Ciencias Sociales Aplicadas. Crecían porque se ofrecían más títulos y también porque había más matrícula. Se mixturaron tradiciones académicas y novedades, en un contexto de globalización que modificaba los criterios de producción y circulación de los conocimientos. Este proceso de crecimiento se detuvo por los convulsionados finales de la década, que marcó un fin en el 2001. Posteriormente, se inició un nuevo proceso político que se consolidó en los años venideros, produciendo novedades significativas en el sistema de educación superior y en la vida de las universidades.

Durante los años 2000 se produjo otra oleada de creación de nuevas universidades. Se asistió a lo que se conocía como “buenas

relaciones” entre el Estado y las universidades, motivadas, fundamentalmente, por la mejora presupuestaria y las acciones políticas a favor del desarrollo de sectores desatendidos en los períodos anteriores. Nos referimos sobre todo al desarrollo de la ciencia, a través de financiamiento, estímulos y fortalecimiento institucional. Algunas persistencias llaman la atención: por caso, la Ley de Educación Superior, de la que se ha anunciado –reiteradamente– su pronta reformulación y que no se concretó; algunos programas como el Programa de Incentivos a los docentes investigadores que, con ciertos cambios, siguió vigente. Es posible, entonces, advertir algunas continuidades y, a la vez, rupturas importantes con el período anterior. Había continuidad en cuanto a la centralidad del Estado en la definición de las políticas públicas para el sector, pero existían diferencias significativas en cuanto al sentido político de esa intervención estatal. Observamos en las nuevas instituciones formas organizacionales más tradicionales, títulos clásicos conviviendo con nuevos, importancia del grado y del pregrado y escasa presencia del



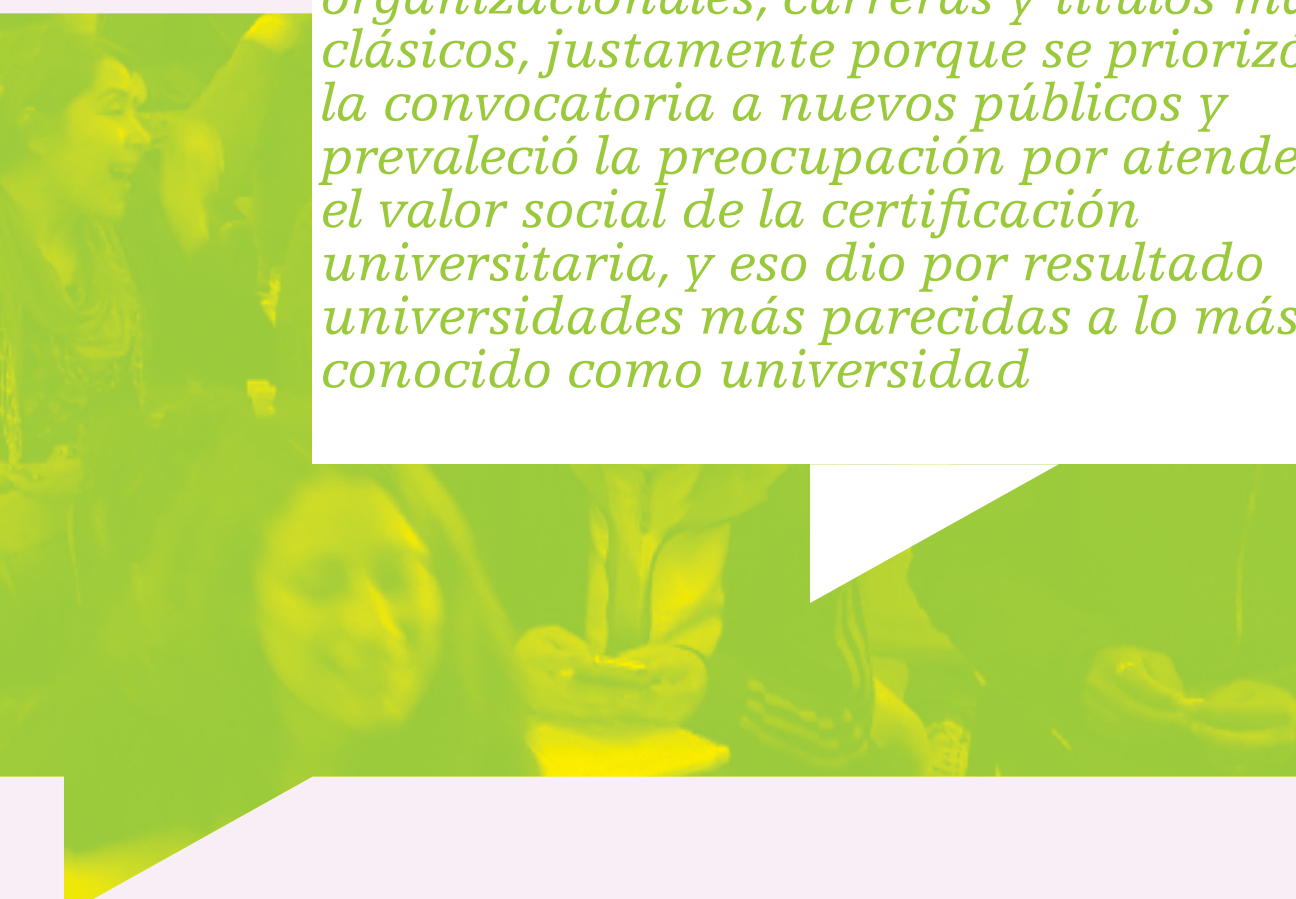
posgrado. Escasa preocupación por la expansión territorial a través de sedes (excepto una política puntual que fue la creación de los Centros Regionales de Educación Superior). Más bien la expansión territorial se daba a través de la creación de nuevas universidades, muchas de las cuales empezaron a ser próximas –*vecinas*, como señaló en su momento Carlos Pérez Rasetti– y cuya vinculación con el *territorio* era diferente.

Nuevas categorías aparecieron en este discurso político pedagógico; inclusión, atención a nuevos públicos, vinculación con el territorio, derecho a la educación superior.

¿Se abandonaron las novedades de los años '90? ¿Lo que llamamos *clásico* en las organizaciones institucionales y en las propuestas académicas se impuso en este tiempo por sobre lo novedoso y flexible de los '90? Creemos que sí; la diferencia radica en las preocupaciones de la política universitaria en cada momento. Aun a riesgo de ser reduccionistas, podríamos decir que, si el valor está puesto en la novedad, no importa tanto cuántos la compartan, sino que importa sostenerla en tanto tal. Cuando el

valor está puesto en la incorporación de nuevos públicos, interesa que se entienda, interesan los términos de la convocatoria, interesa intervenir a favor de esa inclusión a riesgo de perder la novedad. En los 2000 se retomaron formas organizacionales, carreras y títulos más clásicos, justamente porque se priorizó la convocatoria a nuevos públicos y prevaleció la preocupación por atender el valor social de la certificación universitaria, y eso dio por resultado universidades más *parecidas* a lo más conocido como universidad.

Esta observación abre –entre otras posibles– la discusión sobre el papel político de la universidad y sobre el valor social de las instituciones universitarias y de las titulaciones, como también sobre los complejos mecanismos que el mundo social (y, entre otras cosas, laboral) pone a jugar para con las certificaciones educativas. Lo que está en juego no son solo los conocimientos, sino el significado social que estos tienen tanto en la dinámica al interior de las universidades como en su circulación a través de su institucionalización en un diploma.



*En los 2000 se retomaron formas organizacionales, carreras y títulos más clásicos, justamente porque se priorizó la convocatoria a nuevos públicos y prevaleció la preocupación por atender el valor social de la certificación universitaria, y eso dio por resultado universidades más parecidas a lo más conocido como universidad*

*En el término de estos 17 años se crearon 25 universidades nacionales, casi el mismo número de universidades que, hasta el inicio de los '90, integraban el sistema universitario nacional.*



## Para mantener abierta la discusión sobre el papel político de la universidad y su responsabilidad en hacer efectivo el derecho a la educación superior

Los procesos de creación de nuevas universidades produjeron cierto desorden en los patrones clásicos de organización del sistema y de las instituciones; pero ¿con qué sentido político se propone ese “desorden” del orden normalizado de lo que la universidad es? ¿Un desorden que produce novedad a los ojos de los actores institucionales o un desorden que promueve mayor igualdad en el acceso a las universidades?

En estos 30 años de contexto democrático se sostuvo –con diferentes sentidos– una preocupación por la expansión de la educación en general y de la educación universitaria pública en particular. Esta expansión nos permite afirmar sin ninguna duda que el sistema ha cambiado, ha crecido, se ha diversificado, se ha multiplicado, se ha expandido geográficamente y se ha democratizado... y aquí se abre otro debate: ¿se ha democratizado? La respuesta a esta pregunta despliega argumentos de los más variados tonos, que podemos sintetizar así:

Primer argumento: más universidades significa más oferta, pero como lo que se da es una reiteración de los modelos organizacionales que no estuvieron (ni están) pensados para la incorporación de nuevos públicos y no hay manera de reproducir, en estos contextos sociales, institucionales y áulicos, las experiencias formativas tradicionales, lo que se va operando es un proceso de empobrecimiento, deterioro de la experiencia formativa en la universidad. Dicho en breve, hay inclusión pero a costa de la calidad.

Segundo argumento: más universidades significa más oferta, esto produce más incorporación de sectores sociales que tradicionalmente no se incorporaban pero, dadas las dificultades de estos nuevos públicos de responder satisfactoriamente a los requerimientos de la vida universitaria, se produce rápidamente deserción. Dicho en breve, el efecto democratizador que se logra por la expansión y la inclusión se pierde, inmediatamente, por la deserción.

Tercer argumento: lo que importa es la incorporación de nuevos públicos, eso es ya en sí mismo democratización de la educación universitaria. La universidad por fin abrió sus puertas a la sociedad (esa sociedad que es su dueña porque tributa para que exista) y se apropia de sus claustros. Dicho en breve, interesa la inclusión ya que en sí misma produce una experiencia formativa relevante.

Cuarto argumento: esas instituciones que se crean y se multiplican no son universidades sino versiones empobrecidas, politizadas y partidizadas que no cuidan en lo más mínimo su propuesta académica institucional ni su funcionamiento e

hipotecan cotidianamente el sentido de “la academia”. Dicho en breve, es el fin de “LA Universidad”.

Este contrapunto de argumentos (que no son los únicos) circula hoy para describir estos procesos. Nos interesa dejar abierto este debate armando otros argumentos que interpeleen el sentido de la universidad y que desafíen a encontrar modos de recibir a los nuevos públicos con propuestas renovadas, que no pongan en riesgo la calidad de la propuesta formativa ni el valor social del certificado, pero que sí discutan las definiciones de universidad como el lugar de los elegidos. Proponer que la educación superior es un derecho requiere intervenciones políticas macro, políticas institucionales y experiencias áulicas que hagan de este derecho un hecho para la vida de cada uno de los chicos y las chicas que ingresan a nuestras instituciones de educación superior. Esto requiere que podamos mirar críticamente cierto *habitus* profesional docente que rápidamente responsabiliza a los estudiantes de no estar a la altura de las exigencias de la universidad, como si –en palabras de Eduardo Rinesi– no fuera responsabilidad de la universidad estar a la altura de las necesidades formativas de los estudiantes.

Pero es cierto, también, que es necesario mirar críticamente los proyectos académicos e institucionales de las universidades, no porque haya que preservar la academia sino para que no sean, efectivamente, versiones empobrecidas destinadas para los nuevos sectores sociales a los que no les corresponde o no son capaces o no podrán con la versión “verdadera” de la experiencia universitaria.

Existen muchos otros aspectos que se pueden sumar al debate: hay cuestiones referidas a la desinstitucionalización de la centralidad del saber a favor de una búsqueda de credenciales; la vulnerabilidad a la primacía de una lógica política por sobre la lógica institucional y académica, que pone en riesgo el sentido de la universidad como lugar de producción y distribución de saberes socialmente relevantes. Porque habrá una simulación de democratización si persisten las desigualdades encubiertas en ofertas formativas diferentes para diferentes sectores sociales y se diluye su papel fundamental en la producción de ciencia y técnica al servicio de la sociedad. El desafío es pensar una universidad que incluya estas tensiones, sosteniendo el registro de lo político, definido como “cosa pública”, articulando estas dimensiones con el hacer del oficio, el *métier* de la universidad que es el trabajo en torno al conocimiento.

Cuando algunos afirman escandalizados que la universidad ha perdido su sentido, cuando se augura la muerte de esta institución axial de la sociedad, el sistema universitario crece y se transforma, hay más instituciones, más estudiantes, más carreras. La universidad parece ser –como dice la canción– *un muerto que no para de nacer*.

A PARTIR DE 2003 SE PRODUJO UN CAMBIO DE SENTIDO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS HACIA LA UNIVERSIDAD, EN RELACIÓN CON LA ORIENTACIÓN PREDOMINANTE DURANTE LOS AÑOS '90. MAYOR INVERSIÓN, EXPANSIÓN GEOGRÁFICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DE GESTIÓN PÚBLICA, CREACIÓN DE PROGRAMAS DE BECAS, PROMOCIÓN DE CARRERAS PRIORITARIAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO ARGENTINO Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FUERON ALGUNAS DE LAS DECISIONES MÁS DESTACADAS.

# UNIVERSIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN BALANCE SOBRE INICIATIVAS Y PROGRAMAS PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS



por **ANABELLA LUCARDI**. Abogada (UBA),  
maestranda en Administración y Políticas Públicas  
(UdeSA) y docente e investigadora de la Universidad  
Nacional de Avellaneda



**E**ste artículo pretende reflexionar sobre los vínculos entre universidad y Estado o, mejor dicho, acerca de la relación entre las políticas públicas y la universidad, pues esta segunda lectura permite reconciliar la falsa dicotomía entre ambos términos, que aluden no a cosas distintas sino a una parte de un todo y al todo propiamente dicho durante las últimas décadas y, en particular, dar cuenta de las políticas públicas que, bajo el formato de diversas iniciativas y programas, se dirigieron hacia el sistema universitario nacional con el objeto de fortalecer sus funciones y acompañar su crecimiento.

Sin duda, las características de la relación entre las políticas públicas y la universidad en nuestro país se fueron transformando durante las últimas décadas. Desde el retorno de la democracia hasta nuestros días podemos identificar distintas etapas asociadas, naturalmente, a los momentos políticos en los cuales se inscriben, que representan diversas estrategias de actuación del poder ejecutivo y modos variados de ejercer la regulación estatal.

En este sentido, abordaremos en primer lugar una caracterización del rumbo de las políticas públicas para la educación universitaria durante la década de los noventa y plantearemos el cambio de direccionalidad que estas adoptan a partir de los primeros años del siglo XXI, es decir, desde 2003 en adelante. En segundo lugar, explicitaremos las principales políticas que fueron impulsadas en las últimas décadas orientadas a garantizar la calidad, pertinencia e inclusión de la enseñanza universitaria en el marco del sistema universitario nacional de gestión pública.

Con carácter previo, nos interesa puntualizar acerca de un hecho insoslayable que permite otorgar perspectiva a los temas que nos proponemos analizar. Se trata del reconocimiento de la educación superior como un *bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado* practicado en la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior del IESALC (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe) elaborada en la

ciudad de Cartagena de Indias en 2008 con el objeto de reunir la opinión de la comunidad académica regional con miras a la Conferencia Mundial de Educación Superior en París de 2009. Dicho esto, resulta claro que la responsabilidad sobre la educación superior para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la universidad implica un quehacer por parte del Estado. Veamos entonces qué acciones impulsó el Estado en ese rol.

En forma preliminar, cabe destacar que desde la segunda mitad del siglo XIX la Argentina reconoce, en la cima de su ordenamiento jurídico, el derecho a la educación. Este reconocimiento constitucional rige el sentido de la obligación que pesa sobre el poder legislativo, en tanto le corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna y, asimismo, que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal.

En este contexto, la educación superior universitaria se encuentra regida por la Ley de Educación Superior, sancionada en 1995 y fuertemente asociada a las recetas que el neoliberalismo propuso para las reformas de Estados en general y que, desde ya, tuvieron su aplicación en el ámbito de la educación superior: orientación hacia el mercado, incentivo a la obtención de recursos propios, instalación de la evaluación vinculada al financiamiento, diversificación del sistema a través del desarrollo de universidades privadas, forman parte de las características que en forma unánime han sido reconocidas como identitarias del proceso de reforma de la educación superior en nuestro país en los años noventa. Todo ello redundó en una redefinición del rol del poder ejecutivo en relación con la educación superior que, no obstante el ejercicio activo de la regulación estatal, en forma paradójica mostró un Estado ausente, provocando una fragmentación y desarticulación de las políticas educativas, producto de la mercantilización de la educación superior.

Ahora bien, sostenemos que las experiencias progresistas que gobernaron en nuestro país y en la región a partir de los años dos mil impulsaron un nuevo modelo de Estado y de intervención estatal que produjo cambios significativos en la orientación

de las políticas públicas. En lo relativo a la educación superior, el rol dominante del mercado como organizador de la agenda pública durante la etapa anterior fue desplazado. En su lugar, se recuperó la posición principal del Estado como planificador de las políticas educativas, desde una perspectiva que considera la educación universitaria un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado. Como se verá a continuación, los cambios legislativos evidenciaron un cambio de época y se orientaron en consonancia con el rumbo general del gobierno, que comenzó a mostrar preocupación por consolidar un modelo de país productivo y que reconoció el rol primordial de la educación en el fortalecimiento del desarrollo económico y social de la Nación.

En este marco, la Ley de Educación Nacional, sancionada en 2006, dispuso la homogeneización de todo el sistema educativo nacional, estableció la obligatoriedad de la educación secundaria y, en lo relativo a la educación universitaria, se propuso “fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional”. Adicionalmente, prohibió expresamente suscribir tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que implicaran concebir la educación como un servicio lucrativo o la mercantilizaran.

Por su parte, las modificaciones al texto de la LES que se produjeron en el 2015 reflejan un cambio de direccionalidad en las políticas para la educación superior en relación con los años noventa. Así, pues, la denominada “Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior” sustituyó enteramente algunos artículos de la LES e incorporó otros. En lo principal, la ley reemplaza la conceptualización acerca de la educación superior como “servicio” por el reconocimiento de que la educación y el conocimiento son “un bien público y un derecho humano personal y social”, en consonancia con lo establecido por la Ley de Educación Nacional. En segundo lugar, describe el contenido de la responsabilidad principal e indelegable del Estado sobre la educación superior y dispone que debe garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso. Asimismo, la ley ordena proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables y, asimismo, dispone promover políticas de inclusión educativa.

Por otra parte, consagra la gratuidad de los estudios de grado en las instituciones educativas universitarias de gestión estatal.

*Sostenemos que las experiencias progresistas que gobernaron en nuestro país y en la región a partir de los años dos mil impulsaron un nuevo modelo de Estado y de intervención estatal que produjo cambios significativos en la orientación de las políticas públicas. En lo relativo a la educación superior, el rol dominante del mercado como organizador de la agenda pública durante la etapa anterior fue desplazado.*

Asimismo, y en la misma línea de lo establecido por la Ley de Educación Nacional, prohíbe a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización. Por último, reconoce el ingreso irrestricto a las carreras de grado, complementario con los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional no excluyentes que cada institución disponga.

Creemos que la última reforma de la LES se inserta en el camino de sentar bases para la política pública universitaria en consonancia con aquellas que fueron trazadas para la política educativa en general a partir, principalmente, del reconocimiento de la educación superior como un *bien público* y un *derecho humano personal y social*. Asimismo, sostenemos que la reforma de la LES vino a cristalizar normativamente la direccionalidad de las políticas públicas que venían siendo desarrolladas por los poderes del Estado en forma previa, y que abordaremos en la próxima sección. Es decir, en nuestro entendimiento, a partir de 2003 se produjo un cambio de sentido en la formulación de las políticas públicas universitarias, que fue profundizándose con el correr de los años y decantó en la reforma de la LES en 2015. Nos ocuparemos, entonces, a continuación, de dar cuenta de las estrategias que implementó el poder ejecutivo en este sentido. Abordaremos a continuación un conjunto de políticas públicas; algunas de ellas conforman un marco general de políticas y otras se consolidaron a través de programas específicos. En ambos casos contribuyen a caracterizar la direccionalidad de las políticas públicas para la educación superior de las últimas décadas. Trabajaremos sobre: la inversión creciente y sostenida en educación superior; la expansión geográfica del sistema universitario de gestión pública; la implementación de programas de fortalecimiento de la calidad y pertinencia de la educación universitaria; la creación de programas de becas de ayuda económica a estudiantes de bajos recursos; la promoción de carreras universitarias prioritarias para el desarrollo económico y productivo del país, y el mejoramiento de la infraestructura universitaria.



*El presupuesto universitario muestra una evolución ascendente sostenida desde 2003, con un crecimiento anual promedio superior al 30%. El gasto del sector universitario estatal en 2004 se ubicaba en torno a los 2.601 millones de pesos corrientes, mientras que en 2015 alcanzó los 58.356 millones de pesos.*

### **Inversión presupuestaria e incremento de los salarios docentes**

Sin duda, la condición de posibilidad del conjunto de políticas públicas impulsadas por el poder ejecutivo para el sector universitario, que asumieron el formato de diversos programas de mejora de la educación superior, fue el notable aumento de los recursos financieros destinados a la educación universitaria. El presupuesto universitario muestra una evolución ascendente sostenida desde 2003, con un crecimiento anual promedio superior al 30%. El gasto del sector universitario estatal en 2004 se ubicaba en torno a los 2.601 millones de pesos corrientes, mientras que en 2015 alcanzó los 58.356 millones de pesos.

El aumento de la inversión presupuestaria se refleja también en el sensible incremento de la participación del presupuesto universitario en el Producto Interno Bruto en el mismo período. Mientras que en 2004 el gasto destinado a educación universitaria representaba el 0,54% del PIB, en 2015 alcanzó el 1,00% del PIB, casi duplicando el nivel en el que permaneció históricamente. La evolución creciente de la participación en el PIB del gasto en educación superior a lo largo de estos años coincide con la preocupación del Estado nacional por la ampliación de las oportunidades de acceso y el sostenimiento del sistema universitario. Asimismo, refleja principalmente la mejora en el salario real de los docentes universitarios y de los trabajadores administrativos de las universidades, rubros que absorben el 75% en promedio del total de los recursos presupuestarios de las universidades nacionales, y –junto con el financiamiento de los gastos corrientes– el 95% en promedio de la partidas que se asignan directamente a cada institución por medio de la Ley de Presupuesto, y que hasta 2004 se encontraban prácticamente congelados. En resumen, es muy considerable el aumento del presupuesto universitario en la última década y la curva que muestra su participación en el PIB es sostenidamente ascendente desde 2004, incrementándose por encima de la inflación, considerando estimaciones oficiales y privadas, evidenciando un quiebre en la tendencia de congelamiento presupuestario de la década de los noventa.

*Mientras que en 2004 el gasto destinado a educación universitaria representaba el 0,54% del PIB, en 2015 alcanzó el 1,00% del PIB, casi duplicando el nivel en el que permaneció históricamente.*

### **Expansión geográfica del sistema universitario**

Un segundo hecho que, creemos, resulta ineludible a la hora de analizar el conjunto de políticas para la universidad desplegadas durante las últimas décadas, está relacionado con la política de creación de universidades nacionales impulsada por los poderes del Estado y que significó una transformación sustancial en la fisonomía del sistema universitario. El proceso de expansión del sistema universitario de gestión estatal en nuestro país fue lento desde la creación de la Universidad Nacional de Córdoba en 1613 hasta 1960, mientras que a partir de la década de los setenta fue muy vigoroso. Concretamente, entre 1971 y 1973 se produjo la primera oleada expansiva del sistema de educación superior universitario asociada al Plan Taquini, con la creación de más de una decena de nuevas universidades. En lo que aquí principalmente nos interesa, entre 1989 y 1995 se produjo un segundo y fundamental período expansivo durante el cual se crearon nueve instituciones educativas universitarias, seis de ellas ubicadas en distritos del conurbano bonaerense: se trata de las universidades de Quilmes, San Martín, Tres de Febrero, Lanús, La Matanza y General Sarmiento (Malvinas Argentinas).



Finalmente, a partir del año 2003 asistimos a una nueva ola expansiva del sistema universitario de gestión pública, que se manifestó con la creación, entre 2003 y 2015, de veintitrés universidades nacionales e institutos universitarios nacionales a lo largo y a lo ancho del país. Estas instituciones se situaron en distintos distritos del conurbano bonaerense (Florencio Varela, Avellaneda, Moreno, José C. Paz, Hurlingham, entre otros), en diversas provincias que aún no contaban con una universidad (Río Negro, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) y en las principales ciudades de algunas provincias que sí tenían alguna universidad radicada en su territorio (Chilecito, Rafaela, entre otras).

Un análisis sintético de este proceso nos permite afirmar que la expansión geográfica del sistema universitario que se produjo en las últimas décadas contribuyó a ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior a sectores que se encontraban tradicionalmente excluidos y, en ese sentido, tornó progresivamente más cierto el efectivo ejercicio del derecho a la universidad.

Así, aun cuando la política creación de universidades durante los noventa no estuviera orientada en este sentido, en efecto, la instalación de instituciones educativas universitarias en distritos densamente poblados y alejados de los centros universitarios tradicionales y en provincias argentinas que no contaban con una universidad, mostró un incremento de la matrícula universitaria a nivel global que refleja una ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior. Por su parte, sostenemos que la política de creación de universidades durante la última década, concretamente a partir de 2003, también constituye una política pública democratizadora, con la diferencia de que esta sí fue orientada por los poderes del Estado en ese sentido, y se asocia al reconocimiento del *derecho a la universidad* como derecho universal, tanto individual como colectivo, cuyo efectivo ejercicio es demandado por la sociedad, y dio lugar –sostenemos– a la implementación de un conjunto de políticas públicas sociales y educativas de corte inclusivo, entre las que se encuentra la creación de instituciones educativas universitarias. Con la creación de estas instituciones, al día de hoy, el sistema universitario argentino de gestión estatal se encuentra integrado por más de cincuenta instituciones educativas universitarias, de las cuales tan sólo diez existían cincuenta años atrás.

## Programas especiales de la Secretaría de Políticas Universitarias

La inversión que realiza el Estado nacional en el sistema universitario se materializa a través de diversos canales de financiamiento. Principalmente, por medio de la asignación de recursos del Tesoro Nacional, cuyos créditos distribuye anualmente la Ley Nacional de Presupuesto a cada una de las instituciones universitarias. Adicionalmente, las universidades reciben transferencias financiadas por el Tesoro Nacional, que ejecuta la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). También perciben recursos financiados por otras jurisdicciones de la administración central (distintas del Ministerio de Educación).

En este contexto, la SPU dirigió al conjunto del sistema universitario una batería de políticas. El conjunto de programas implementados por la SPU fue variando a lo largo de los años, y practicar una sistematización exhaustiva de las iniciativas impulsadas durante los períodos considerados reviste cierta dificultad. En este sentido trataremos de enumerar los principales programas y aquellos que han tenido cierta pervivencia a lo largo de los años.

En primer lugar, el Programa de Calidad Universitaria tiene a su cargo el desarrollo de convocatorias no competitivas a carreras de grado de universidades nacionales declaradas de interés público o que hayan cumplido el proceso de acreditación, con el objetivo de financiar proyectos de mejora de la gestión educativa, actividades interinstitucionales, proyectos de formación y desarrollo de los recursos humanos académicos y proyectos de fortalecimiento de infraestructura, equipamiento y bibliografía. En este contexto, se han implementado “proyectos de mejoramiento de la enseñanza” en las más diversas disciplinas, entre ellas: Agronomía, Ingeniería, Informática, Veterinaria, Arquitectura, Medicina, Odontología, Farmacia y Bioquímica.

Asimismo, y en relación con las carreras de las universidades nacionales de gestión pública en general, se desarrollan también convocatorias no competitivas con el objeto de apoyar la formación de recursos humanos en áreas prioritarias para el desarrollo nacional o de alta vacancia y de consolidar actividades de investigación, desarrollo, transferencia y vinculación de las universidades a través del incremento de la dedicación de sus investigadores. En esta línea, se implementaron “proyectos de apoyo” dirigidos a carreras de Ciencias Sociales, Humanidades, de Cien-



cias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática. Por su parte, el Programa de Apoyo a Universidades Nuevas (PROUN) asigna recursos a universidades de reciente creación para llevar a cabo acciones que sostengan, mejoren y desarrollen sus proyectos institucionales. Se implementa a través de proyectos plurianuales de diez años que presentan las universidades y, en los hechos, representan un significativo aporte para que las nuevas instituciones educativas puedan atender a las necesidades particulares de cada diseño institucional. En segundo lugar, el Programa de Voluntariado Universitario (PVU) comenzó a implementarse en 2006 con el objeto de profundizar la función social de la universidad, integrando el conocimiento producido en las aulas universitarias con las problemáticas sociales, de modo de contribuir a solucionar problemas que afectan a las comunidades y atender las demandas de las mayorías. Sus objetivos son: alentar la participación de los estudiantes universitarios en la identificación y solución de problemáticas comunitarias; promover el compromiso social de los futuros profesionales, a través de la comprensión de la función social del conocimiento, de la ciencia y la tecnología; favorecer la articulación de las instituciones educativas de nivel superior universitario con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, priorizando proyectos que requieran la colaboración de las mismas en su diseño e implementación; facilitar desde las comunidades universitarias recursos humanos calificados para actuar sobre las diferentes problemáticas existentes e impulsar la integración académica; y el reconocimiento curricular de las actividades realizadas por los estudiantes en el marco de los proyectos de voluntariado universitario. En tercer lugar, el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) tiene como objetivo el de fomentar y contribuir al proceso de integración regional e internacionalización del sistema universitario. Dicho propósito ha constituido, durante los períodos analizados, uno de los ejes de la política universitaria nacional en tanto tiene un rol fundamental en el fortalecimiento de las instituciones

y su proyección en el ámbito internacional. Las iniciativas desarrolladas por el PIESCI se orientan a la cooperación internacional universitaria y a la internacionalización de las instituciones de educación superior con énfasis en el ámbito del Mercosur y la Unasur, en consonancia con el contexto de favorecimiento de la integración regional en América del Sur. En esa línea se celebraron acuerdos de acreditación regional para carreras de grado (Acreditación Regional de Carreras Universitarias del Sur ARCU-SUR) y convenios bilaterales de convalidación y reconocimiento mutuo de títulos de grado extranjeros con países de la región; se impulsaron programas de movilidad de estudiantes de grado y posgrado, docentes, investigadores y miembros de la gestión universitaria (Programa MARCA) y se desarrollaron programas de asociación académica para el fortalecimiento de posgrados, entre otras acciones de cooperación internacional regional (NUCLEO Mercosur) y bilateral con otros países del mundo (Alemania, Brasil, Chile, Cuba, España, Francia, Japón, entre otros).

En la misma línea, el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) promueve la comunicación de la oferta de grado y posgrado y la asociación de las universidades argentinas en el exterior para la investigación y el intercambio, auspicia procesos de integración con distintas organizaciones internacionales de universidades, fomenta la creación de redes y consorcios de las universidades en el ámbito internacional e impulsa el posicionamiento de la Argentina como país de excelencia para la enseñanza del español como lengua segunda o extranjera. Como instrumentos para la ejecución de estas acciones se contempla la conformación de redes entre universidades locales y del exterior y la realización de ferias y misiones. Producto de diversas convocatorias, la SPU, a través del PPUA, financió la creación y consolidación de cientos de redes universitarias internacionales que vinculan a equipos de investigación, docentes y estudiantes de distintas universidades, de todos los campos académicos y de las más diversas áreas, que ejercen, asimismo, las distintas funciones universitarias. Por su parte, a través de participación del PPUA en distintas ferias internacionales universitarias y misiones, se promovió a la Argentina como destino académico y se impulsó la proyección internacional de las editoriales universitarias.

Por último, forman parte también de las iniciativas financiadas por la SPU los programas nacionales de becas universitarias y el Plan Estratégico de Formación de Ingenieros, sobre los cuales, por su particular relevancia, nos referiremos separadamente a continuación.

## Becas universitarias

En relación con la inclusión educativa, el Estado implementó dos programas nacionales de becas destinados a estudiantes de bajos recursos. Así, el esquema de becas nacionales para estudiantes de la educación superior está integrado por el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB).

El PNBU fue creado en el año 1996 y está dirigido a promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior. El objetivo de este sistema de becas es facilitar el acceso y la permanencia de alumnos de bajos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en las universidades nacionales o institutos universitarios. Por su parte, el PNBB fue creado en el año 2009 y tiene como misión otorgar becas de estudio a alumnos de bajos recursos que ingresen al sistema de educación superior en la rama de las carreras vinculadas a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y ciencias básicas. El objetivo de este programa de becas para carreras científicas y técnicas es incrementar el ingreso de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos a carreras universitarias, profesorado o tecnicaturas consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo de nuestro país, así como también, incentivar su permanencia en las carreras y alentar su egreso en áreas clave para el desarrollo económico. El objetivo de ambos programas, como ha sido puesto de manifiesto por los máximos responsables políticos del gobierno, es fortalecer la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior y universitaria, a través de incentivos económicos que permitan a jóvenes de bajos recursos hacer frente a los gastos que demanda el estudio de una carrera en el sistema de educación superior. Asimismo, complementariamente, el objetivo de la línea especial de becas vinculada con las carreras científicas y técnicas es incentivar el estudio de carreras prioritarias para el desarrollo productivo y económico del país, para lo cual también se busca fortalecer el ingreso de jóvenes de hogares vulnerables al estudio de determinadas carreras universitarias y

terciarias, consideradas particularmente estratégicas y para lo cual el Ministerio de Educación de la Nación las enumeró en un listado de carreras prioritarias.

El PNBU y PNBB son una política pública que financia la demanda de educación superior y puede caracterizarse como de tipo “compensatorio”, pues tiene como objetivo compensar una serie de inequidades, originadas en distintas razones de índole económica y social, que generan desiguales posibilidades de acceso a la educación universitaria de los jóvenes provenientes de hogares con bajos recursos, en relación con los estudiantes de clases medias, o medias altas, para quienes el acceso a la educación superior no sólo no presenta un obstáculo económico sino que se encuentra plasmado fuertemente como parte del plan de vida de dichos jóvenes.

La inversión del Estado nacional en el PNBU y en el PNBB durante el período 2003-2015 fue de 2.522.879.836 pesos, correspondiendo una inversión de 704.974.800 pesos al PNBU y de 1.817.905.036 pesos al PNBB. Por último, cabe señalar que una característica de las políticas que propician la asignación de recursos dirigidos a la demanda es que permiten mayores niveles de planificación estatal, orientados, en este caso y en primer lugar, a la reducción de las desigualdades de acceso y permanencia en el nivel universitario, y en segundo lugar, a impulsar el estudio de carreras de interés prioritario para el desarrollo nacional.

*A partir del año 2003 asistimos a una nueva ola expansiva del sistema universitario de gestión pública, que se manifestó con la creación, entre 2003 y 2015, de veintitrés universidades nacionales e institutos universitarios nacionales a lo largo y a lo ancho del país.*



## Plan estratégico de formación de ingenieros

El Plan Estratégico de Formación de Ingenieros 2012-2016 (PEFI) fue impulsado por la cartera educativa, en el entendimiento de que la ingeniería es una disciplina fundamental para el desarrollo industrial, permite impulsar la innovación productiva y disminuir los niveles de dependencia tecnológica.

Las acciones que emprendió el PEFI se orientaron a asegurar la calidad en la formación a partir de la declaración de interés público de las carreras de ingeniería a través de la acreditación nacional, y en algunos casos regional, de las mismas. Asimismo, se pusieron en marcha sendos Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza de Ingeniería (PROMEI), con el propósito de contribuir a apoyar las mejoras que debían encarar las universidades como resultado de los procesos de acreditación. En ese contexto, se financió la ejecución de proyectos de mejora plurianuales de cuatro años de duración en la totalidad de las carreras acreditadas de las universidades nacionales.

Adicionalmente, se fortaleció el financiamiento del Programa Becas Bicentenario destinado a estudiantes de carreras prioritarias y se celebraron acuerdos internacionales de movilidad e intercambio y convenios para el reconocimiento mutuo de titulaciones acreditadas, principalmente entre los países del Mercosur.

Asimismo, el PEFI desarrolló acciones tendientes a generar vocaciones tempranas y facilitar el tránsito entre la secundaria y la universidad, fortalecer la retención a lo largo de la carrera e incrementar la graduación de alumnos avanzados. También se propuso incrementar las actividades de investigación, desarrollo, transferencia, vinculación e innovación en ingeniería.

## Programa nacional de infraestructura universitaria

Además de las acciones de infraestructura universitaria que ejecuta la SPU tendientes principalmente a adecuar las instalaciones edilicias de las universidades de acuerdo con la normativa vigente en materia de seguridad y de garantizar su accesibilidad, en 2005 se suscribió un convenio marco entre la cartera educativa, el entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y las universidades nacionales para realizar obras de infraestructura edilicia. El Programa Nacional de Infraestructura Universitaria fue ejecutado por el citado ministerio y financiado con recursos del Tesoro Nacional y con fondos provenientes de un contrato de préstamo convenido entre la Argentina y el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF. En los hechos el programa significó la ejecución de más de doscientas cincuenta obras –entre construcción de nuevos edificios, ampliaciones y modernizaciones edilicias– en la enorme mayoría de las universidades nacionales con una inversión, entre 2003 y 2013, superior a 1.877.149.477 pesos.

En estas páginas intentamos dar cuenta de una serie de decisiones en materia de política pública que constituyeron una toma de posición por parte del Estado que, a través de su actuación, privilegió el desarrollo de políticas orientadas al fortalecimiento institucional del sistema, al aseguramiento de la calidad y la pertinencia social de la universidad y a garantizar la inclusión educativa universitaria.

La implementación de estas políticas públicas refleja que, durante las últimas décadas, la planificación estatal no se limitó al sostenimiento del sistema a través del financiamiento destinado a solventar los gastos de funcionamiento –que, desde luego, insumen una proporción mayoritaria del gasto universitario total debido a la magnitud del sistema universitario argentino y que, por otra parte, también revelan un compromiso con la recomposición de los niveles salariales de los trabajadores docentes y no docentes universitarios– sino que, por el contrario, avanzó en una nueva direccionalidad de las políticas para el sector, que pretendieron configurar un novedoso paradigma de políticas universitarias, con acento en la planificación y la autonomía responsable, relación que supone la conjunción entre las necesidades del Estado como representante del interés público, la satisfacción de las demandas del conjunto de la sociedad y el rol fundamental de las universidades como promotoras de la generación del conocimiento científico y tecnológico y de las capacidades formativas que requiere la construcción de un proyecto nacional.

por **CARLOS PÉREZ RASETTI**. *Profesor-Investigador de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, de la que fue rector. Director de la Maestría en Gestión de la Educación Superior de la Universidad Nacional de la Matanza. Coordinador de la Red IndicES (Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior). Fue miembro de CONEAU y secretario ejecutivo de los CPRES*



LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS (SPU), EN 1993, Y LA SANCIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR, EN 1995, MARCARON LAS PAUTAS SOBRE EL MODO EN QUE SE EFECTIVA LA JURISDICCIÓN NACIONAL SOBRE LAS UNIVERSIDADES. ENTRE LAS DIVERSAS TAREAS DE LOS ORGANISMOS DEFINIDOS POR LA NUEVA NORMATIVA FIGURAN LA ORIENTACIÓN DE LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO Y BECAS; LA SUPERVISIÓN DE PLANES ACADÉMICOS, DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DE EXTENSIÓN, COMO TAMBIÉN LA COORDINACIÓN DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN.

# LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO



**D**esde agosto de 1995, fecha de promulgación de la Ley de Educación Superior 24.521, se introdujeron distintos organismos de coordinación, planificación y evaluación del sistema de educación superior y, especialmente, del subsistema universitario. Tengamos en cuenta, al respecto, que el Sistema de Educación Superior de nuestro país es binario, está compuesto por dos subsistemas que tienen diferentes jurisdicciones, funciones y características institucionales. Estos son el subsistema universitario y el de los Institutos de Educación Superior (IES) según la denominación que le asigna la Ley de Educación Nacional 26.206, y que usualmente denominábamos “no universitario”. Al subsistema de IES le corresponde la jurisdicción de las provincias y el Consejo Federal de Educación y al universitario la jurisdicción nacional. Nos vamos a concentrar aquí en la descripción de la coordinación del subsistema universitario que es el objeto de este artículo, aunque, eventualmente, mencionaremos al subsistema no universitario en la medida en que existen algunos espacios compartidos y, especialmente, la normativa principal, la Ley de Educación Superior, que abarca a todo el sistema.

Aunque desde los primeros años de la independencia y hasta principios del siglo XX las universidades fueron creadas en jurisdicción provincial, es decir, como universidades provinciales, y la educación es una de las facultades no delegadas por las provincias en la organización nacional, tempranamente se

estableció la jurisdicción nacional para la regulación de las universidades, cuestión que quedó consagrada con la sanción de la primera ley universitaria, conocida como Ley Avellaneda, en 1885. Si bien el caso de la Universidad de Córdoba era distinto –porque es la única anterior a la independencia–, en esta etapa la institución fue asumida por la provincia.

Desde 1995, con la sanción de la ley actualmente vigente, la jurisdicción nacional respecto del subsistema universitario que venía desempeñando el Ministerio de Educación (en ese momento, Ministerio de Cultura y Educación) incorporó un grupo de organismos con distintas funciones e integración. Los estudios comparados llaman a este tipo de organismos genéricamente como

*La CONEAU es un organismo descentralizado del Ministerio de Educación, que funciona con su propio presupuesto y actúa con independencia.*



de “amortiguación”, por tratarse de instancias ubicadas entre las instituciones autónomas y el Poder Ejecutivo y por estar integradas por representantes de ambos espacios.

En ese marco legal, entonces, en la coordinación del subsistema universitario participa el **ministro de Educación** que, con el asesoramiento y la gestión directa de la **Secretaría de Políticas Universitarias**, orienta las políticas para el sector, especialmente mediante su intervención en la formulación del proyecto de presupuesto para las universidades nacionales que será considerado por el Congreso cada año, a través de su intervención en las paritarias de los sectores docente y no docente. Las responsabilidades directas en esta función ministerial están asignadas a la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), que fue creada en 1993 cuando el gobierno de aquel momento decidió asumir un rol más protagónico en la política hacia las universidades nacionales, abandonando la postura de prescindencia frente a la autonomía que caracterizó al gobierno de Raúl Alfonsín. Fue desde esta nueva secretaría que se impulsó el proyecto que terminó con la aprobación de la Ley de Educación Superior 24.521 (LES) y la implementación del esquema de coordinación actual.

La SPU inauguró durante los años '90 los programas de financiamiento orientados como metodología para incentivar distintas líneas de políticas públicas dirigidas hacia las universidades. Un cambio sustantivo de esta modalidad se dio a partir de 2003, cuando estos programas dejaron de ser competitivos y se volvieron universales, es decir, permitieron el acceso a las convocatorias de financiamiento orientados a todas las universidades que decidieran sumarse a los objetivos de cada uno de los programas vigentes en cada etapa.

Actualmente existen diversas líneas de financiamiento orientado. Una de las más antiguas, que se sostiene a pesar de las críticas que sufrió desde un principio de parte de universidades, gremios docentes y académicos, es el Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores. Este programa promueve la investigación ligada a la docencia. Cuenta con dos instrumentos principales: la categorización de los docentes-investigadores y el incentivo económico. El primero aplica pautas homogéneas para la calificación de las aptitudes investigativas mediante la evaluación periódica realizada por comités de pares. El otorgamiento de un incentivo económico a los docentes-investigadores categorizados en el programa estimula la participación. Se asigna a los docentes-investigadores que participen en un proyecto de investigación acreditado por la universidad o por un organismo reconocido por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa del programa. Actualmente están integrados al programa 34.598 docentes-investigadores (de los cuales 22.500 perciben el incentivo). Este nivel de adhesión importante ratifica su vigencia a pesar de que el monto de los incentivos ha perdido peso relativo en los ingresos de los docentes y de los importantes problemas de gestión que afectan los procesos de categorización cuyo trámite, a cargo de las universidades, sufre retrasos muy importantes.

Otros programas vigentes desde 2004 son los que apoyan el mejoramiento de las carreras de grado que realizaron su proceso de acreditación en las convocatorias de CONEAU y algunos dirigidos a carreras que no deben cumplir con este requisito, como las de Ciencias Sociales y Humanidades.

Los programas de financiamiento orientado han perseguido un

amplio abanico de objetivos tanto para apoyar instancias de evaluación y planeamiento institucional, el desarrollo y fortalecimiento de editoriales universitarias, la promoción de carreras informática y de ingeniería, el apoyo a la expansión territorial, a la cooperación con Brasil para el fortalecimiento de posgrados, el financiamiento de proyectos de Voluntariado Universitario, la conformación de redes interuniversitarias, la promoción de la articulación con el nivel secundario y con Instituciones de Educación Superior no Universitaria, la construcción de un sistema de reconocimiento de actividad académica entre instituciones universitarias del país, y otros.

La SPU gestiona, además, programas de becas tanto generales como orientados a algunas carreras en particular, y realiza el apoyo a la implementación de nuevas universidades nacionales. Desde el punto de vista de la regulación del sistema, el Ministerio de Educación ejerce funciones que se concentran principalmente en la Dirección Nacional de Gestión Universitaria y están relacionadas con el reconocimiento nacional de los planes de estudio, la verificación de los títulos que emiten las universidades y la supervisión de las instituciones universitarias privadas, especialmente durante el período inicial, mientras gozan de un reconocimiento provisorio. Esta tarea se hace de manera articulada con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

La LES incorpora a la coordinación de las universidades dos organismos que ya existían como organizaciones de rectores, el **Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)**, que nuclea a los rectores de las universidades nacionales y provinciales, y el **Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)**, que hace lo propio con las autoridades de las instituciones de este sector de gestión. Tanto el CIN como el CRUP habían cumplido funciones de representación de sus respectivos ámbitos, pero con la sanción de la nueva legislación pasan a estar formalmente incorporados al sistema de coordinación con funciones específicas establecidas en la normativa. En principio la representación que siempre ejercieron ahora es formal y constituye una función oficial. El artículo 73 de la LES establece las mismas funciones para ambos consejos:

- a)** Coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos.
- b)** Ser órganos de consulta en las materias y cuestiones que prevé la presente ley.
- c)** Participar en el Consejo de Universidades.

La primera de estas funciones no hace más que reconocer la razón de ser de los consejos y asume la actividad que desde su creación habían desempeñado con mayor o menor intensidad



*Desde 1995, con la sanción de la ley actualmente vigente, la jurisdicción nacional respecto del subsistema universitario que venía desempeñando el Ministerio de Educación (en ese momento, Ministerio de Cultura y Educación) incorporó un grupo de organismos con distintas funciones e integración.*

según las épocas. Pero son los puntos b) y c) los que, funcionando de manera articulada, fueron generando una dinámica nueva para estas dos organizaciones. Más allá de las gestiones que de modo bilateral canalizan el CIN y el CRUP respectivamente con el Ministerio de Educación y, especialmente, con la SPU, su participación en el Consejo Universitario, otro de los organismos de “coordinación y consulta”, según de denominación que les asigna la LES, impulsó una nueva dimensión a su trabajo.

El Consejo Interuniversitario Nacional funciona con un comité ejecutivo (CE) integrado por 13 miembros, incluidos el presidente y el vicepresidente, que son elegidos anualmente por todos los rectores de las instituciones universitarias (universidades e institutos universitarios) que tienen autoridades electas por los claustros y gozan de plena autonomía. Los rectores organizadores de las nuevas universidades tienen voz pero no voto. El comité ejecutivo se reúne periódicamente y también de modo extraordinario para acordar las cuestiones rutinarias y, en ocasiones especiales, se convoca a sesiones ampliadas en las que pueden participar también los otros miembros del CIN. Anualmente se realiza una sesión plenaria en la que se eligen autoridades para el nuevo período anual.

Para el estudio de los temas, el CIN se organiza en 11 comisiones permanentes: Asuntos Académicos; Ciencia, Técnica y Arte; Posgrado; Asuntos Económicos; Asuntos Internacionales; Extensión, Bienestar Universitario y Vinculación Territorial; Relaciones Institucionales; Comunicación y Medios; Conectividad y Sistemas de Información; Acreditación; Vinculación Tecnológica. Son coordinadas por los rectores miembros del CE y las integran representantes de todas las universidades miembro, generalmente los secretarios o autoridades del área correspondiente. Las comisiones cumplen una función de asesoramiento. También se han creado redes entre las universidades estatales para el tratamiento de algunas temáticas. Estas redes hoy remiten a las comisiones del CIN, aunque desarrollan una agenda propia de cooperación para las temáticas alrededor de la cuales se constituyeron. Actualmente son: RUEDA, de Educación a Distancia; Comité Técnico del Deporte Universitario; RedCIUN, de cooperación internacional; REUN, de editoriales universitarias; RedViTec, de Vinculación Tecnológica; ARUNA, de radiodifusoras universitarias; RENAÚ, de medios audiovisuales; RedBien, para Bienestar Universitario; Rexuni, de extensión universitaria. El CRUP se organiza con un consejo plenario que integran todas las universidades miembro y se reúne de manera ordinaria una vez por mes, y un consejo directivo de 12 miembros y 5 suplentes cuya función es ejecutar las decisiones del consejo plenario. Las universidades públicas y privadas participan también en siete organismos regionales en los que comparten funciones con

*Actualmente existen diversas líneas de financiamiento orientado. Una de las más antiguas, que se sostiene a pesar de las críticas que sufrió desde un principio de parte de universidades, gremios docentes y académicos, es el Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores. Este programa promueve la investigación ligada a la docencia.*

los representantes de las provincias y cuya función principal, inscripta en la ley, es la articulación entre los dos subsistemas de educación superior. Se trata de los **Consejos Regionales de Planificación Superior** (CPRES como denominación instalada, ya que resulta más fácil de pronunciar que la correspondiente, CRPES), que constituyen la única herramienta de coordinación horizontal del sistema de educación superior. Su ámbito geográfico y sus funciones han sido modificados levemente en el año 2016. En la actualidad, los CPRES son: Metropolitano (CABA y región metropolitana de Buenos Aires), Centro (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos), Cuyo (Mendoza, San Luis, San Juan, La Rioja), Noroeste (Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y Salta), Noreste (Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones), Sur (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), Bonaerense (la provincia de Buenos Aires, con excepción de la región metropolitana).

En 2006 se crea la secretaría ejecutiva de los CPRES, en el ámbito de la SPU, con la finalidad de impulsar una agenda que, desde ese entonces, abarca diversos temas e iniciativas tanto de articulación con la educación secundaria y superior, como el control de la dispersión geográfica de las universidades, el Programa de Expansión, entre otras.

Finalmente, es el **Consejo de Universidades** (CU) el organismo en el que convergen todas las instancias del sistema y cuya actuación se proyecta con más influencia, tanto por las funciones que le asigna la ley como por la importancia de las cuestiones que el ministerio ha puesto a su consideración y sujeto a los acuerdos allí alcanzados. El Consejo de Universidades está integrado por 7 miembros del comité ejecutivo del CIN, 7 de la comisión directiva del CRUP, un representante (que siempre debe ser un rector) por cada CPRES y un representante del Consejo

Federal de Educación. El CU tiene algunas funciones específicas, a saber:

- ▶ Definir políticas para el desarrollo universitario, promover la cooperación y coordinación entre las instituciones universitarias y coordinar el sistema.
- ▶ Pronunciarse sobre los asuntos que la ley le requiere: normas de acreditación de grado y posgrado.
- ▶ Dar pautas para la articulación de instituciones.
- ▶ Intervenir sobre los asuntos que el Ministerio de Educación solicite opinión.

La tarea más importante del CU ha sido la incorporación de carreras al régimen de acreditación establecido por el artículo 43 de la LES, aprobar los estándares, contenidos mínimos, requisitos de formación práctica y carga horaria para cada una de esas carreras y las normas para la acreditación de las carreras de posgrado. Pero también ha crecido en los últimos años su protagonismo por la cantidad de temas que fueron puestos a su consideración, respecto de cuestiones normativas, como la regulación de la educación a distancia, la expansión de las instituciones y las regulaciones de los CPRES.

Solo nos queda por mencionar a la **Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria** (CONEAU), un organismo con funciones e integración bien diferente a los ya mencionados. La CONEAU es un organismo descentralizado del Ministerio de Educación, que funciona con su propio presupuesto y actúa con independencia. Le corresponden cuatro funciones principales:

- ▶ La evaluación institucional de instituciones universitarias en funcionamiento.
- ▶ La evaluación de proyectos institucionales de nuevas universidades nacionales, de universidades provinciales que requieren

su reconocimiento nacional y de iniciativas que promueven la autorización de nuevas instituciones universitarias privadas.

- La acreditación de las carreras de grado declaradas de interés público y que están incluidas en el régimen del artículo 43° de la LES.

- La acreditación de las carreras de posgrado.

En el caso de las carreras de grado y posgrado se acreditan los proyectos como requisito para habilitar el reconocimiento nacional por parte del Ministerio de Educación, y para las carreras en funcionamiento, se formulan convocatorias periódicas por carrera (en el caso de las de grado) o por áreas de conocimiento (para las de posgrado).

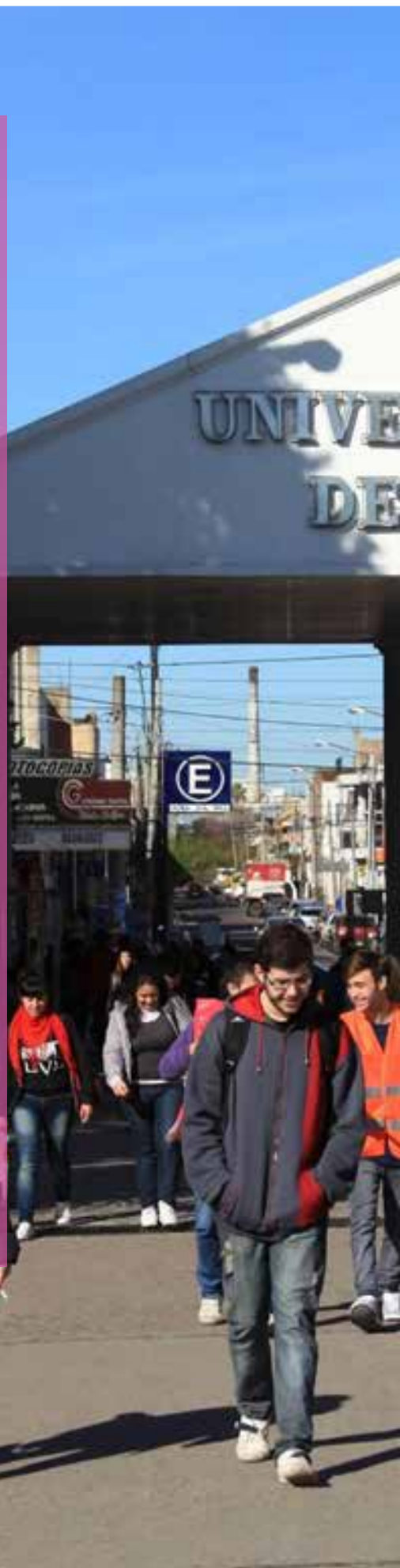
La CONEAU está integrada por 12 miembros cuya designación realiza el Poder Ejecutivo a propuesta de distintos organismos: 3 por el CIN, 1 por el CRUP, 1 por el ME, 1 por la Academia Nacional de Educación, 6 por el Congreso (3 por cada Cámara). Los miembros deben reunir antecedentes académicos relevantes, duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos.

La CONEAU implicó la introducción de la evaluación externa y de la acreditación en nuestro país, en el marco de una tendencia internacional de los años '90 y que se consideraba parte de un set de reformas neoliberales pensadas para inclinar la regulación universitaria hacia las lógicas del mercado. Sin embargo, tanto los procesos de evaluación como los de acreditación adquieren sentido en el marco de las políticas públicas en las que están insertos. La implementación de estos procesos, con fuerte protagonismo de la comunidad universitaria, y los cambios políticos verificados en los años 2000, le asignaron a la evaluación, y especialmente a la acreditación de carreras de grado, un pronunciado sentido de mejoramiento de la calidad que ha ido logrando cada vez mayor aprobación en el sistema.



# LA UNIVERSIDAD EN LOS GOBIERNOS KIRCHNER: LA EXPANSIÓN DE OPORTUNIDADES Y SUS MATICES

EN LOS DOCE AÑOS DE KIRCHNERISMO SE REGISTRÓ UN MAYOR APOYO FINANCIERO E INSTITUCIONAL A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES, COMO TAMBIÉN UNA AMPLIACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE ACCESO A LOS SECTORES VULNERABLES. ASÍ Y TODO, EN MUCHOS CASOS FALTARON LAS INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN Y DE EVALUACIÓN DE ESTAS INICIATIVAS. ADEMÁS, PERSISTE LA DESIGUALDAD SOCIAL EN CUANTO A LAS POSIBILIDADES DE PERMANENCIA Y EGRESO.



por **ADRIANA CHIROLEU**. *Politóloga, profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigadora Independiente del CONICET*

# UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



**E**l ciclo político que se inaugura en mayo de 2003 dejó su impronta en el sistema universitario argentino a través de la implementación de un nutrido conjunto de políticas y programas. Si bien no puede reconocerse una clara línea de política universitaria que atraviese el período de algo más de doce años en los que se suceden las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, sí puede detectarse, en cambio, un relacionamiento amigable entre el Poder Ejecutivo y las universidades nacionales –opuesto a la crispación fomentada en los años '90 por el gobierno de Menem–, una voluntad política de apoyo al sector visible a través del aumento del financiamiento y una ampliación de las oportunidades de acceso de sectores sociales vulnerables por medio de la creación de instituciones públicas y la expansión del apoyo económico. De manera paralela, la ampliación de la cobertura fue estimulada por la extensión de la obligatoriedad del ciclo secundario que estableció la Ley Nacional de Educación y otros programas complementarios. Entre ellos, el plan FinES, plan de finalización de los estudios secundarios para mayores de 18 años, que funciona a partir de 2010, ofreció esquemas de estudio flexibles y personalizados para intentar mejorar las bajas tasas de graduación que apenas se aproximan a la mitad de los jóvenes que ingresan. Estas transformaciones, a pesar de inscribirse en una voluntad democratizadora, no se demostraron efectivas para mover el amperímetro de la desigualdad social que se reproduce en el nivel universitario.

## 1.

### **El financiamiento universitario**

El financiamiento del sector universitario puede tomarse como un indicador de la voluntad política de un gobierno para favorecerlo o perjudicarlo; en tal sentido, este crece de manera sostenida y el presupuesto supera a partir de 2012 el 1% de un PBI que además se expandía a elevadas tasas; la distribución del mismo a través de las fórmulas históricas y los llamados programas especiales permitieron al gobierno combinar el pago de sueldos y la asignación de otros recursos por medio de fondos concursables u orientados a fines puntuales. Esto alentó a las universidades a articular estrategias que les permitieran aumentar sus recursos en un contexto general dominado por la superposición y la ausencia de coordinación entre los programas.

Entre estos se destacan especialmente el Programa de Mejoramiento de la Calidad, que buscó optimizar la capacidad institucional de las universidades y la calidad de sus programas de estudios; el Programa de Voluntariado Universitario, que se orientó a fortalecer la participación de los estudiantes en actividades sociales vinculadas con su formación disciplinar y profesional; el Programa de Promoción de la Universidad Argentina, que procuró promover la actividad universitaria argentina en el exterior y la vinculación de la universidad con actores de la sociedad y el sector productivo de su región, y el Programa de Internacionalización de la Educación Superior.

## 2.

### Las transformaciones del mapa universitario

El sistema universitario se expandió especialmente a partir de 2007, durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, cuando se crean 18 universidades nacionales, 8 de las cuales se asientan en el conurbano de Buenos Aires, 1 instituto universitario y 5 universidades provinciales. Se autorizan también 7 universidades y 2 institutos universitarios privados. Como aconteció en otros ciclos expansivos, estos nuevos establecimientos no surgen de una planificación nacional que tenga en cuenta la oferta y demanda institucional y de carreras existente en cada provincia o región, sino que responde a los reclamos de líderes o caudillos de los partidos mayoritarios o a presiones corporativas.

*Estas transformaciones, a pesar de inscribirse en una voluntad democratizadora, no se demostraron efectivas para mover el amperímetro de la desigualdad social que se reproduce en el nivel universitario.*

Cuadro N° 1. Creación de instituciones universitarias a partir de 1989

|                             | ANTES DE 1989 | 1989-1999 | 1999-2003 | 2003-2007 | 2007-2015 | TOTAL |
|-----------------------------|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Universidades nacionales    | 27            | 9         | 1         | 1         | 18        | 56    |
| Institutos univ. nacionales | 2             | 3         | ---       | 2         | 1*        | 7     |
| Universidades Provinciales  | ---           | ---       | 1         | ---       | 5         | 6     |
| Universidades privadas      | 20            | 20        | 1         | 1         | 7         | 49    |
| Institutos univ. privados   | 2             | 3         | 4         | 3         | 2         | 14    |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

\*El Instituto Universitario de Arte se convierte en 2014 en Universidad Nacional de las Artes y se crea un nuevo Instituto Universitario de carácter público.

Comparativamente con la década de los '90, el nuevo ciclo de expansión institucional se caracteriza por la preeminencia del formato universitario y la creación de establecimientos de gestión pública. Es de resaltar que, en poco más de dos décadas, se crean 29 de las 56 universidades nacionales que existen actualmente, lo que implica una "ampliación de la frontera universitaria" y la territorialización de muchas de estas instituciones en busca de una mayor conexión con las necesidades y reclamos del ámbito en el que se fundan.

En ambos momentos se crean además universidades públicas en el conurbano de Buenos Aires, las cuales, junto a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora –que data de los años '70– suman en la actualidad 15 establecimientos que nuclean más de 170 mil alumnos (12% de la matrícula pública nacional). Los mismos se asientan en una región que alberga 24 partidos, en los que viven alrededor de 10 millones de personas y atienden

preferentemente a una población muy desfavorecida en términos socioeconómicos, acercándole una oferta académica que mejora sus posibilidades de acceder a estudios universitarios. En un porcentaje muy elevado (entre el 70 y el 95% según las instituciones) su matrícula está formada por estudiantes que constituyen la primera generación de universitarios de sus familias, y muchos de ellos también, la primera generación que logró concluir los estudios secundarios. Como tendencia se señala, sin embargo, que en la medida en que comienzan a funcionar incorporan paulatinamente a otros sectores sociales radicados en la zona de influencia.

Muchos de los estudiantes tienen serias falencias en términos de formación, vinculadas con las deficiencias que experimenta toda la educación media, las que se agudizan en los establecimientos que atienden a sectores populares. Estos dos factores, el distanciamiento con las prácticas universitarias vinculado con la ausencia de antecedentes familiares en el nivel y las dificultades académicas, constituyen un desafío significativo para estas instituciones.

Las mismas ofrecen en general carreras de pregrado y grado, con énfasis en las primeras, con salida laboral inmediata que procura no competir directamente con las de las universidades tradicionales más próximas geográficamente (Buenos Aires y La Plata) y buscan además no superponer su oferta con las otras universidades del conurbano. Por ejemplo, en la Universidad Nacional Arturo Jauretche las carreras tienen un fuerte vínculo con el mundo del trabajo y la atención de sectores vulnerables; de tal manera, graduados de carreras como enfermería, kinesio- logía y organización de quirófanos son requeridos por el medio y atienden las necesidades de personas que precisan cuidados intensivos.

Estas nuevas universidades desarrollan estrategias más o menos similares para afrontar el desgranamiento y la deserción que, si bien constituyen una problemática de todo el sistema universitario, se agudizan en estas instituciones: tutorías, acompañamiento pedagógico y actividades de apoyo, además de la asistencia económica a través de becas nacionales y las que aportan las propias instituciones.

Asimismo, implementan programas de articulación con las escuelas medias de la zona y de información a los potenciales alumnos sobre las carreras ofertadas y la ayuda económica disponible.



## 3.

**Los alcances de la ampliación de las bases sociales**

Si analizamos a través del Cuadro N° 2 la evolución de la matrícula de educación superior en su conjunto, puede apreciarse que las tasas de expansión del sector no universitario son superiores a las del universitario y otro tanto ocurre con el segmento privado por sobre el público.

Al respecto, la matrícula universitaria ha venido creciendo a ritmo lento, especialmente en estos últimos años, vinculado con un conjunto de factores entre los cuales destaca el bajo nivel de graduación de la escuela media. Si distinguimos entre las instituciones de gestión pública y las de gestión privada, los datos indican que estas últimas, si bien reúnen apenas poco más del 20% de la matrícula total, tienen un índice de crecimiento muy superior al de las primeras. Este comportamiento –que se ha profundizado en los últimos años– resulta especialmente llamativo en un contexto expansivo del segmento público.

Estas políticas han incidido en la expansión de la cobertura en Educación Superior; en tal sentido, la Tasa Bruta de Escolarización Superior entre 18 y 24 años pasó de 36% en 2001 a 54% en 2014. Si bien la matrícula se ha expandido en todas las instituciones, las nuevas universidades del conurbano experimentaron un crecimiento por encima de las medias nacionales.

Según refleja el Cuadro N° 3, se ha extendido también la presencia en el nivel superior de estudiantes provenientes de los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar; a pesar de esto, la brecha entre los quintiles más y menos favorecidos presenta aún valores altos. Por otra parte, los datos promedian situaciones diversas relacionadas con la segmentación del sistema; en este sentido, la proporción de jóvenes en cada uno de los subsistemas es inversamente acorde al quintil de ingreso: los más acomodados tienen una mayor presencia en el universitario y en el terciario (o no universitario) se insertan aquellos con un origen socioeconómico más bajo.

Por su parte, datos suministrados por el Mapeo de la Educación Superior dan cuenta de que, en 2014, el 64% de los estudiantes universitarios pertenecía a los sectores medios, el 18% a los estratos de altos ingresos y sólo el 16% a los de menores ingresos.

**Cuadro N° 2. Matrícula en Educación Superior según sector de gestión: totales e índice de crecimiento**

|                             | 1999      |          | 2003      |          | 2007      |           | 2011      |          | 2014      |          |
|-----------------------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|
|                             | UNIV.     | NO UNIV. | UNIV.     | NO UNIV. | UNIV.     | NO UNIV.* | UNIV.     | NO UNIV. | UNIV.     | NO UNIV. |
| De gestión pública          | 1.056.650 | 226.003  | 1.273.832 | 288.998  | 1.270.295 | 315.826   | 1.441.845 | 364.196  | 1.468.072 | 527.988  |
| Índice de crecimiento       | 100       | 100      | 20,55     | 27,87    | 20,21     | 39,74     | 36,45     | 61,14    | 38,93     | 133,61   |
| De gestión privada          | 183.886   | 148.175  | 215.411   | 203.102  | 298.770   | 261.683   | 366.570   | 328.752  | 403.373   | 285.502  |
| Índice de crecimiento       | 100       | 100      | 17,15     | 37,06    | 62,47     | 76,60     | 99,34     | 121,86   | 119,36    | 92,67    |
| TOTAL                       | 1.240.536 | 374.178  | 1.489.243 | 492.100  | 1.569.065 | 577.509   | 1.808.415 | 705.216  | 1.871.445 | 813.490  |
| Índice de crecimiento Total | 100       | 100      | 20,04     | 31,51    | 26,48     | 54,34     | 45,77     | 88,47    | 50,85     | 117,40   |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Políticas Universitarias y DINIECE

\* Corresponde a 2008 (el dato 2007 no discrimina entre estudiantes totales y de grado y posgrado).

**Cuadro N° 3. Argentina. Tasa neta de escolarización en el nivel superior según quintiles de ingreso equivalente**

| QUINTILES  | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|
| 1°         | 14,4 | 13,6 | 16,1 | 18,6 | 17,6 |
| 2°         | 17,8 | 20,9 | 21,4 | 25,1 | 22,1 |
| 3°         | 27,9 | 32,7 | 28,2 | 32,6 | 29,9 |
| 4°         | 39,3 | 44,3 | 41,5 | 42,9 | 36,4 |
| 5°         | 57,9 | 59   | 52,9 | 48,3 | 55   |
| Brecha 5/1 | 75,1 | 76,9 | 69,6 | 61,5 | 68   |

Fuente: Elaborado a partir de las bases de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), Universidad Nacional de La Plata y Banco Mundial.

Si orientamos el foco a los graduados universitarios según nivel de ingreso socioeconómico, la información que brinda la Encuesta Permanente de Hogares procesada por García de Fanelli indica que la presencia del primer quintil en la población entre 18 y 30 años se habría expandido de un 2 a un 5% entre 2003 y 2013 mientras la del quinto quintil se ubicaría en este último año en torno al 52%. El primer dato, si bien promisorio, muestra la lentitud con la que se manifiesta el mejoramiento de la participación del quintil de ingresos más bajos, así como la distancia con el de ingresos más altos.

La información empírica permite mostrar que, en estos años, la política de expansión de las oportunidades en educación superior operó especialmente en términos de acceso; la segmentación institucional, sin embargo, y las disímiles oportunidades de los grupos sociales más modestos para permanecer y egresar del nivel aún condicionan fuertemente una democratización real del mismo.

## 4.

### **Apoyo económico a sectores sociales desfavorecidos**

En lo que respecta a la ayuda económica, los programas de becas para estudiantes de universidades públicas (y gratuitas) se establecen a mediados de los años '90 y son ampliados durante el nuevo siglo con líneas especiales para indígenas y discapacitados. En estos años se implementaron también becas para apoyar el desarrollo de carreras estratégicas para el país (ingeniería, ciencias básicas y naturales) y favorecer también a alumnos del sector no universitario. Según datos provistos por el Informe de Gestión 2015 de la Secretaría de Políticas Universitarias, en ese año se otorgaron 62.300 becas con una inversión total de 900 millones de pesos. Si se tiene en cuenta que en 2002 se habían entregado 2.453 becas por un monto de algo más de 7 millones de pesos, queda en evidencia la importancia que esta ayuda económica adquirió en la política reciente. La misma sin embargo no llega a cubrir los requerimientos del segmento más vulnerable que accede a las instituciones de educación superior. Por otra parte, los montos pagados y la irregularidad de los pagos hacen que este aporte no revierta la necesidad de trabajar de los jóvenes de sectores desfavorecidos, convirtiéndose así únicamente en un paliativo.

De manera complementaria a las becas, en 2014 se implementa el PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos), política de transferencia monetaria directa que buscó



estimular la continuidad de los estudios en cualquier nivel educativo o la capacitación con fines laborales; se dirigió a personas de entre 18 y 24 años con ingresos personales y familiares inferiores al salario mínimo, aunque al año siguiente se extendió a aquellos que obtenían hasta tres salarios mínimos. Según datos de fines de 2015, de los 904.950 jóvenes que lo obtuvieron, el 35,4% cursaban estudios superiores: el 19% eran universitarios y el 16,4%, terciarios. Esto supone que alrededor de 320 mil estudiantes de nivel superior se beneficiaron con este subsidio, de los cuales, 172 mil lo hacían en instituciones universitarias nacionales.

Las principales críticas que se esbozaron sobre este programa apuntan a las dudas sobre los resultados concretos esperables y se destaca la ausencia de una evaluación y monitoreo de su funcionamiento e impacto. En una situación similar se encuentran los otros programas de becas, a pesar de sus ya dos décadas de existencia.

Si sumamos los beneficiarios de los programas de Becas y del PROG.R.ES.AR, estos alcanzan alrededor del 13% de la matrícula en instituciones universitarias públicas, lo que constituye un porcentaje por demás significativo. No se conoce, sin embargo, su impacto real en términos de retención de matrícula, regularidad en los estudios, estímulo para la aprobación de materias, graduación, etcétera.

## 5.

### **Para profundizar la democratización o cómo conseguir que los logros se aproximen a las expectativas**

El objetivo democratizador de las políticas implementadas en los años de los gobiernos Kirchner, la voluntad financiadora puesta de manifiesto y la implementación de programas para mejorar las posibilidades de los sectores más desfavorecidos constituyeron una meta meritoria que distingue a las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner. Llama la atención, sin embargo, el desinterés por evaluar el impacto de las políticas y programas, cierta asociación lineal entre impacto y metas cuantitativas o inversión de recursos y sobre todo la distancia entre las expectativas generadas y los logros alcanzados.

Al respecto, puede hipotetizarse que fue la propia hechura de la política la que generó estos resultados modestos. Esto es, la falta de articulación de las políticas de educación superior con las políticas educativas globales y con las de otros ámbitos de la gestión habría limitado su efectividad. Aquellas, además, no constituyen variables independientes, por lo que una ampliación de oportunidades en el nivel requiere de una política mucho más integrada para alcanzar mejores resultados que favorezcan una mayor fluidez social.



# AVATARES DE LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

A PARTIR DE SUS ORÍGENES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1853, LA LEY AVELLANEDA DE 1885 Y SUBSIGUIENTES NORMAS, EL MARCO LEGISLATIVO ARGENTINO MANIFIESTA INCONVENIENTES QUE PUEDEN SER ATRIBUIDOS A LA PERSISTENCIA DE UNA DETERMINADA CONCEPCIÓN POLÍTICO PEDAGÓGICA. MÁS ALLÁ DE LOS AVANCES REALIZADOS, DESDE LOS SECTORES PROCLIVES AL MERCADO SE REINTERPRETAN LOS PRINCIPIOS UNIVERSITARIOS DE AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA EN CLAVE DE MERCANTILIZACIÓN DEL PROCESO EDUCATIVO.

por **ADRIANA PUIGGRÓS**. Doctora en Pedagogía de la UNAM, México; Doctora Honoris Causa de la Universidad Nacional de La Plata; Master en Educación del CINESTAV, México, y Licenciada en Educación de la UBA. Ha sido Directora General (Ministra) de la Educación de la Provincia de Buenos Aires y presidenta de la Comisión de Educación de la HCDN. Publicó 25 libros de su autoría y 30 en coautoría.

EDUCACIÓN  
DE EXCELENCIA  
Y PARA  
TODOS!!



**S**i bien es cierto que las leyes deben ser leídas teniendo en cuenta las fronteras político culturales de la época en que fueron elaboradas, la legislación argentina sobre educación presenta problemas que se inscribieron en la Constitución nacional en 1853 y superan ampliamente aquellos límites. Su persistencia hasta la actualidad permite plantear la hipótesis de que corresponden más a decisiones profundas de la sociedad que a errores o insuficiencias de sus redactores. Ninguna de las leyes que se dictaron con posterioridad a la Carta Magna cambió o logró variar sustantivamente los criterios acordados por los primeros constituyentes. Aquellos son los fundamentos del sistema educativo argentino que han regido durante más de un siglo, sosteniendo un equilibrio que ha sido al mismo tiempo favorable al desarrollo desigual de la educación, en el territorio y en la sociedad, cuanto aportante imprescindible de la soberanía nacional.

Debemos observar que la responsabilidad de la educación primaria fue adjudicada en el artículo 5° a las provincias, guardando para sí la Nación la del mismo nivel ubicada en sus jurisdicciones (Capital Federal y Territorios Nacionales), así como la educación de adultos en cárceles y regimientos y los departamentos de aplicación de las escuelas normales, bajo la ley 1420/1884. El mismo artículo establece la gratuidad de la educación primaria. La ley de autoría del senador Manuel Láinez (4878/1905) intentó intervenir habilitando la creación de escuelas nacionales “en las provincias que así lo solicitaren”, de modo que agregó una modalidad más a las ya existentes, es decir, las escuelas provinciales públicas-estatales y privadas.

El artículo 14° establece el derecho de todos los habitantes de la República a enseñar y aprender, así como a profesar libremente su culto. Este último artículo tiene complemento en el 25° que, alentando el fomento de la inmigración europea, impide la restricción, limitación o gravación impositiva del ingreso al país de los extranjeros “que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, *e introducir y enseñar las ciencias y las artes*” (bastardillas de la autora).

Finalmente, la Constitución de 1853, en su artículo 16, adjudicó al Congreso de la Nación la sanción de planes y programas para la educación general y universitaria. Encontramos, entonces, que los constituyentes concibieron un sistema de educación que abarcara desde la educación “básica” hasta la universidad, dado que las ligan en el enunciado de ese artículo, aunque los límites

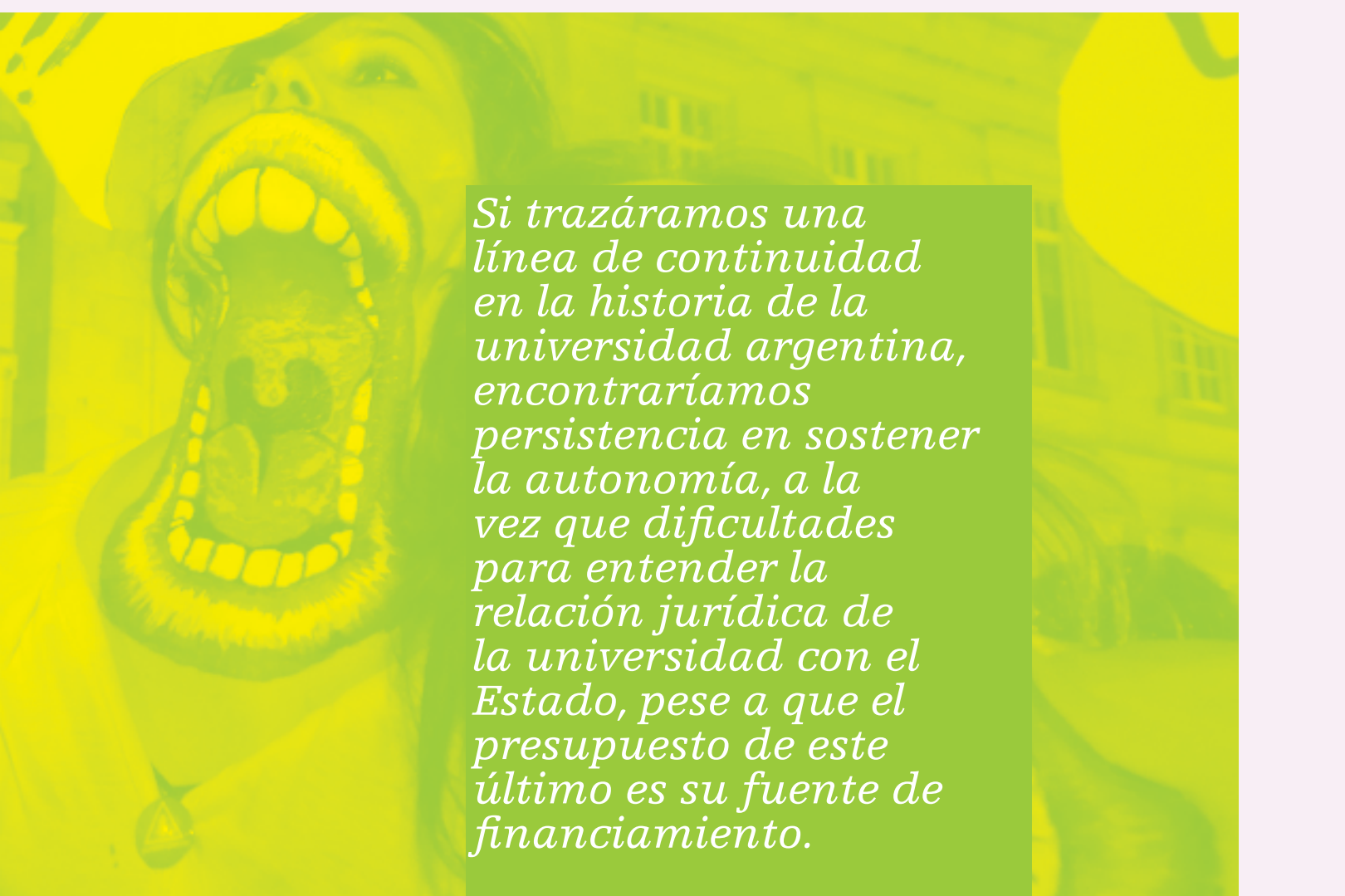
de la educación “básica” recién se expresan en 1884 cuando se dicta la ley 1420, que dibuja con claridad la frontera entre la educación primaria y media. En cuanto a la frontera entre la educación media y la universitaria, pueden considerarse como antecedentes dos hechos históricos: el Colegio de Concepción del Uruguay, fundado por Justo José de Urquiza en 1849, y la Escuela Normal de Paraná, fundada por Domingo Faustino Sarmiento en 1870.



### La autonomía está en los orígenes

La Ley Avellaneda, sancionada el 25 de junio de 1885, ubica a las universidades de Buenos Aires y Córdoba en la tradición de autonomía, originada en las universidades europeas en el siglo XIII. Dicha atribución se ha referido a los poderes de la época, ya fuere eclesiásticos o estatales, con sentidos que difirieron escasamente entre sí a lo largo de la historia. En los antecedentes de las universidades de Bolonia y París, los colectivos estudiantiles

—denominados “naciones”— pugnaban por estatutos que posibilitaran la liberación de la enseñanza respecto de las concepciones tradicionales, así como la modernización de su formación, avanzando hacia nuevas profesiones que, aunque de manera borrosa, ya se perfilaban (para una mayor profundización del tema, recomiendo los libros “Adiós a la Universidad. El eclipse de la Humanidades”, de Jordi Llovet, 2008, e “Historia de la Universidad de París y de la Sorbona. De los orígenes a Richelieu”,



*Si trazáramos una línea de continuidad en la historia de la universidad argentina, encontraríamos persistencia en sostener la autonomía, a la vez que dificultades para entender la relación jurídica de la universidad con el Estado, pese a que el presupuesto de este último es su fuente de financiamiento.*

*El gobierno de Raúl Alfonsín no dictó una ley universitaria integral, sino medidas parciales, como el decreto ley 154/83, la ley 23.068 que restablecía los estatutos universitarios vigentes hasta 1966 y un régimen de financiamiento mediante la ley 23.569/88. La mayoría de la dirigencia radical quería regresar a la Ley Avellaneda, el peronismo a la Ley Taiana y la derecha procesista pugnaba por permanecer dentro de las universidades.*

de André Tuilier, 2010). El concepto de autonomía estuvo ligado al de libertad desde lejanos tiempos hasta hace pocas décadas. Immanuel Kant, en su famoso escrito “El conflicto de las facultades” (1798), considera que la indagación filosófica requiere de una libertad “irrestricada” y su naturaleza es contraria a toda forma de censura.

En el debate parlamentario sobre la Ley Avellaneda tuvo especial relevancia el establecer, en palabras de Pablo Buchbinder (“La Universidad en los debates parlamentarios”, 2014), “bases fijas de existencia” en el vínculo entre las universidades y “los Poderes Públicos de la Nación”. Se impuso la convicción del carácter apropiado de una ley escueta, que evitara la minuciosidad de los reglamentos, para permitir que las universidades decidieran libremente las reglas de su funcionamiento, sin presiones políticas de uno u otro gobierno. Pocas décadas después, el concepto de autonomía fue inscripto en el Manifiesto Liminar del Movimiento Reformista, y quedó ligado al pensamiento progresista, en particular, al socialismo y al radicalismo. Pero los principios de la Reforma Universitaria no fueron objeto de una ley especial. Hasta 1947 el instrumento legal vigente siguió siendo la Ley Avellaneda, aunque su aplicación fue interrumpida por las sucesivas intervenciones de la dictadura de Uriburu, del gobierno de Justo y del gobierno de facto de 1943, y nunca plenamente aplicada.

El Primer Plan Quinquenal de Perón introdujo una concepción política distinta en relación a las universidades nacionales, plasmada en la ley 13.031 de 1947. En esta ley se relativiza la relación entre autonomía y autarquía, y democracia, al tiempo que se recalca que la universidad tiene una función social. Se rechaza que la institución de educación superior sea un ámbito exclusivo de acumulación y transformación del saber y se propende a que se incorpore como promotora de las energías nacionales y necesi-



dades populares. Si bien el texto de la ley establece la autonomía técnica, docente y científica, así como el pleno ejercicio de la capacidad jurídica y de sus tareas específicas (el fomento cultural, la investigación científica y la formación profesional), varios artículos limitan aquellas atribuciones. Los principales son la prohibición de realizar actividades políticas y asociarse en las universidades a docentes y estudiantes (con cierta ambigüedad en relación a la extensión de esa medida al ámbito político en general), la elección del rector por parte del PEN sin la aprobación del Senado (requisito que establecía un primer proyecto del PEN), el nombramiento de los decanos por el Consejo Directivo sobre una terna propuesta por el rector, y la representación de los alumnos por medio de un estudiante sorteado entre los mejores promedios de los últimos años, aunque con voz solo para temas de su incumbencia y sin voto.

Dictado el Segundo Plan Quinquenal y la Constitución de 1949, el PEN presentó al Congreso de la Nación un nuevo proyecto, que en realidad consistía en una serie de modificaciones a la ley 13.031, que restringían aún más los principios reformistas y avanzaban en la imposición de la doctrina peronista en los planes de estudio. Fue aprobado como ley 14.297, en 1953. Aunque escapa al sentido de este artículo, vale destacar la preocupación de diputados peronistas por el problema espiritual, no en términos católicos como ocurrió en discusiones anteriores, sino aludiendo a conceptos espiritualistas vinculados con el krausismo. Incluso, en el caso del diputado bahiense por Buenos Aires, Eduardo Forteza, sus repetidas citas a Francisco Giner de los Ríos para fundamentar que la nueva reforma se dirigía a la formación integral de los universitarios.

La ley de 1953 fue derogada por el gobierno de facto de la Revolución Libertadora, mediante el decreto-ley 6403 de 1955. Dicha

norma restableció el espíritu de la Ley Avellaneda, sumando las banderas reformistas y, en su artículo 28, la posibilidad de que las universidades privadas, en su mayoría católicas, otorgaran títulos habilitantes. A partir de ese momento comenzó un paulatino crecimiento de la acción político educativa de las universidades privadas, que alcanzaron un alto grado de independencia de los poderes públicos con la sanción de la ley 14.557 durante el gobierno de Arturo Frondizi, en 1958. Ese hecho provocó una de las movilizaciones más importantes del estudiantado argentino, dividido entre quienes apoyaban la educación pública y laica y quienes propugnaban la reglamentación del artículo 28, bajo la consigna de “libertad de enseñanza”.

La dictadura de 1966-1973 intervino las universidades, provocó miles de renuncias y expulsó estudiantes y docentes. Pero en 1973, en el gobierno de Héctor J. Cámpora se abrieron todas las puertas en un movimiento inverso: la sociedad entraba a los recintos y asumía responsabilidades políticas y político educativas inéditas. Hubo importantes reformas pedagógicas y, previa consulta a la comunidad universitaria y a diversos sectores, se alcanzó a aprobar la ley universitaria No. 20.654/74 (Ley Taiana), que sustituyó al decreto ley 17.245/67 y remitía en sus fundamentos a la 13.031/47. La nueva norma vinculaba a las universidades con el proceso de liberación nacional y social, restablecía la autonomía y la autarquía, el cogobierno y el sistema de concursos. Entre sus innovaciones se destaca que los Consejos Superiores y Directivos se conformaban con un 60% de profesores, 30% de estudiantes y 10% de trabajadores no docentes; se establecía la incompatibilidad de la función docente con la pertenencia a empresas multinacionales o extranjeras y a organismos internacionales “cuyos objetivos o accionar se hallen en colisión con los intereses de la Nación”. Asimismo, se delegaba en el PEN la reglamentación de una Coordinación Interuniversitaria que debía ser “compatible con el sistema nacional de planificación y desarrollo”. La misma ley se ocupaba de la jubilación de los docentes a los 65 años. La oposición al gobierno peronista atacó duramente la nueva ley y, en septiembre de 1974, el gobierno del mismo signo, ahora bajo el mando de Isabel M. de Perón, intervino las universidades, comenzando la noche más oscura, antecesora de la tragedia dictatorial de 1976-1983. La dictadura mantuvo las universidades intervenidas y duramente reprimidas, durante casi siete años.

El gobierno de Raúl Alfonsín no dictó una ley universitaria integral, sino medidas parciales, como el decreto ley 154/83, la ley 23.068 que restablecía los estatutos universitarios vigentes hasta 1966 y un régimen de financiamiento mediante la ley 23.569/88. La mayoría de la dirigencia radical quería regresar a la Ley Avellaneda, el peronismo a la Ley Taiana y la derecha procesista pugnaba por permanecer dentro de las universidades.

## El mercado avanza sobre la autonomía

Con la recuperación de la vida constitucional se reinstaló la autonomía, pero pronto el avance del mercado sobre el terreno educativo puso en tensión aquel concepto. La discusión ya no se centró en la relación política entre la universidad y el gobierno, sino entre aquella y el mercado. El muro que resguardaba a la universidad fue derrocado. El gobierno neoliberal de Carlos Saúl Menem vinculó a las universidades con el programa de reducción del Estado, el Banco Mundial, el FMI y el BID, a cuyos ojos los principios políticos democráticos sobre los que se basa la universidad argentina eran (y son), al menos, un escándalo. En 1995 se aprobó la ley 24.521, que estableció un sistema de educación superior en el orden nacional, sostuvo los principios reformistas y la gratuidad a la vez que abrió las puertas a la mercantilización y comercialización de la educación superior, incluso a formas opacas de arancelamiento, en años en los que la opinión pública todavía era mayoritariamente renuente a ello. Pero el paquete de políticas educativas fue presentado como una nueva generación de herramientas asépticas que acercaría el trabajo de los universitarios a los niveles de europeos y norteamericanos, y la comunidad universitaria se mostró frágil frente a la imposición de nuevas reglas que afectaron su actividad académica y la composición de su salario. Pese a que los gremios docentes se opusieron a la política del gobierno, los universitarios se vieron sumidos en el mundo de las evaluaciones ligadas a incentivos salariales y en la competencia con los colegas por magros subsidios o becas. El ministro de economía Domingo Cavallo los mandó “a lavar los platos”. En cuanto a la preocupación del estudiantado, se redujo a responder a las demandas de sobrevivencia en la vida personal y en la universidad. Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Nación, la demanda de educación superior había crecido exponencialmente, y las políticas sociales de su gobierno ofrecieron posibilidades de estudios secundarios y universitarios a cientos miles de personas. El Congreso de la Nación aprobó la creación de quince universidades públicas nuevas y un instituto universitario. Jóvenes y adultos de sectores populares accedieron a ellas. No obstante, desde la década de los '90 las universidades estaban a merced de las presiones del mercado internacional de educación superior, ya instalado en casi toda América latina, e intereses diversos se interpusieron en el tratamiento del proyecto de Ley de Educación Superior presentado desde el bloque oficial. Ese proyecto profundiza la vinculación entre autonomía y responsabilidad social, así como el carácter de las universidades de consultoras del Estado y articula un sistema nacional de

educación superior con el conjunto de las instituciones del nivel (universidades, subse-des, institutos universitarios y de educación superior, colegios universitarios, centros de investigación); sostiene el cogobierno y la libertad de cátedra, avanza en un sistema de créditos y de vinculación entre carreras. La propuesta introduce una concepción político pedagógica compatible con los principios de soberanía nacional y de educación superior como un derecho universal. En el mismo período, la mayor parte de los proyectos de la oposición se oponían a la organización de un sistema y regresaban a la antigua independencia de las universidades, o bien profundizaban la política de mercantilización. En el año 2014, en vistas de las dificultades para el tratamiento de una nueva ley, presentamos un proyecto modificador de los aspectos más acuciantes de la vigente 24.521, que fue aprobado por la ley 27.204/2015 con el voto de todos los bloques excepto el PRO. La ley instituyó a la educación superior como “bien público y derecho personal y social”; la responsabilidad indelegable del Estado de proveer su financiamiento y supervisión y fiscalización a universidades nacionales y privadas; la igualdad de oportunidades y condiciones de acceso, permanencia, graduación y egreso, la promoción de políticas de inclusión que reconozcan las identi-



dades de género, multi y pluriculturales; la gratuidad prohibiendo gravámenes, tasas, etc.; la prohibición de acuerdos o convenios que impliquen ofertar servicios lucrativos o alienten la mercantilización con organismos nacionales, internacionales públicos o privados. Afirma el ingreso irrestricto, complementado con procesos de nivelación y orientación de carácter no excluyente ni selectivo y establece mecanismos de auditoría que garanticen la transparencia en la generación y uso de los bienes y recursos. Fuerzas que habían actuado para impedir el tratamiento del proyecto de Ley de Educación Superior del Frente para la Victoria se presentaron a la Justicia solicitando la inconstitucionalidad de la modificatoria: argumentan que viola la autonomía universitaria. Las representan en el proceso judicial las universidades nacionales de La Matanza, General San Martín y Río Negro. El Ministerio de Educación de la Nación lo aceptó. Pero dada la actuación de representantes del Ministerio Público a favor de la modificatoria, el proceso judicial sigue en marcha. Si trazáramos una línea de continuidad en la historia de la universidad argentina, encontraríamos persistencia en sostener la autonomía, a la vez que dificultades para entender la relación jurídica de la universidad con el Estado, pese a que el presump-

to de este último es su fuente de financiamiento. La autonomía se ha confundido frecuentemente con extraterritorialidad, lo cual crea una ficción, dada la condición anterior. O bien se acepta que la universidad tiene responsabilidades con una “sociedad” abstracta, y no con el Estado. En contraposición, ha sido violentada la autonomía, con graves daños para sus funciones pedagógicas, científicas y de extensión sociocultural. La irrupción del mercado en la educación superior ha cambiado de eje el antagonismo. Al mercado le convienen las más amplias autonomía y autarquía, para avanzar hacia una asociación comercial público-privado que abre las puertas a la mercantilización del proceso educativo. Desde su ángulo, hay una reinterpretación práctica de la libertad de cátedra y el cogobierno, así como acciones de sensibilización de formas de arancelamiento. El viento va en contra de los fundamentos que impulsaron a las universidades argentinas desde el siglo XIX hasta las nuevas universidades del siglo XXI. Es la sociedad –o la mayoría de sus ciudadanos– la que decide con sus opciones políticas electorales, así como la comunidad universitaria, una u otra dirección. La historia dirá cuál es la voluntad profunda de las mayorías sobre el futuro de las universidades.

*El gobierno neoliberal de Carlos Saúl Menem vinculó a las universidades con el programa de reducción del Estado, el Banco Mundial, el FMI y el BID, a cuyos ojos los principios políticos democráticos sobre los que se basa la universidad argentina eran (y son), al menos, un escándalo.*



# LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO: EL CIN

SE PROPONE AQUÍ UNA REFLEXIÓN SOBRE LA CONVENIENCIA Y LA NECESIDAD DE LOGRAR AVANCES EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN Y ARTICULACIÓN DE NUESTRO SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (ES), ANTE EL NOTABLE AUMENTO TANTO EN SU TAMAÑO COMO EN LA COMPLEJIDAD DE SU ESTRUCTURA Y EN LA IMPORTANCIA SOCIAL Y ECONÓMICA DE SUS ACTIVIDADES. ASIMISMO, SE BUSCA LLAMAR LA ATENCIÓN ACERCA DEL RELEVANTE PAPEL QUE EL CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL (CIN) PUEDE CUMPLIR AL RESPECTO.





por **GUSTAVO EDUARDO LUGONES**. *Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Quilmes. Director del Observatorio de Innovación y Transferencia Tecnológica*

## Los desafíos actuales para nuestras universidades

El número de instituciones que conforman nuestro sistema universitario, en constante aumento, así como la importancia social de sus actividades, ha hecho que en los últimos años hayan alcanzado creciente relevancia interrogantes como los siguientes:

- ▶ ¿Cómo definir una adecuada oferta de carreras?
- ▶ ¿Cómo asegurar inclusión y retención sin resignar calidad?
- ▶ ¿Cómo retener en el sistema los recursos humanos (RR.HH.) formados?
- ▶ ¿Cómo apropiarnos del conocimiento que generamos y, a la vez, impulsar su difusión?
- ▶ ¿Cómo orientar adecuada y eficientemente la agenda de investigación?
- ▶ ¿Cómo fomentar vocaciones científicas y fortalecer la formación de RR.HH. para la investigación?
- ▶ ¿Cómo proteger y preservar la gratuidad de los estudios de grado frente a los cuestionamientos respecto de su pertinencia y viabilidad?
- ▶ ¿Cómo favorecer una redistribución territorial de las capacidades académicas y científicas, en busca de un mayor equilibrio regional?

## La necesidad de planificación y de articulación. El posible papel del CIN

Los citados interrogantes justifican lo antes mencionado en cuanto a la necesidad de planificación del sistema y la articulación entre sus integrantes. Esto lleva a llamar la atención sobre el posible papel del CIN al respecto.

El CIN ha crecido mucho en sus funciones y en su capacidad de gestión y hoy se lo ve con gran potencial y serias posibilidades de atender las demandas que recibe desde los distintos ámbitos del Estado y de la sociedad, actuando como representante del sistema. Al respecto, cabe destacar que el CIN representa además a las universidades nacionales (UU.NN.) en el Consejo de Universidades (CU), que también está integrado por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y el Consejo Federal.

---

El CIN fue creado en 1985 con el fin de nuclear a las Universidades Nacionales de Gestión Pública (UU.NN.) y los Institutos Universitarios. Para su funcionamiento divide sus crecientes actividades y responsabilidades en comisiones temáticas (Asuntos Académicos, Presupuesto, Asuntos Internacionales, etc.). Cada una de estas comisiones es presidida por un rector, con el apoyo de otro rector que funge como vicepresidente, y a sus reuniones periódicas concurren representantes de todas las UU.NN. integrantes (otros rectores y/o los responsables de cada tema en sus UU.NN., habitualmente los secretarios respectivos). Del trabajo de estas comisiones surgen las iniciativas y propuestas que se presentan al comité ejecutivo para su consideración. El comité ejecutivo está conformado por los presidentes de las comisiones, más el presidente y el vicepresidente del CIN y es donde se discuten y aprueban las resoluciones, comunicaciones y todas las decisiones que adopta el organismo. Todas las autoridades (presidente y vice del CIN y de las comisiones) se renuevan anualmente en reunión plenaria.

---

*La universidad inclusiva no debe ser solo abierta y democrática y bregar por la retención de los ingresantes y el aumento sistemático de la tasa de graduación; es necesario, además, asegurar una educación de máxima calidad para que las prácticas inclusivas lo sean realmente y no solo en lo aparente. Inclusión y calidad son, por lo tanto, dos aspectos de un mismo proceso.*

Por cierto, planificar no implica desconocer las especificidades y particularidades de cada institución y de cada región, ni limitar la libertad de acción y la autonomía, sino fortalecer la posibilidad de funcionar cooperativa y complementariamente como sistema, lo que permite incluir en agenda varios temas a discutir, desde la lógica de la organización institucional, curricular y académica, hasta la política de investigación y la vinculación con la sociedad.

A su vez, y respetando la diversidad, el sistema en su conjunto estaría en condiciones de plantearse objetivos comunes respecto de lo que debería ser la ES en el país, lo que se espera y proyecta para el sistema, cuáles son las cuestiones prioritarias, de concreción a corto plazo, así como aquellas que constituyen las ideas rectoras que orientan el desarrollo del sistema como tal. El CIN puede desempeñar un importante rol de mediación y articulación como interlocutor entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales, entidades y organizaciones sociales y el conjunto de las UU.NN. para el establecimiento de prioridades y lineamientos conjuntos y un acuerdo acerca de cuáles deben ser los objetivos del sistema universitario.

Este acuerdo debería contemplar, como un eje central, articular y coordinar con la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU),

para discutir lineamientos de planificación en términos estructurales del sistema como tal, lo que incluye el diálogo acerca de políticas disciplinares o parciales, como los programas de mejora de calidad académica o las políticas generales y específicas respecto de la acreditación de carreras, de financiamiento de voluntariados, de capacitación docente, etc. Desde luego, para ello resulta crucial que el CIN como organismo logre plena y efectiva participación en la definición de los criterios de distribución presupuestaria.

## Las funciones centrales de las UU.NN.

Esquemáticamente, podríamos resumir las funciones de las UU.NN. en dos. Por un lado, la **formación de recursos humanos** (RR.HH.) y, por el otro, la **generación y difusión de conocimiento**.

La primera función refiere, básicamente, a las actividades de **docencia**, pilar fundamental de la vida universitaria, cuya misión es contribuir a que, en su tránsito por nuestras aulas, los estudiantes se enriquezcan como ciudadanos, como académicos, como profesionales y como técnicos.

La segunda función alude a las actividades de **investigación**, que permiten la generación, desarrollo y adaptación de conocimientos útiles para transformar la realidad y para ayudar a satisfacer las necesidades sociales. Para que puedan ser empleados y aprovechados plenamente como herramientas para la superación y mejora de los métodos y los productos, estas actividades deben necesariamente ser coronadas por esfuerzos destinados a la **transferencia** de esos conocimientos a la esfera de la producción de bienes y servicios. Tanto o más importantes aún son los esfuerzos destinados a la **extensión** (actividad también llamada, quizá más apropiadamente, **cooperación social**), es decir, las acciones que se llevan a cabo conjuntamente con las organizaciones sociales y la comunidad para utilizar las capacidades con que cuentan nuestros laboratorios y equipos de investigación para la búsqueda, generación o desarrollo, de forma mancomunada, de soluciones y aplicaciones destinadas a dar respuesta a requerimientos sociales.

Hablamos, entonces, del desafío de la **apropiabilidad social** de los resultados de nuestras actividades. Que los RR.HH. formados y que el conocimiento generado en nuestras UU.NN. lleguen a ser efectivamente adoptados e incorporados por las empresas, organizaciones sociales y agencias gubernamentales para mejorar sus prácticas y resolver sus problemas de desenvolvimiento y desarrollo. Esta es la única vía para consolidar una estructura productiva más equilibrada y sustentable, capaz de apuntalar el incremento sistemático del empleo y de los ingresos de los trabajadores: un modelo productivo con innovación e inclusión social.

Asimismo, el acervo de conocimientos de nuestra sociedad no es más que el resultado de los esfuerzos previos realizados en formación de RR.HH. y en investigación y desarrollo (I&D). Del mismo modo, nuestro futuro depende de las acciones que al respecto estamos llevando a cabo en el presente. Somos, en este sentido, **“dependientes de la trayectoria”**. **Esto es lo que hace tan importante que educación y ciencia deban ser ubicadas siempre al tope entre las prioridades sociales**, cuestión, por cierto, en pleno debate hoy en la Argentina.

## Prospectiva y planificación

Actualmente, ninguna provincia argentina carece de la presencia de, al menos, una universidad nacional. Esto ofrece la oportunidad y, al mismo tiempo, genera la necesidad de planificar adecuadamente la oferta educativa en el territorio nacional, de modo de contemplar los requerimientos a satisfacer en cada caso, analizando las especificidades y las potencialidades respectivas, adelantándonos al futuro a partir de una imagen objetivo de lo deseable y posible para cada región y en sintonía con las perspectivas nacionales.

Queda claro que debemos poner más esfuerzos en actividades de **prospectiva** que nos orienten respecto de la dirección en que debe encaminarse la oferta en materia de ES. Debemos estar atentos a la cambiante realidad del contexto regional y mundial y, simultáneamente, tener claridad respecto de nuestras aspiraciones en materia de ES. Entre estas aspiraciones, una cuestión central es, sin duda, la definición de las trayectorias a seguir en cuanto a la oferta de carreras: pertenencia disciplinar, características, modalidad, duración, tipo de egresado buscado, etc. Queda claro, asimismo, que estas definiciones deberán atender a **las necesidades específicas y perspectivas a futuro particulares de cada espacio territorial**.

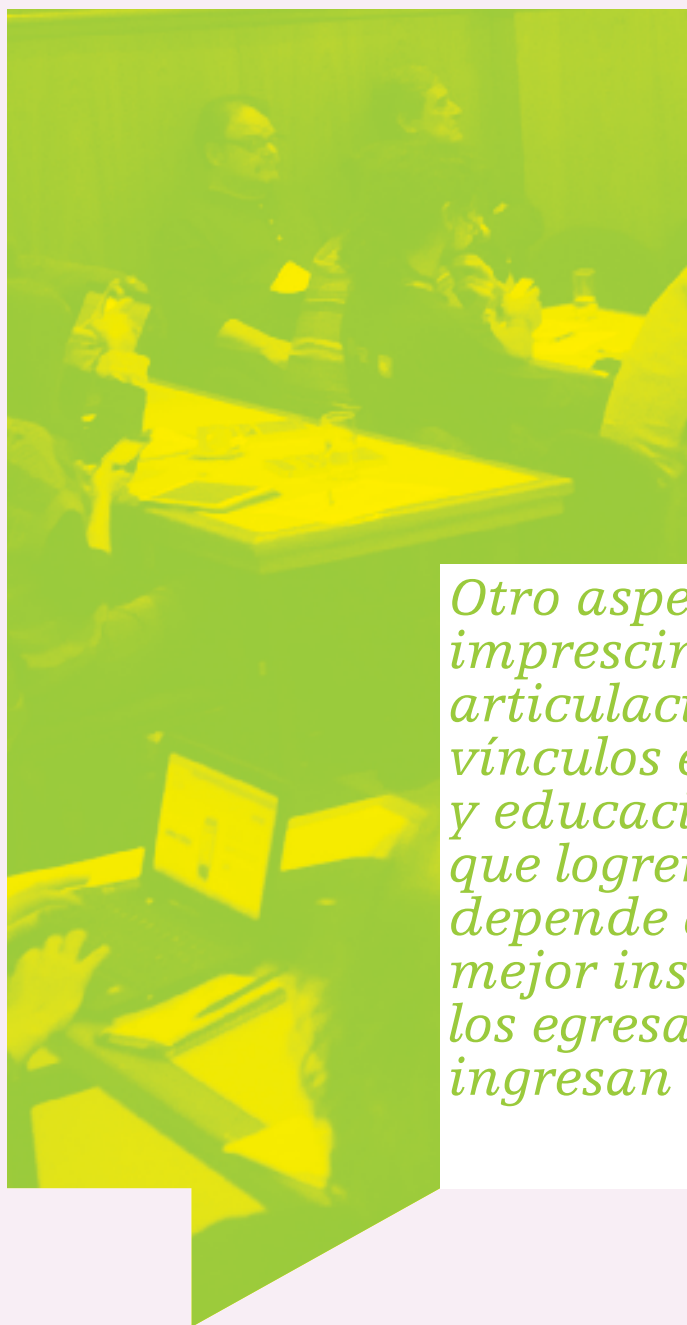
Esto debe ser acompañado por una concepción de la misión universitaria que deje de lado cualquier atisbo de elitismo y asuma la educación superior como **un derecho básico de los ciudadanos y un bien público**. Pero la universidad inclusiva no debe ser solo abierta y democrática y bregar por la retención de los ingresantes y el aumento sistemático de la tasa de graduación; es necesario, además, asegurar una educación de máxima calidad para que las prácticas inclusivas lo sean realmente y no solo en lo aparente. **Inclusión y calidad son, por lo tanto, dos aspectos de un mismo proceso**.

En cuanto a la función de generación de conocimiento, la libertad e independencia de criterio del investigador para desarrollar sus tareas no implica relevar al Estado del papel fundamental que debe cumplir en la orientación de la actividad científico-tecnológica. De esto dependen las posibilidades de lograr el máximo provecho social de los esfuerzos en ese sentido y la apropiabilidad de los resultados.

Para lograr el desarrollo integral del país es crucial que el Estado fije prioridades y asigne recursos diferenciales o específicos a ciertas áreas del conocimiento identificadas como estratégicas para generar capacidades, aprovechar potencialidades o superar cuellos de botella.

Esto tiene, por cierto, también una expresión territorial. Es imperioso favorecer una redistribución territorial de las capacidades académicas y científicas, en busca de un mayor equilibrio

regional. Esto requiere un mayor conocimiento de las especificidades regionales en términos de obstáculos y potencialidades para el desarrollo integral, lo que incluye el cuidado y preservación del medio ambiente. **La agenda de investigación en cada zona o espacio de nuestro territorio debe atender las particularidades respectivas y tomar en cuenta las condiciones actuales y las perspectivas a futuro.**



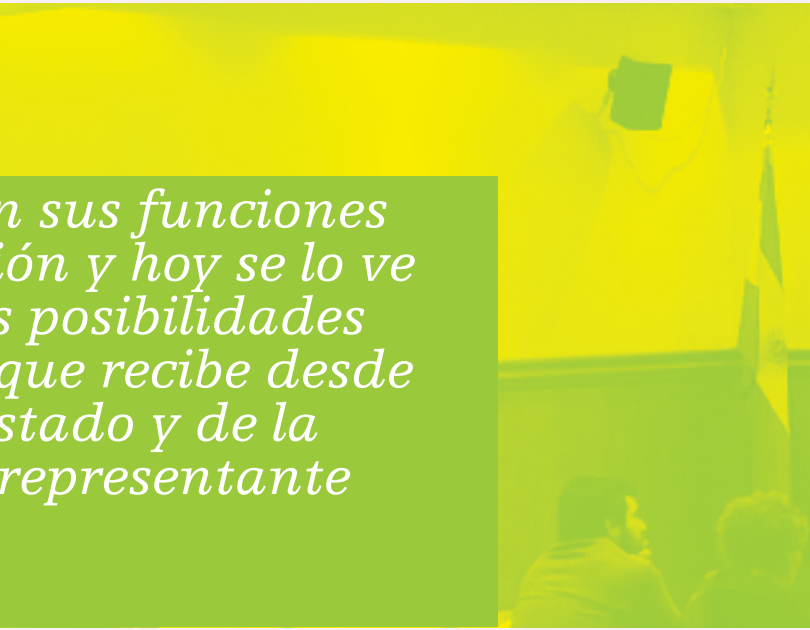
### La imperiosa necesidad del fortalecimiento de la articulación institucional

Existen sólidas bases para avanzar en esta dirección a partir de las notables mejoras logradas en los últimos años en la **articulación** entre los organismos con competencias en materia de C&T, producto de los valorables consensos alcanzados en el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT); el aprovechamiento por parte de nuestros investigadores de los instrumentos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del MINCYT; los acuerdos para acciones conjuntas entre el MINCYT y el CIN, o los celebrados entre el CIN y el CONICET.

Existen, de todos modos, asignaturas pendientes, como lo es una relación más fluida con otras áreas de gobierno (distintas al MINCYT y el CONICET), particularmente con las vinculadas a la política económica, productiva, de salud, etcétera.

Otro aspecto en el que es imprescindible fortalecer la articulación es el referido a los vínculos entre educación superior y educación media. De las mejoras que logremos en esta relación depende que podamos lograr una mejor inserción y retención de los egresados del secundario que ingresan a nuestras UU.NN.

*Otro aspecto en el que es imprescindible fortalecer la articulación es el referido a los vínculos entre educación superior y educación media. De las mejoras que logremos en esta relación depende que podamos lograr una mejor inserción y retención de los egresados del secundario que ingresan a nuestras UU.NN.*



*El CIN ha crecido mucho en sus funciones y en su capacidad de gestión y hoy se lo ve con gran potencial y serias posibilidades de atender las demandas que recibe desde los distintos ámbitos del Estado y de la sociedad, actuando como representante del sistema.*

### **La importancia de la apropiación social de los RR.HH. y el conocimiento**

Si la educación superior es un derecho básico de los ciudadanos y un bien público; si la universidad debe ser abierta y democrática, debe asegurarse la gratuidad de la enseñanza. Una asechanza permanente, que puede contribuir a minar esta convicción, es la idea de que el beneficio individual del acceso a la ES es mayor que el provecho social. Aun si aceptáramos tal premisa, seguiría siendo válido defender la gratuidad de los estudios universitarios de grado, si buscamos una sociedad más justa e igualitaria y en tránsito hacia mayores niveles de bienestar general.

De todos modos, cuanto mayores sean nuestros logros en materia de **apropiación social** de los RR.HH. formados en nuestras UU.NN. y de los conocimientos generados por nuestros graduados, más nos alejaremos de la suposición de que los recursos públicos aplicados a la educación y la investigación universitaria no retornan a la sociedad multiplicados en nuevas capacidades y potencialidades para satisfacer nuestras necesidades actuales y las que se vayan generando en el tránsito hacia un desarrollo integral, justo e igualitario.

Las preguntas clave son, entonces, ¿cómo retener en el sistema a los RR.HH. formados? ¿Cómo apropiarnos del conocimiento que generamos y, a la vez, impulsar su difusión?

La misión primigenia, básica y fundamental de nuestras UU.NN. es la formación de recursos humanos (RR.HH.). Esto está dicho, en principio, para abogar por la **revalorización de la docencia** como nuestra principal misión y por la jerarquización de la enseñanza en contra de quienes parecen otorgarle una menor jerarquía respecto de la asignada a las actividades de investigación, publicación, transferencia y extensión, que también llevan a cabo nuestros docentes. También para propugnar **la plena y activa incorporación de los RR.HH.** que logramos formar, a las actividades de nuestras organizaciones, instituciones y empresas.

En contrapartida, su aprovechamiento parcial o nulo da lugar a una sangría que es doblemente perjudicial ya que no solo nos privamos de aprovechar el fruto de los esfuerzos sociales invertidos, sino que estos terminan incrementando capacidades ajenas, que luego pueden resultar determinantes en los posicionamientos relativos de nuestro país en el concierto internacional (a esto aluden los conocidos conceptos de “fuga de cerebros” y “transferencia tecnológica ciega”).

Otra de las misiones básicas de las UU.NN. es la de llevar a cabo actividades de investigación (básica y aplicada), el desarrollo tecnológico a partir de conocimientos generados o adquiridos, la adaptación de conocimientos y técnicas disponibles, la



búsqueda de nuevas aplicaciones a conocimientos previos y de soluciones técnicas para la resolución de problemas en los diversos campos que abarca el quehacer humano y la amplia variedad de situaciones que requieren de conocimientos científico-tecnológicos y los aprovechan para superar los obstáculos que enfrentan las empresas (públicas y privadas), las organizaciones sociales y las instituciones o para acceder a nuevos y mejores niveles de desempeño.

Esto habla de la importancia estratégica de la vinculación del sistema de C&T con el sistema de producción de bienes y servicios. El desarrollo y fortalecimiento de estos vínculos es crucial para ampliar la difusión de conocimiento, la introducción de innovaciones y, consecuentemente, las mejoras en el bienestar general.

Es prioritario que nuestras UU.NN. continúen profundizando las acciones en materia de **transferencia, extensión y difusión** a fin de que empresas y organizaciones incrementen la incorporación a sus planteles de RR.HH. formados en nuestras aulas y laboratorios y de los conocimientos generados en estas y otras instituciones de C&T (al respecto, tengamos en cuenta que en todas y cada una de nuestras UU.NN. existe al menos una unidad u oficina de vinculación y transferencia de tecnología).

## Reflexiones finales

El contexto actual de nuestra vida universitaria y de obligatoriedad de la escuela secundaria está permitiendo pensar a la Educación Superior como un derecho, en tanto haya un Estado que lo garantice, lo cual es inédito en la historia universitaria argentina. El CIN puede cumplir un rol protagónico también en la articulación entre las universidades que están en el territorio, y ese Estado –no solo la SPU, sino también los ministerios– que está planificando el conjunto. Cada universidad tiene una mirada y una inserción social o integración en su territorio, una red de relaciones con otras instituciones, y la articulación, cooperación e intercambio con el resto del sistema enriquecerían las posibilidades de las UU.NN. y su aporte a las economías regionales y al desarrollo de las comunidades. El desafío es armonizar la mirada de más de 60 instituciones, con su diversidad, y luego articular las coincidencias que se puedan establecer, con el organismo responsable del Estado, que es la SPU. Existen actualmente un sistema de evaluación y acreditación común, un sistema de incentivos común, pero no un sistema de prioridades. El CIN está en condiciones de abordar un proceso de planificación de ese tenor, cumpliendo un rol importante para colaborar en la asignación de prioridades en materia de docencia e investigación y en el fortalecimiento de las actividades de vinculación y transferencia.



# INTERNACIONALIZACIÓN Y CORPORACIONES

por DANIELA PERROTTA.  
*UBA-CONICET*



EN EL CONTEXTO ACTUAL, LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ES INHERENTE A LA TRANSNACIONALIZACIÓN Y LA FINANCIARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA, TANTO COMO A LA MERCANTILIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO. EN SU MODALIDAD HEGEMÓNICA, DESINCENTIVA TAREAS CLAVE COMO LA DOCENCIA O, EN LOS PAÍSES PERIFÉRICOS, INVESTIGACIONES VINCULADAS CON LAS NECESIDADES LOCALES. FRENTE A ESTO, LA TRADICIÓN UNIVERSITARIA LATINOAMERICANA CUENTA CON ANTECEDENTES PARA PROPONER ALTERNATIVAS.

**L**a internacionalización forma parte del repertorio actual de políticas científicas y universitarias de gobiernos nacionales, instituciones regionales, organismos internacionales y actores e instituciones universitarias, independientemente de su tamaño, trayectoria o tipo de gestión. Asimismo, de manera indiscutida, los discursos de actores universitarios y de responsables de políticas públicas coinciden en señalar (prescribir) que “la universidad ha de internacionalizarse” –sin profundizar sobre el sentido y la orientación de ese proceso–, y esto se torna especialmente evidente cada vez que se publicitan rankings internacionales o indicadores comparativos de la *performance* de países en actividades científicas y tecnológicas. Un común denominador consiste en equiparar el posicionamiento internacional de las universidades con la creencia de que ello da cuenta de su excelencia académica. Con todo, la internacionalización se ha vuelto un término “atrapa-todo”: una categoría vaga y general que referencia un conjunto amplio de actividades para atraer diferentes y hasta contradictorios puntos de vista, ideologías y sentidos.

En efecto, la definición más utilizada (¿consensuada?) de internacionalización es la de Jane Knight, una investigadora de origen canadiense, que afirma que refiere “en el nivel nacional/sectorial/institucional [...] proceso de integrar una dimensión internacional, intercultural o global en el propósito, las funciones y las provisiones de la educación post-secundaria” (en “Internationalization Remodeled: Definition, Approaches, and Rationales”. *Journal of Studies in International Education*, de 2004). Esta definición amplia da cabida a entender y estudiarla en función de al menos cuatro aspectos: primero, desde una noción procesual, comprenderla como fenómeno continuo y en desarrollo. Se-

*En primer lugar, la internacionalización de la universidad se vincula con la conformación de un mercado académico altamente lucrativo: la educación –así como la salud– es un mercado “cautivo” (desde parámetros economicistas) en muchos países del globo y, a la vez, muy provechoso.*

gundo, la multidimensionalidad en las escalas de regulación del proceso y los actores vinculados a cada una de estas. Tercero, las diferentes articulaciones posibles –entre países y naciones, entre culturas y con actores no universitarios–. Cuarto, la integración de las dimensiones a las funciones de la educación superior con un carácter central y no marginal, tanto en el propósito como en la provisión –incluyendo aquí la oferta de cursos y programas educativos bajo diferentes modalidades (presencial-virtual), en espacios geográficos diversos (en el país o en el exterior) y con actores nuevos (compañías multinacionales)–. Adicionalmente, esta definición permite incorporar las diferentes motivaciones que guían el proceso, aprehendiendo diferentes tipos o proyectos de internacionalización, ya sea una basada en un régimen de competencia global, como una experiencia sedimentada en solidaridades cruzadas, así como esbozar clasificaciones basadas en los variados estímulos a la misma (económicos, socioculturales, obtención de prestigio, etc.).

Estos elementos dan cuenta de por qué sigue siendo la definición más utilizada: por su simpleza, su versatilidad para aprehender diferentes proyectos y por tratarse de una definición generada desde el *mainstream* disciplinar y de concepción de regulaciones sobre el proceso. Es menester reconocer que un sinnúmero de autores –de nuestro país, la región y extrarregionales– ha esbozado sus propias definiciones, pero buena parte de ellas suelen describir un caso único –tal o cual experiencia– o bien se concentran en diseccionar algunos rasgos y presentarlos como totalidad. Otra falacia común es pensar que existiría una internacionalización exógena y otra endógena, que no hace más que reproducir la imagen de la torre de marfil asociada a las universidades. Así, estas operaciones pierden de foco una cuestión que es nodal: la internacionalización de la universidad no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para alcanzar un objetivo que podemos enunciar en términos de *qué* modelo de *universidad*, y anidado a ello, *qué* Estado, *qué* Nación, *qué* Región. En otras palabras, no es posible separar la discusión de la internacionalización de la reflexión crítica sobre la universidad; en especial, sobre el rol de la universidad en países periféricos y/o dependientes en el marco de proyectos políticos que buscan promover mejoras en términos de justicia social, desarrollo económico y autonomía política. Ese es el *quid* de la cuestión. Con esta advertencia como horizonte, presentamos aquí el proyecto hegemónico o *mainstream* de internacionalización, la experiencia alternativa construida en la región latinoamericana durante la década de gobiernos progresistas y los desafíos actuales en un nuevo escenario político y económico a nivel regional y global.

La universidad, desde su origen en la Edad Media, tiene un componente internacional –mejor dicho, cosmopolita– que le es intrínseco, vinculado a su pretensión universalista: *universitas*. En efecto, la universidad medieval era una institución de todo el mundo cristiano, donde los grados eran reconocidos como válidos entre regiones y este hecho era una consecuencia del cosmopolitismo característico de la vida social de la Edad Media. En esta línea, se argumenta que las universidades siempre han mantenido el espíritu de convertirse en un núcleo de civilización. Por supuesto, si bien la pretensión universalista-cosmopolita está presente, esto no significa que tenga un carácter internacional inherente a su origen, ya que por entonces aún no había surgido la figura del Estado Nación. La circulación de estudiantes y profesores pasó entonces de ser un movimiento inter-territorial a ser inter-nacional en la Modernidad; si bien, al calor de la creación del Estado Nación, las universidades se vuelcan a la reflexión en torno a las problemáticas nacionales, la construcción de identidades y la formación de ciudadanos y elites dirigentes. Conforme avanzó el siglo XX, la movilidad y el intercambio internacional –una de las expresiones más comúnmente vinculadas al fenómeno de internacionalización– se profundiza primero en el eje Norte-Norte a partir de las guerras mundiales y la conformación de complejos industriales-militares; y luego, siguiendo dinámicas Norte-Sur, vinculado al ejercicio del poder blando de los países centrales, profundizando procesos de drenaje de cerebros e incorporando a los países periféricos como un circuito dependiente del sistema central de producción (y circulación) de conocimiento. Otra arista a destacar es que estos procesos son constitutivos de la generación y validación de conocimiento del mundo occidental.

Así, el proceso de internacionalización es un fenómeno novedoso y que forma parte de las reconfiguraciones del modelo de acumulación capitalista desde los años noventa; en especial, con la instauración del paradigma neoliberal. Es un proceso inherente a la transnacionalización y financiarización de la economía, en el que se legitima la mercantilización de la educación y la privatización del conocimiento. Por este motivo, *la internacionalización de la universidad se vincula a diferentes corporaciones que inciden directa o indirectamente en el proceso, a saber: los proveedores de educación superior, la banca internacionalizada, consorcios editoriales transnacionales, empresas de punta y la corporación académica, entre otras.*

En primer lugar, la internacionalización de la universidad se vincula con la conformación de un mercado académico altamente lucrativo: la educación –así como la salud– es un mercado “cautivo” (desde parámetros economicistas) en muchos países del

globo y, a la vez, muy provechoso. Se lo considera un mercado cautivo porque su provisión es mayoritariamente encaminada por el Estado, en aquellos países donde se afirma como un bien público y derecho humano; entonces, el “mercado” se encuentra regulado para garantizar la provisión. Un hito en la mercantilización ha sido la incorporación de la educación superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, a partir de allí, también en acuerdos de libre comercio. Uno de los argumentos que operó fuertemente en pos de la promoción de la liberalización comercial consistió en afirmar que muchos países en vías de desarrollo “no pueden hacer frente” a la demanda por educación superior y, por lo tanto, variados proveedores externos “deben de colaborar” a las metas de “educación para todos”, proveyendo el servicio en esos países con escasas capacidades locales. Así, la provisión del servicio se puede dar bajo cuatro modos: provisión transfronteriza, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas. Según Kurt Larsen, John P. Martin y Rosemary Morris (“Trade in educational services: Trends and emerging issues”. *The World Economy*, 2002), en el año 1999 el valor del comercio anual de servicios de educación superior fue estimado en 30 mil millones de dólares. Si bien es difícil cuantificar el monto del comercio de servicios, Merrill Lynch estima que el mercado global de servicios educativos fuera de los Estados Unidos se encuentra estimado en 111 billones de dólares por año, con una base de consumo potencial de 32 millones de estudiantes –así lo destacan las estimaciones de los autores Joel Spring, Daniel Schugurensky y Adam Davidson-Harden, citados en el trabajo de Jandhyala BG Tilak, *Trade in higher education: The role of the General Agreement on Trade in Services (GATS)*: UNESCO, 2011–. Por lo tanto, proveedores privados –grandes multinacionales del conocimiento– se encuentran ávidos por ingresar en aquellos países que aún no han desregulado el comercio internacional de este servicio, bajo la forma de educación a distancia y la instalación de filiales de instituciones extranjeras. De esta manera, la internacionalización permite el financiamiento de instituciones de educación superior: para el sector público, consiste en una forma para acceder a recursos en contextos de restricción de la inversión estatal; y para instituciones con fines de lucro, permite aumentar sus ganancias de manera exponencial.

En segundo lugar, la banca internacional también es un actor que incide y estimula procesos de internacionalización como resultado de las ganancias generadas de la utilización de diversos servicios financieros. En nuestra región, el banco extranjero con fuerte presencia en mercados asociados a las actividades

que desarrollan las universidades es el Banco Santander, a partir de su mecenazgo a Universia (© 2011 Universia Holding). Universia se autoafirma como una de las redes de universidades más extensas de la región iberoamericana y ofrece servicios de dos tipos: por un lado, para proyectos académicos (publicaciones, información para estudiantes sobre becas, cursos online y encuentro de rectores; por el otro, servicios universitarios de empleo, formación y marketing online. De acuerdo con su último reporte anual (año 2016), el Banco Santander celebró 1.183 acuerdos con universidades e instituciones académicas en 21 países; destaca como logro en términos de las nuevas soluciones digitales que encaminó el hecho de haber incorporado más de 900 mil clientes digitales (supermóvil) en México, mayoritariamente estudiantes universitarios; permitió la formación de 2.400 jóvenes en el programa “Jóvenes con Ideas”; brindó becas para movilidad nacional e internacional, formación académica y pasantías en empresas en España, Reino Unido, Puerto Rico, Brasil, Chile y Uruguay, y permitió la digitalización y modernización de universidades para agilizar los procesos y servicios académicos con herramientas como la Tarjeta Inteligente Universitaria (TIU) –contabilizan, al año 2016, 9,1 millones de usuarios TIU en 279 universidades de 11 países–. De esta forma, el sector financiero brinda fondos para movilidades y permite la modernización administrativa-organizacional de las instituciones universitarias porque los retornos de las inversiones son elevados y redituables.

En tercer lugar, dos empresas editoriales transnacionales concentran y organizan el circuito central de validación de conocimiento. Thomson Reuters y Elsevier han creado bases de datos de citas y *abstracts* (ISI Web of Science y Scopus) que conforman el criterio de medición de la calidad más utilizado para delimitar la ciencia (internacional) de excelencia. Se mide así la productividad de los científicos y universitarios a partir de la cantidad de artículos publicados en un “club” de revistas definido de antemano como “de excelencia”. Bajo este parámetro (sobrevalorado), se juzga a las universidades internacionalmente en los rankings, se establecen comparaciones regionales y nacionales entre países e instituciones y se pondera el trabajo académico individual –focalizado, a su vez, en la actividad de investigación en detrimento de la docencia, extensión, transferencia y vinculación–. Así, el factor de impacto y una encuesta de opinión a escala global (que responden académicos y referentes del mundo empresarial) dan cuenta del prestigio internacional de las instituciones. Se observa un ciclo de retroalimentación, autosostenido en la necesidad de publicar o aparecer en el lugar correcto, con incentivos que promueven una internacionalización *mainstream* que aumenta

*La internacionalización de la universidad no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para alcanzar un objetivo que podemos enunciar en términos de qué modelo de universidad, y anidado a ello, qué Estado, qué Nación, qué Región.*



los márgenes de ganancia de estas empresas –ya que los resultados de investigaciones financiadas por el sector público han de diseminarse en este circuito de acceso abierto comercial, cuyo consumo es posible a partir del pago–. Además, la intensificación del mercado académico de las publicaciones científicas profundiza la inserción periférica y heterónoma de regiones como la nuestra, donde se revitalizan los debates entre científicos y científicos politizados, tal como lo denunciaba Oscar Varsavsky. Las consecuencias incluyen la pérdida de autonomía científica y universitaria y la capacidad de encaminar proyectos de investigación vinculados a demandas locales, nacionales o regionales orientados, por ejemplo, a resolver problemas vinculados a las características estructurales de nuestras economías como la desigualdad, la exclusión y la sostenibilidad ambiental. En cuarto lugar, la internacionalización se promueve para mejorar las “cualificaciones” de los y las jóvenes para ingresar a un mercado de trabajo cada vez más competitivo. Es decir, la internacionalización promueve condiciones de empleabilidad a partir de estimular un conjunto de actitudes y aptitudes que se derivan tanto de los conocimientos adquiridos por currículos internacionalizados (contenidos globales, asignaturas en otros idiomas) como por el contacto entre culturas –que estimulan un conjunto de prácticas intersubjetivas vinculadas al diálogo,

el trabajo en equipo, la comprensión, la empatía, etc.–, ya sea en el país de origen (“en casa”) como a partir de la experiencia de vida en otro país. Esto último beneficia, además, la capacidad de toma de decisiones en contextos cambiantes, la resiliencia cognitiva y la habilidad para “lidiar con la incertidumbre”. De esta forma, se promueve la formación de un ciudadano global y de un trabajador global, despojado de sus sentidos de pertenencia pero preparado para cumplir con diferentes tareas donde le sea requerido.

Finalmente, la corporación académica que identificamos como los científicos del siglo XXI es uno de los actores que permite la retroalimentación del esquema, en tanto su supervivencia material depende del grado de cumplimiento con estas metas –especialmente en países donde el salario se vincula a rendimientos por productividad– y su legitimidad (o autoridad), del prestigio o reconocimiento externo que detentan. Estos científicos insertos como engranajes de los productores de conocimiento del circuito central conforman una elite internacionalizada que se beneficia de estas prácticas y las sostiene para delimitar los criterios de ingreso y exclusión al club y así reforzar su posición privilegiada en cada campo disciplinar de los países periféricos.

Con todo, la conformación de un mercado de servicios asociados a la producción, divulgación y consumo de conocimiento

*Si nuestro proyecto de universidad tiene como meta su aporte a la construcción de la justicia social, el desarrollo económico y la autonomía política, la propuesta de internacionalización ha de construirse en espejo al modelo mainstream o hegemónico.*



con altas tasas de rendimiento (dado que sus costos de producción recaen en los sistemas universitarios y científicos públicos), desde la década de los años noventa y con un vertiginoso y exponencial crecimiento, moldeó la internacionalización de la universidad –la internacionalización *mainstream* o hegemónica de la universidad– que se presenta como un fin en sí mismo. Se despoja así de los sentidos asociados a esta y no se cuestionan los fines que esta actividad persigue: internacionalizarse o no internacionalizarse, esa es la cuestión...

Es la cuestión en esta internacionalización *a la carta* del régimen de competencia de la actual geopolítica del conocimiento, caracterizado, en el nivel micro, a partir de la transformación de la profesión académica en una actividad orientada a la divulgación de la investigación en los circuitos centrales de elite, desincentivando la utilización del tiempo y los recursos en otros roles (como la docencia, la extensión y la gestión) y con consecuencias sobre la desvinculación de la investigación con las “demandas, necesidades y/o utilidades” locales (por la presión a publicar en esas revistas que priorizan temas, metodologías y lenguajes). A nivel meso, por la orientación de la política institucional hacia metas de rendimiento internacional vinculadas al marketing para un triple objetivo de mejorar la percepción de estas en los rankings generados a partir de encuestas, acceder a financiamiento y atraer estudiantes internacionales. A nivel macro, por la definición de la política universitaria y la política científica a partir de esas tendencias internacionalizadas que se encuentran, al mismo tiempo, vinculadas a un interés de política exterior –ya sea defensiva como ofensiva– que busca mejorar la imagen internacional del país desde la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología y la innovación.

Por eso, reconocer que el desarrollo de los procesos de internacionalización es contextual, situado y multidimensional, en tanto se vincula a las transformaciones del capitalismo a nivel global, permite comprenderlo como una de las aristas de las reformas y metamorfosis que experimentó la universidad en el marco de esas transformaciones.

Consecuentemente, si nuestro proyecto de universidad tiene como meta su aporte a la construcción de la justicia social, el desarrollo económico y la autonomía política, la propuesta de internacionalización ha de construirse en espejo al modelo *mainstream* o hegemónico. En otras palabras, las políticas de internacionalización –aceptando provisoriamente que aludiremos a la profundización de la actuación internacional de las universidades con una categoría del mundo empresarial– han de vincularse con un régimen de solidaridad estructurado a

*Un hito en la mercantilización ha sido la incorporación de la educación superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, a partir de allí, también en acuerdos de libre comercio.*



partir de los principios de democratización y participación, promoción de perspectivas críticas y autonómicas, garantía del derecho a la educación, del derecho al acceso al conocimiento y del *derecho de los pueblos al desarrollo* y de la orientación de la universidad a demandas sociales vinculadas al desarrollo y a la inclusión con justicia social. En otras palabras, este tipo de *hacer internacionalización* ha de ser un instrumento para reforzar esos principios y, simultáneamente, estos han de constituirse en ejes transversales que orientan la actuación internacional, ya que no considerarlos genera situaciones de desigualdad, exclusión, asimetrías y segmentación.

De esta manera, un *proyecto* de internacionalización que cuestione el proceso *mainstream* en y para América latina es aquel que se enlaza con las huellas distintivas de la universidad latinoamericana: aquellas presentes en el primer circuito regional de contacto de nuestros independentistas –como fue la universidad de Chuquisaca–; las esbozadas por los movimientos intelectuales y artísticos que abrieron el siglo XX y sentaron las bases para el movimiento reformista de Córdoba de 1918 –que cristalizó “el modelo” de universidad en América latina–; las expresiones de reforma social y ampliación en los años cincuenta y sesenta –a la par que la región se incorporaba como circuito

periférico de la ciencia internacional, especialmente las ciencias sociales–; las expresiones en pos de la democratización de los años ochenta; las luchas por la defensa de lo público en los noventa, y la profundización de todas esas marcas distintivas a partir de proyectos políticos nacional populares durante la primera década larga del siglo XXI. La universidad latinoamericana –pública, democrática, antiimperialista y comprometida con las luchas del campo popular– ha sido pensada, imaginada y potenciada –siempre– a partir de experiencias de integración regional y de solidaridades cruzadas entre y con nuestros pueblos.

Por este motivo, no es de extrañar que el proyecto alternativo de internacionalización haya surgido en el marco de espacios regionales de construcción de políticas y de definición de sentidos en torno a la universidad y al proyecto de desarrollo de América latina. El hito en este proceso fueron las discusiones previas, los consensos alcanzados y las resignificaciones posteriores a la última Conferencia Regional de Educación Superior (CRES), celebrada en Cartagena de Indias en el año 2008. La declaración de la CRES 2008 ha sido un instrumento potente para la generación de políticas, tanto para gobiernos como para las propias instituciones universitarias y movimientos sociales y sindicales. Desde la CRES 2008 se afirmó el derecho a la universidad –que es a la vez, un derecho individual y un derecho colectivo, de los pueblos, tal como lo señalara en su momento Eduardo Rinesi, en *Hombres de una república libre*, 2016– y desde allí se derivan todas las demás aristas en las que se plasma esa condición; incluyendo las actividades de internacionalización –que, como mencionamos, nacieron al calor de procesos de mercantilización con poderosas corporaciones transnacionales y coto de auto-reproducción de una elite universitaria y dirigencial–. El *proyecto de internacionalización latinoamericanista* logró avanzar en *cambiar los sentidos* (tanto en la acepción de direccionalidad como de finalidad) de los intercambios tradicionales para profundizar el eje de cooperación Sur-Sur; se cimentó en la construcción de sinergias y complementariedades a partir de esquemas que no demandaban *per se* reciprocidades automáticas –sino, más bien, *solidaridades cruzadas*– intentando evitar la reproducción de las asimetrías internas e intrarregionales; se organizó a partir del *cuestionamiento de los problemas estructurales de América latina* –enraizándose en su tradición reformista revisitada– para generar respuestas que los trastocaran sustantivamente; incorporó actores y movimientos no universitarios, avanzando en la *democratización* del conocimiento; esbozó un *intento de cuestionamiento de las reglas de juego* de la evaluación universitaria y de las actividades científicas, a partir de políticas regionales en acuerdos de integración (Mercosur, ALBA-TCP,

CELAC) así como de iniciativas en diversos espacios regionales no gubernamentales (coordinadora de centrales sindicales, federaciones estudiantiles, redes latinoamericanas de centros de producción de conocimiento, editoriales latinoamericanas, principalmente).

Por supuesto, la conformación de este proyecto no estuvo exenta de tensiones ni implicó la puesta en suspenso del proyecto *mainstream* durante estos años. Al contrario, ambos proyectos convivieron en la medida en que –con una correlación de fuerza favorable a los movimientos nacional/regional-populares– había “espacio” (¡y fondos!) para encaminarlos. Con muy pocas excepciones –por lo menos Venezuela y Cuba–, todos los demás países de la ola de gobiernos progresistas encaminaron los dos proyectos políticos de internacionalización. Quizás, hasta podemos afirmar que fue posible construir el proyecto alternativo porque este no logró rasguñar los cimientos del proyecto hegemónico, que siguió creciendo durante todos estos años –el caso más emblemático es Brasil: a la vez que se crea el proyecto más radical de universidad latinoamericanista en la triple frontera, la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), se lanza el programa Ciencias Sin Fronteras, orientado a las movibilidades tradicionales Norte-Sur–. En otras palabras, el proyecto alternativo no afectó los intereses y las cuantiosas ganancias del proyecto *mainstream*.

No obstante, en un contexto de retracción de los gobiernos progresistas con el ascenso de gobiernos neoliberales y neoconservadores, que se suma a los efectos tardíos de la crisis internacional –que afecta el súper ciclo de las *commodities* que permitió financiar buena parte de las actividades de internacionalización– se cierra el espacio para que dos proyectos puedan convivir sin tensiones evidentes. El proyecto *mainstream* se impone porque ha construido su legitimidad a partir de la distribución del prestigio académico y además este genera su autofinanciamiento inicial para poner en marcha el ciclo virtuoso de ganancias para las corporaciones del conocimiento. Así, no se discuten fines u objetivos de la universidad; el proyecto de internacionalización de las corporaciones es una llave en mano para un modelo de universidad que también se concibe como una corporación transnacional más.

En este contexto, como en el anterior y fiel a la historia de luchas de Nuestra América, la forma de disputar los sentidos de la universidad –y, por lo tanto, de su internacionalización– es colectiva, profundizando la integración regional y codo a codo con los pueblos. El escenario político inmediato es la realización de la próxima CRES en Córdoba, en coincidencia con el Centenario de la Reforma.

**por MARTÍN MANGAS.** *Especialista en temas presupuestarios y fiscales. Profesor en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Entre 2006 y 2012 fue secretario de Administración en la Universidad Nacional de General Sarmiento y, entre 2010 y 2015, asesor de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Ocupó diversos cargos en la función pública en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2005-2006) y en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1999-2005). Integra el Foro Universitario de Estudios Fiscales y el colectivo Economía Política para Argentina (EPPA)*

**por HORACIO ROVELLI.** *Economista (UBA). Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Actualmente se desempeña como secretario de Hacienda y Administración de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Entre 2009 y 2011 fue director nacional de Programación Económica del Ministerio de Economía de la Nación. Ocupó diversos cargos en la función pública en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000-2007) y en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1986-2000 / 2012-2014). Miembro del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) y del colectivo Economía Política para Argentina (EPPA)*



A photograph of a crowded university street. The street is lined with large, leafy trees. In the foreground, a young man with dark hair and sunglasses, wearing a light blue t-shirt, is looking towards the camera. Behind him, a large crowd of people is walking along the street. Some people are carrying backpacks, and a bicycle is visible in the middle ground. The overall atmosphere is busy and academic.

# EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES: EVOLUCIÓN, IMPACTO DISTRIBUTIVO Y AMPLIACIÓN DEMOCRÁTICA

EL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO CRECIÓ DESDE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA, TANTO EN TAMAÑO COMO EN RECURSOS. EN CUANTO A SU IMPACTO EN LA POBLACIÓN, LOS DATOS DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS CONFIRMAN UN CRECIMIENTO NOTABLE Y SOSTENIDO DE LA PARTICIPACIÓN DE ALUMNOS DE MENOS RECURSOS. HOY, LAS POLÍTICAS EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS IMPLICAN UN PROFUNDO RETROCESO.

**E**n nuestro país, el sistema universitario público se financia principalmente con recursos que provienen de rentas generales del presupuesto sancionado anualmente por el Parlamento. Por esa razón, resulta interesante conocer las formas de financiamiento, analizar la evolución de los recursos públicos volcados a la educación superior y evaluar el impacto distributivo de esas erogaciones. Como estamos muy cerca de que se cumpla un siglo de la reforma de 1918 y a casi diez años de la declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior del IESALC (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe), celebrada en junio de 2008, que definió a la educación superior como “*un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado*”, es bueno preguntarse cuánto se avanzó en la Argentina en estos aspectos.

## El financiamiento de las universidades nacionales

La principal fuente de financiamiento de las casas de altos estudios proviene del Tesoro Nacional. Esa es la asignación que realiza el Estado a partir de la sanción del presupuesto realizada por el Congreso de la Nación. Otro mecanismo de financiamiento lo constituyen los recursos propios que provienen de la venta de bienes y servicios que realizan las universidades. También cuentan, en general, con recursos otorgados por el sector público (a través de diferentes programas públicos y en distintos ministerios) para ser afectados a un fin específico (obras de infraestructura, programas, convenios, entre otros) y, por último, lo que se conoce como “economía o ahorro” de ejercicios anteriores, que es una facultad concedida a la universidades para que aquellos créditos presupuestarios no comprometidos al cierre del año puedan ser utilizados en los años siguientes sin ser devueltos al Tesoro. Existen otras fuentes, como las transferencias externas o el crédito, que representan un aporte exiguo.

Según el Anuario de Estadísticas Universitarias confeccionado por la Secretaría de Políticas Universitarias, en el año 2013 (último dato disponible agregado para el conjunto del sistema con ese nivel de detalle), del total de recursos de las universidades nacionales, la fuente del Tesoro Nacional representó el 85,7%, los recursos propios el 7,6%, los remanentes (ahorros) el 4,9% y todo el resto de las fuentes, tan sólo, el 1,8 por ciento.

En relación con los gastos, la función de producción de los servicios de educación universitaria presenta una alta intensidad en el uso del factor trabajo. Los salarios son un componente rígido (que no puede modificarse al menos en forma considerable sin resentir su función y servicio), y abarcan a 145.896 docentes y 46.469 no docentes. Según la información de la Cuenta de Inversión elaborada por la Contaduría General de la Nación, en el año 2016, las remuneraciones del conjunto del sistema universitario

*En un año de gobierno de Cambiemos, en materia de recursos al sistema universitario, siempre en proporción al PBI, retrocedimos una década.*



nacional representaron el 79% del gasto total. El 91,4% de los salarios se financió con la fuente del Tesoro Nacional. Sin embargo, las proporciones de este gasto son muy diferentes en las universidades. Por ejemplo, en Catamarca, Comahue, La Rioja, Mar del Plata, Patagonia San Juan Bosco y Rosario excede el 91%, mientras que en las más nuevas (Avellaneda, Hurlingham, San Antonio de Areco y Scalabrini Ortiz) esa relación es menor al 60 por ciento.

En promedio, el 21% restante del gasto se destina a bienes de consumo (alimentos, papelería, combustible y elementos de limpieza), servicios no personales (incluye los servicios de agua, luz, gas y comunicaciones que en 2016 se ha incrementado en un 200% y ha puesto en serio riesgo de funcionamiento a un conjunto de universidades), bienes de uso (mobiliario y construcciones) y transferencias (becas).

La asignación del presupuesto se produce de una manera concertada entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que es el organismo que nuclea al conjunto del sistema universitario público, el Poder Ejecutivo (a través de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación) y el Parlamento nacional.

Existe una asignación histórica (o de repetición) con transferencia global por universidad sin afectación específica, discriminada por finalidad y función (educación y cultura, salud y ciencia y técnica), que constituye una especie de piso presupuestario adoptando la forma de “derecho adquirido” y donde ninguna universidad recibe menos fondos que el año anterior.

Por otro lado, el CIN, hace más de una década, desarrolló un modelo de distribución objetiva basado en indicadores que incluye: a) alumnos por carrera (nuevos inscriptos y reinscriptos, clasificados por cantidad de materias aprobadas al año anterior); b) tasa de reinscripción en el primer año; c) localización y duración de las carreras; d) distribución de la planta docente

por dedicación; e) docentes incentivados, clasificados por área del conocimiento, y f) metros cuadrados edificados y de espacio verde. Todo ello permite alcanzar lo que se conoce como “presupuesto normativo”, que serían los fondos que idealmente requiere una universidad para financiar en condiciones estándares de calidad y eficiencia sus actividades académicas, científicas y administrativas actuales.

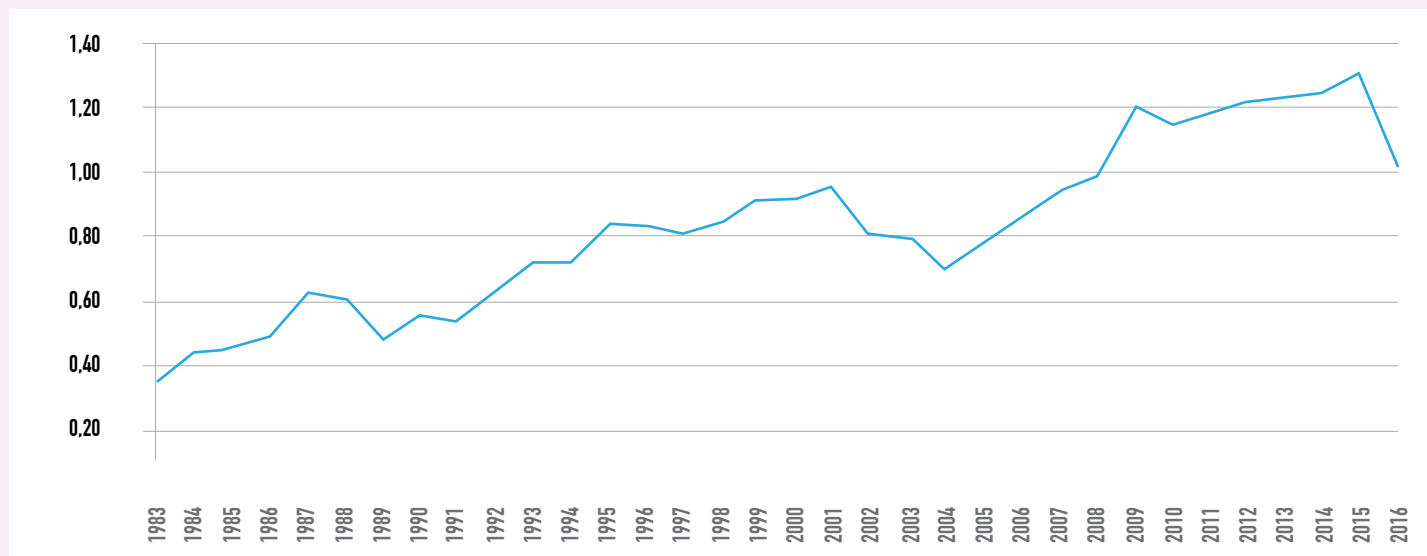
El presupuesto normativo surgió como una iniciativa del CIN a partir de reconocer las importantes desigualdades en las condiciones del financiamiento histórico de las universidades nacionales. Este modelo presupuestario se utiliza desde el año 2008 solo para asignar los incrementos presupuestarios y reducir la brecha entre universidades. Igualmente, la distancia sigue siendo considerable entre el presupuesto de ley y el “normativo”: del orden del 20% promedio en todo el sistema universitario público.

De alguna manera el presupuesto, como plan anual de un gobierno, al fijar las partidas de gastos demuestra la importancia y el peso que tiene cada sector para el Estado. En el presupuesto para el año 2018, para el conjunto de las 56 universidades nacionales se prevé para desarrollar las funciones de educación, salud y ciencia y técnica la suma de \$ 93.990 millones, a los que se adicionan otros \$ 1.326 millones para un conjunto de programas (incentivo docente, universidades de reciente creación, fortalecimiento de recursos humanos, otros gastos para ciencia y técnica, entre otros). Estos recursos, que totalizan \$ 95.317 millones, representan el 3,28% del gasto total previsto para la Administración Nacional.

Si bien esta proporción se ha mantenido más o menos estable, en torno al 3%-4% en las últimas dos décadas, la forma más evidente de cuánto invierte el Estado en la educación superior es compararlo en relación con el PBI. Ese derrotero desde la recuperación democrática ha sido el siguiente:



**Gráfico N° 1. Gasto en educación superior como porcentaje del PBI. Años 1983 a 2016**



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

La tendencia al incremento de la participación del gasto en educación superior fue constante durante toda la serie. Tres momentos históricos fueron donde hubo mayor impulso: a) los años iniciales del retorno democrático, entre 1983 y 1988, el gasto en educación superior paso del 0,36% del PBI a 0,61% del producto; b) otro momento de auge, incluso por la expansión que vivió el sistema con la creación de una oleada de casi una decena de universidades nacionales, lo constituyó el menemismo, donde a fines del siglo XX se alcanzó el guarismo del 0,92% del PBI, y c) sin duda alguna, fue el kirchnerismo el que produjo un salto verdaderamente significativo con la creación de dieciocho casas de altos estudios y se llegó al pico del 1,32% del PBI en 2015.

Sin embargo, encontramos tres etapas donde se produjo una retracción: a) con la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990 la contracción fue del 15,5% respecto de los años anteriores; b) en los años posteriores al derrumbe de la Convertibilidad (2002-2006) la proporción del gasto en educación superior sobre el PBI merizó en un 14,1%, y c) en 2016, respecto de 2015, la participación se redujo en un 23% y se ubica en torno al 1% del PBI, un guarismo similar al del año 2008. En un año de gobierno de Cambiemos, en materia de recursos al sistema universitario, siempre en proporción al PBI, retrocedimos una década.

Este último retroceso, incluso más profundo que los dos anteriores, está enmarcado en el giro copernicano de orientación de política económica del gobierno de Mauricio Macri que se expresa en: a) una caída de la actividad económica; b) una fenomenal devaluación de su moneda (del orden del 85%); c) una caída de la progresividad tributaria, que se redujo en 7 puntos porcentuales respecto de 2015, por la eliminación de las retenciones –minería, trigo, girasol, maíz y carne– y la disminución de las de la soja, la reducción de Bienes Personales y las modificaciones regresivas en el impuesto a las Ganancias; d) un aumento descomunal de las tarifas de los servicios públicos (con impacto en los sectores de menores ingresos y en el propio Estado –que es el principal consumidor de energía–), y e) la vuelta a una política de endeudamiento externo insustentable que se manifiesta claramente en el año 2018, por la cual de cada cien pesos que gaste el Estado, catorce serán para afrontar los servicios de la deuda.

La deuda externa vuelve, como ocurrió durante el último cuarto del siglo XX, a ser el condicionante de la política fiscal. Esa asfixia que durante los tres gobiernos kirchneristas casi había logrado desaparecer del escenario económico, desde fines de 2015 ha reaparecido con una fuerza inusitada. Es evidente que la misma condiciona los otros gastos del Estado.



## El impacto distributivo

No quedan dudas de que en tamaño (se duplicaron las instituciones universitarias, y se enseña a 1.468.072 estudiantes en carreras de pregrado y grado y a 144.152 estudiantes de posgrado) y recursos el sistema universitario público creció sostenidamente en las últimas décadas, pero más importante que eso, nos parece, es conocer el impacto distributivo en la población del gasto en educación superior.

Algunos economistas consideran el gasto en educación superior como “pro-rico”, porque se distribuye de modo creciente a mayor nivel de ingresos y porque es el que menor fuerza redistributiva tiene dentro del Gasto Público Social.

Entonces, para analizar el impacto y si hubo un cambio de tendencia, vale la pena considerar tres momentos:

- a) Con datos de 1992 y publicado por FIEL en 1999, un trabajo de Leonardo Gasparini llamado “La distribución del ingreso en Argentina”, demuestra que el quintil más pobre participaba en un 8,5% del gasto en educación superior, y el más rico en un 38,4%.
- b) Con datos de 2010, Jorge Gaggero y Darío Rossignolo, en el documento del CEFIDAR “Impacto del Presupuesto sobre la Equidad”, mostraron que el primer quintil participó en el 13% y el quinto en el 25,1%.
- c) Con datos del año 2014, Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas, en el libro *Notas de economía plebeya*,

observaron que el primer quintil participó en el 15,1% y el quinto en un 21,1%.

El cambio en la participación del quintil más pobre es notorio, con un crecimiento de más del 70%. Por ende, el efecto distributivo es evidente: se pasa de una relación entre el 20% más rico y el 20% más pobre de 4,5 a 1 a una que es de 1,4 a 1.

Otra forma de visualizar el cambio, y reafirmar la explicación anterior, proviene de un estudio del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPECS) llamado “El proceso de inclusión social en la educación en la Argentina del Bicentenario”, publicado en 2015. Allí se da cuenta, con datos intercensales, del avance en las personas de 20 años o más con estudios universitarios en los partidos del Gran Buenos Aires. En 2001, en los 24 partidos del GBA el 6,3% de la población tenía estudios universitarios. En 2010 el guarismo alcanzó al 11,9%. El incremento fue superior el 88% en una década. Incluso en algunos de los distritos del segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense (Florencio Varela, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel y Tres de Febrero), la variación superó el 100 por ciento. En términos distributivos, la educación superior no ha dejado de ser “pro-rica”, pero el ostensible cambio de tendencia se explica en parte por la combinación del crecimiento del sistema universitario público y el acceso de los sectores de menores recursos a la educación superior. Tenemos que profundizar esa orientación y revertir el sesgo que todavía existe.

## Democratizar hacia adentro

Algo pocas veces abordado es la forma en que las universidades públicas debaten *hacia adentro* su presupuesto. En todas ellas se discute, aprueba y distribuye en los órganos colegiados de gobierno, con la lógica de la democracia representativa, los recursos para las unidades académicas y de apoyo y gestión.

Unas pocas casas de altos estudios han decidido avanzar con una herramienta novedosa, que tuvo su aparición en la escena urbana latinoamericana a fines de 1989 en Porto Alegre, Brasil. Nos referimos al Presupuesto Participativo (PP). Una forma novedosa de gestión participativa, con eje en un patrón de ciudadanía activa y búsqueda de legitimación democrática.

Si bien su uso es eminentemente territorial, y en la Argentina se despliega en aproximadamente 60 gobiernos locales, el uso del PP traspasó la frontera jurisdiccional para alcanzar a las universidades públicas, donde en general se investiga y estudia sobre el PP, se asesora a otras dependencias gubernamentales y se colabora en implementarlo. Sin embargo, un conjunto de estas instituciones ha decidido dar un paso más y ponerlo en marcha en su propio ámbito: la Universidad Nacional del Litoral lo hizo a partir de 2010, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario lo puso en marcha en 2011, la Universidad Nacional de General Sarmiento arrancó en 2013, y por último, la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, desde 2014.

Con ello buscan involucrar a los actores de la comunidad educativa para favorecer la democratización del proceso de toma de decisiones e intervenir en la discusión y distribución de una parte del presupuesto universitario.

En definitiva, el PP es un modelo de gestión pública diferente, cuya potencialidad está dada en combinar los mecanismos de la democracia participativa con la asignación de los recursos públicos, lo que en definitiva se convierte en una política que promueve la ampliación de derechos e impacta en mejorar las prácticas democráticas. Solo por esas razones sería conveniente que se extienda al resto del sistema.

## Conclusiones

Los avances en materia presupuestaria y distributiva son una muestra elocuente de las políticas públicas desplegadas durante los tres gobiernos kirchneristas en favor de ampliar el derecho a la educación superior.

Desde la asunción del presidente Mauricio Macri se observa una tendencia regresiva y la vuelta a una visión neoliberal, que han puesto rápidamente a la comunidad universitaria en alerta por: la decisión (a los dos meses de asumir) de anular convenios y acuerdos de trabajo y cooperación entre las oficinas gubernamentales y las universidades; el recorte en términos reales del salario docente y no docente; la reducción o eliminación de programas; la manera absolutamente discrecional y arbitraria de asignar \$ 1.028 millones en el año 2016 como refuerzo presupuestario solo para 22 universidades nacionales dejando afuera al resto; la intromisión de las fuerzas policiales y el avasallamiento a la autonomía universitaria en algunas universidades, y el recorte al presupuesto del CONICET y el congelamiento en las nuevas incorporaciones a la carrera científica.

Estas decisiones, sumadas a la campaña mediática y judicial de desprestigio, en la cual el fiscal Guillermo Marijuan imputó a las autoridades de 52 universidades nacionales por una supuesta malversación de fondos, son todos hechos que mantienen en estado de movilización a la comunidad universitaria.

Con un gobierno que promueve el desfinanciamiento del sistema universitario público y pretende reducir las funciones del Estado (salvo aquella que sea para pagar los intereses de la deuda externa), nos alejaremos cada vez más de esa premisa de que la educación superior sea un "derecho humano universal", el acceso a los estudios universitarios volverá a ser, como hasta no hace tanto tiempo, un privilegio para pocos y la población de menores ingresos estará cada vez más lejos de concretar sus sueños de movilidad social. Si todo eso ocurre, dejaremos de aspirar a convertirnos en una sociedad más justa e igualitaria. Que esas cosas no suceden dependerá de la resistencia y la lucha del conjunto de la comunidad universitaria.

*La asignación del presupuesto se produce de una manera concertada entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que es el organismo que nuclea al conjunto del sistema universitario público, el Poder Ejecutivo (a través de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación) y el Parlamento nacional.*





A man with dark hair and a beard, wearing a white lab coat, is seated in a laboratory. He is looking towards the camera. Behind him is a large, white, geometric structure made of many small, triangular panels, resembling a large-scale model or a piece of scientific equipment. The floor is dark and reflective.

DURANTE LOS AÑOS '90 SE CONSOLIDÓ EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS UNA LEGISLACIÓN ORIENTADA A LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN ESTE NIVEL. LA ARGENTINA NO FUE LA EXCEPCIÓN, CON LA SANCIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA CREACIÓN DE LA CONEAU, EN 1995. SIN EMBARGO, EL SISTEMA NECESITA SER REVISADO SI ES QUE SE QUIERE MEJORAR SU IMPACTO REAL Y SIGNIFICATIVO, TANTO PARA LAS UNIVERSIDADES COMO PARA SU ENTORNO SOCIAL.

## REPENSANDO LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL CONTEXTO, LAS DEFINICIONES Y LOS DESAFÍOS PENDIENTES

por NORBERTO FERNÁNDEZ LAMARRA.  
*Universidad Nacional de Tres de Febrero*

**D**esde los años '80 comenzó en casi toda América latina un proceso de reflexión sobre el problema de la calidad de la educación, asumiéndolo como un eje prioritario en las agendas de la discusión pública de los años subsiguientes. En primer lugar, la preocupación giró en torno a la calidad de la educación en relación con los niveles primario y medio, a partir de varios proyectos internacionales de la UNESCO. Luego, hacia fines de esa década y principios de la de los '90 se iniciaron los proyectos y propuestas para el ámbito universitario. Estas propuestas se basaron –entre otros antecedentes– en los procesos de evaluación institucional que ya habían sido llevados a cabo desde varias décadas atrás en Estados Unidos y Canadá y, hacia fines de los '80 e inicios de los '90, en varios países de Europa, particularmente en el marco de la constitución de la Unión Europea. Tanto los países de América del Norte como algunos de los europeos –en especial Holanda y Francia y los países del norte de Europa– ya poseían experiencia en evaluar instituciones y fueron definiendo modelos de evaluación, produciendo una bibliografía interesante, que se comenzó a utilizar como referencia en algunos países de América latina.

En ese contexto, es importante señalar que la evaluación y, posteriormente, la acreditación de la educación superior comenzaron a plantearse en asociación con otros varios sucesos político-sociales convergentes. Aquí, señalaré principalmente dos. En primer lugar, se destaca el impacto que tuvo en la conformación actual de los sistemas universitarios, incluso en el de la Argentina, el proceso creciente de un fuerte crecimiento de la educación superior que se llevó a cabo durante la década de los '80, especialmente en nuestro país a partir de la recuperación democrática y de la autonomía universitaria, al término de la dictadura militar. Como es sabido, en las últimas décadas América latina asistió a un importante desarrollo de sus sistemas de educación superior debido al fuerte crecimiento –quizá masificación– de la enseñanza media y la demanda de los jóvenes

de las nuevas generaciones de continuar con sus trayectos educativos. En efecto, la tasa bruta de escolarización secundaria para la región pasó del 82,7% al 90,1% entre 2000 y 2010, y la de finalización de los estudios secundarios se incrementó en todos los países de la región para la población de 20 años y más. En el mismo sentido, según datos de la UNESCO, el acceso a la educación superior acumuló un crecimiento de aproximadamente un 40% entre los años 1998 y 2010, favoreciendo que la región se sitúe –como conjunto– en el promedio de la tendencia de crecimiento de la educación superior internacional. Por supuesto, el acceso a la educación superior de nuevas generaciones de es-



tudiantes requirió a los gobiernos acompañar la expansión de los sistemas universitarios con políticas que controlasen la calidad de las instituciones universitarias –en especial las privadas–, de forma tal de asegurar la equidad en materia de educación superior. En segundo lugar, la evaluación de la calidad comenzó a darse en el marco de una crisis del Estado de Bienestar, que se fue desarrollando principalmente como consecuencia del avance de los procesos de globalización y la puesta en marcha de políticas económicas, monetarias, laborales y sociales vinculadas a las políticas del neoliberalismo y a las exigencias de los grandes bloques político-económicos que financiaban las crisis económicas de los países de la región, particularmente a partir del Consenso de Washington. Es así que se dio paso a un nuevo “Estado evaluador”, preocupado desde entonces por la rendición de cuentas y la descentralización de las competencias o responsabilidades públicas, tales como la calidad de la educación, y su monitoreo a partir de los estándares/requisitos establecidos por el Estado central.

Estos cambios del contexto originaron un progresivo aumento del control externo desde el gobierno sobre las universidades. Este control se dio principalmente mediante dos tipos de regulación pública. Unas, las regulaciones directas, vinculadas a las exigencias de control de calidad mediante la creación de agencias (públicas o privadas, según los países) que cumplirían la función de evaluar y acreditar las universidades y sus pro-

gramas. Otras, las regulaciones indirectas, enviadas a modo de señales sobre qué esperaban los gobiernos de las universidades mediante la asignación de incentivos económicos específicos que orientaron las acciones de los sistemas, por ejemplo, para el caso argentino, la creación del Programa de Incentivos para Docentes Investigadores, puesto en marcha en el año 1993 y aún vigente. En efecto, al promediar la década de los noventa, el problema de la calidad de la educación superior se instaló definitivamente en la mayoría de los países latinoamericanos como una actividad exigida por la nueva legislación que se fue sancionando. Sin embargo, es importante señalar que los procesos de consolidación de la evaluación de la calidad de las universidades en América latina tuvieron diferentes grados de institucionalización según los países. Reconocemos como un rasgo común para la región que la puesta en marcha de los procesos políticos y técnicos necesarios para instalar el funcionamiento de nuevas agencias evaluadoras y acreditadoras de la calidad universitaria resultó desordenada, debatida y por demás compleja.

En la Argentina en particular, el debate por el tema de la calidad de la educación superior comenzó recién hacia el año 1991 como una cuestión a disputar de manera acordada entre actores del Estado –con el apoyo de proyectos internacionales– y las universidades. Este debate se generó, principalmente, en torno al problema de la autonomía universitaria, dado que las universidades públicas consideraron que la conformación de

*Reconocemos como un rasgo común para la región que la puesta en marcha de los procesos políticos y técnicos necesarios para instalar el funcionamiento de nuevas agencias evaluadoras y acreditadoras de la calidad universitaria resultó desordenada, debatida y por demás compleja.*



un organismo evaluador de gestión pública generaría un giro en las políticas que modificaría los patrones de la relación entre el Estado y las universidades, afectando su autonomía, ya con rango constitucional. Estas disputas se fueron controlando a través de convenios sobre estos temas entre el Ministerio de Educación y varias universidades. Finalmente, en el año 1995, con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES), se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como organismo descentralizado con dependencia del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Varias universidades nacionales plantearon ante la Justicia la inconstitucionalidad de la LES, lo que en varios casos fue aceptado en los tribunales de primera instancia pero modificado en las instancias de apelación. Solo quedó firme la inconstitucionalidad –hasta ahora– para la Universidad de Buenos Aires.

Desde entonces, la CONEAU evalúa las universidades nacionales y privadas; acredita las carreras de grado y de posgrado; se pronuncia sobre la consistencia y viabilidad de los proyectos de las nuevas universidades nacionales luego de su creación por el Congreso de la Nación; también, prepara informes de evaluación académica e institucional para otorgar reconocimiento o no –por parte del PEN– a los proyectos de nuevas instituciones universitarias privadas. La actividad de evaluación y acreditación de las universidades ha cobrado notoria relevancia en el funcionamiento del sistema universitario argentino en su conjunto. A esto ha contribuido que la integración de la CONEAU sea definida a propuesta del Congreso de la Nación (6 miembros), del CIN (3 miembros) y por un miembro a propuesta del CRUP, la Academia Nacional de Educación y el Ministerio de Educación,

*Por otro lado, en el debate de la calidad es preciso recuperar la concepción del conocimiento como factor decisivo para el desarrollo nacional, para el de la sociedad y para el individual, dando prioridad a los requerimientos de los sectores sociales pobres y poniendo en marcha estrategias efectivamente inclusivas.*



con la exigencia de que todos tengan antecedentes académicos relevantes. Considero que también ha contribuido a su aceptación que su primer presidente haya sido Emilio Fermín Mignone, por su importante prestigio social con su lucha por los derechos humanos durante la dictadura.

Ahora bien, habiendo atravesado años de experiencia en evaluación y acreditación de la calidad, vale la pena poner en discusión cómo se ha llevado adelante esta actividad y cuáles son los alcances reales en la mejora de la calidad de la educación superior en la Argentina. Ello requiere revisar periódicamente las definiciones previas sobre qué se espera de la educación superior, cómo se define su calidad en el contexto nacional, regional e internacional, cómo se generan los indicadores y estándares de la calidad y hacia dónde se pretende orientar la política universitaria del país. Estas definiciones deben darse en espacios participativos y reflexivos, en los que se encuentren las opiniones de todos los actores implicados con la educación superior, la gestión educativa y el mundo del trabajo. Al respecto, cabe mencionar un punto central en estos debates y es que todos los cuestionamientos en torno a la calidad de la educación deberían darse con una perspectiva de futuro: ¿qué profesionales necesitamos formar para un futuro todavía indefinido? ¿Qué conocimientos serán necesarios y prioritarios? ¿Cuál es el rol de las universidades en la sociedad del conocimiento? ¿Cómo afecta la globalización a la educación superior en nuestros países del Sur, de América latina?

Uno de los aspectos centrales en este sentido es que la universidad como institución paradigmática de producción y transferencia del conocimiento científico, profesional y artístico,

debería constituirse en un agente fundamental de la innovación en nuestras sociedades. Sin embargo, el modo en que se llevan a cabo las experiencias de evaluación y acreditación de la calidad de la educación, muchas veces exige a los actores universitarios conocer y replicar las conductas que se esperan de las instituciones según los estándares establecidos, evitando realizar cambios en el modo de hacer las cosas –en especial en cuanto los contenidos y modalidades de los planes de estudio– para no afectar las acreditaciones de las carreras. Entonces, cabe preguntarse si la evaluación y acreditación de la calidad –tal como se realiza– podría afectar el diseño y la puesta en marcha de las innovaciones en el funcionamiento universitario. En efecto, nos encontramos hoy con una universidad poco innovadora, tanto en lo institucional como en lo organizativo y en sus modalidades de enseñanza y de investigación. Como hemos analizado en investigaciones recientes en nuestra Universidad Nacional de Tres de Febrero –y que estamos continuando y profundizando actualmente–, una innovación no es un cambio superficial en los modos de hacer las cosas, sino un cambio profundo, que trastoca la particularidad de un aspecto central de la institución universitaria. Es decir, plantea una ruptura con lo habitual –lo que implica tensiones, incertidumbres y la conformación de grupos de resistencia–, proponiendo una modificación en las reglas de acción de las instituciones (formales o informales). Este me parece un punto que requiere ser analizado en profundidad cuando se plantea el tema de calidad en el sistema universitario y de los procesos de evaluación y de acreditación. ¿Cómo hacer para que estos procesos sean facilitadores e impulsores de auténticas y válidas innovaciones que tiendan a mejorar sustantivamente nuestras instituciones universitarias?

Por otro lado, en el debate de la calidad es preciso recuperar la concepción del conocimiento como factor decisivo para el desarrollo nacional, para el de la sociedad y para el individual, dando prioridad a los requerimientos de los sectores sociales pobres y poniendo en marcha estrategias efectivamente inclusivas. Esto requiere pensar procesos de convergencia a nivel nacional y de América latina para superar la actual fragmentación y heterogeneidad que existe en los sistemas universitarios, incluso en la Argentina. En efecto, para todos los países de la región, la creciente demanda de acceso a la educación superior promovió cambios en las estructuras y en las prácticas universitarias, con la inclusión de nuevos alumnos que ya no pertenecen a las elites sociales y culturales. A pesar de estos avances, cabe señalar que el desarrollo de la educación superior en América latina aún presenta un rezago notorio. De acuerdo con estimaciones de CEPAL, basadas en las encuestas de hogar, la matrícula terciaria estaba en 2010 en torno al tercio de la cohorte 18-24 años, cifra

*Educación de calidad implica lograr una articulación entre los sistemas de enseñanza media y superior, para que los nuevos alumnos que logran ingresar a las instituciones de educación superior no encuentren condicionado –de base– su éxito educativo y el desarrollo individual y colectivo.*

que en los países desarrollados es el doble. Además, si bien se incrementó la cobertura, existen muy bajos índices de graduación, y quienes se gradúan son, justamente, aquellos que pertenecen a los sectores medios altos y altos. Es decir, los sectores sociales que corresponden a familias más pobres no logran continuar los trayectos educativos superiores, ni graduarse en la educación superior, excepto en casos muy excepcionales. Aun en la Argentina, donde la oferta universitaria es pública, gratuita y de acceso irrestricto, la brecha entre quienes se gradúan y quienes no en relación con la clase social sigue siendo amplia, como demuestran varias investigaciones recientes. Justamente en la UNTREF ya hemos publicado un libro sobre este tema –particularmente en relación con Brasil y Argentina– aunque se tratan otros casos de países de América latina, y estamos concluyendo otro sobre esta temática con artículos de varios colegas de universidades nacionales. En Brasil y en otros países de la región el tema es más complejo porque la mayoría de los estudiantes provenientes de sectores sociales bajos –al no poder ingresar en las universidades públicas– estudian en universidades privadas de muy bajo nivel académico y, aunque se gradúen, con esos títulos tendrán menores posibilidades laborales. Esta realidad pone en debate los problemas de la equidad y su relación con la calidad. En efecto, uno de los principales proble-

mas con los que se enfrentan las universidades argentinas hoy es la diferencia de calidad y preparación que ofrece la educación secundaria según el origen de los alumnos. Por lo tanto, es preciso reconocer la importancia de garantizar que todos los que llegan a la universidad tengan las mismas condiciones de educabilidad para acceder al conocimiento. Educación de calidad implica lograr una articulación entre los sistemas de enseñanza media y superior, para que los nuevos alumnos que logran ingresar a las instituciones de educación superior no encuentren



condicionado –de base– su éxito educativo y el desarrollo individual y colectivo. Este tema es uno de los más importantes de nuestra política educativa y las universidades debemos trabajar conjuntamente con la enseñanza media para elaborar alternativas para su superación.

Para concluir, me interesa mencionar algunas bases que considero muy importantes al momento de abrir nuevos temas para el debate en torno a la calidad de la educación superior y el diseño e implementación de políticas para el sector. En primer lugar,

deberemos promover –como política nacional conjuntamente con los otros países de la región– la creación de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior que incorpore regulaciones y normativas para el control de la ES de carácter transnacional, favoreciendo alianzas estratégicas tendientes a construir una Comunidad Latinoamericana de Naciones (como Unasur u otras) y redes de intercambio y movilidad académica. En segundo lugar, se requiere un incremento sustantivo de los recursos financieros para la educación y para la investigación científico-tecnológica y el diseño de una mejora en su asignación y administración. Debemos plantearnos alcanzar en ocho-diez años el 9-10% del PBI para la educación y la investigación científico-tecnológica. Esto implica elaborar un gran acuerdo nacional con participación de todos los sectores políticos, sociales y académicos, porque incrementar la participación de la educación y la ciencia implica una gran negociación nacional acerca de dónde se obtienen los recursos para dicho incremento, imprescindible pensando en el futuro del país.

En este mismo sentido, es preciso lograr un aprovechamiento pleno de las NTICs al servicio de una Educación Superior para Todos y pensar estructuras organizativas más modernas y flexibles, que apliquen modalidades de conducción y toma de decisiones de carácter democrático, participativo y pertinente. Finalmente, es preciso un consenso amplio y participativo de cara al diseño y la ejecución de políticas educativas y universitarias para un desarrollo institucional basado en planes y programas de carácter estratégico y prospectivo que atiendan tanto los requerimientos nacionales como –especialmente– los de cada región. Este consenso implica nuevos procesos de evaluación interna y externa de carácter permanente para el mejoramiento de la calidad y de la pertinencia académica y social sobre el conocimiento de las debilidades de los sistemas educativos y universitarios y debida atención de los impostergables requerimientos de la educación del futuro. Es decir, debemos avanzar en el tránsito de una “cultura de la evaluación” hacia una “cultura política e institucional para una gestión innovadora, responsable, autónoma, pertinente y eficiente”. Esto es urgente porque para la educación y la universidad el futuro es hoy.

DESDE LOS PRINCIPIOS REFORMISTAS DE 1918 Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA GRATUIDAD UNIVERSITARIA EN 1949, LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA VIDA UNIVERSITARIA ARGENTINA FUE UN OBJETIVO NO EXENTO DE DISCUSIONES: ACCESO, INCLUSIÓN, CIRCULACIÓN Y POPULARIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO Y ESTABLECIMIENTO DE VÍNCULOS MENOS JERÁRQUICOS CON LA SOCIEDAD SON ALGUNAS DE LAS ACEPCIONES QUE ESTOS DEBATES MOVILIZAN.

# LOS SENTIDOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD





**por JESICA ROJAS.** Profesora universitaria de Filosofía por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Especialista en Filosofía Política por la misma universidad. Es miembro del Centro de Estudios Periferia Epistemológica (CEPE) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Actualmente desarrolla en la UNGS tareas de investigación en torno a la cuestión de la democratización y el derecho a la universidad

**L**a palabra “democratización” constituye una de las nociones del campo de la política que más se ha extendido en nuestro país en el transcurso de los últimos años. El término comenzó a circular, primero, en el ámbito teórico a partir de la recuperación de la democracia, designando en un primer momento cierto estadio de transición o progreso hacia la democracia. Más recientemente –durante la última década o década y media– su uso se ha extendido hacia los más diversos ámbitos de la vida pública, con un significado radicalmente diferente, puesto que alude a la forma misma de la democracia, entendida, en términos generales, como proceso o movimiento constante de ampliación de la participación de los sujetos *en* y de apertura y transformación *de* los múltiples espacios, prácticas e instituciones que forman parte de la vida en común. Movimiento democrático cuyo motor es el supuesto de la igualdad entre todas y todos, implicado en la noción de derecho.

Un ejemplo de la cada vez más recurrente referencia a la democratización es la constante apelación –por parte de diferentes actores– a la democratización de la universidad. Noción que lejos de ser unívoca puede referir a una multiplicidad de sentidos distintos. En el marco de esa multiplicidad de sentidos es posible identificar, cuanto menos, cuatro usos del término que actualmente coexisten en nuestro país. El primero –que, sin lugar a dudas, se lo debemos a la Reforma Universitaria de 1918– alude a la democratización del gobierno universitario, es decir, a la ampliación de la participación de los diferentes actores universitarios en el gobierno de la universidad; mientras que los otros tres –también con fuertes raíces en la Reforma del '18– refieren a procesos de mayor participación de la sociedad –de individuos o grupos– en la triple actividad formativa, investigativa y extensionista que desarrollan las instituciones universitarias.

Así pues, si nos centramos en este segundo plano, mediante el término “democratización de la universidad” podemos aludir a

la democratización de sus funciones *formativas* (o democratización de la enseñanza), *investigativas* (o democratización del conocimiento) y *extensionistas* (o democratización del vínculo que existe entre la universidad y la sociedad). A su vez, en el marco de cada una de estas tres dimensiones, el término puede ser utilizado en diferentes sentidos: la primera puede referir a *democratizar el acceso* o a *garantizar la inclusión*; mediante la segunda, es posible aludir a la *democratización del proceso de producción del conocimiento*, así como también a la *democratización del conocimiento producido*, noción que a la vez puede seguir al menos dos vías: por un lado la que reivindica, frente a la apropiación privada, la *circulación pública y el acceso libre al conocimiento*, y por otro lado, la que tiende a reivindicar la *popularización del conocimiento*; finalmente, con la tercera se puede hacer referencia a la generación de *vínculos* entre la universidad y la sociedad *más simétricos y menos jerárquicos* o, por el contrario, *más asimétricos y jerárquicos*.

En cualquier caso, la tendencia a asociar la democratización de la universidad con la idea de participación de la sociedad en las diferentes instancias de la vida universitaria viene a postularse en contra de la larga tradición elitista con la que carga la institución universitaria, la cual surge alrededor del siglo XII erigiéndose desde entonces como una comunidad recortada y aislada de la sociedad, que a lo largo de su historia estuvo abierta solo a unos pocos privilegiados. Frente a esta idea de la universidad como privilegio de unos pocos, los diferentes sentidos que ha ido adquiriendo la idea de democratización de la universidad sacan a la luz las diferentes formas en que ha sido, es y puede ser interpelado, desafiado, resignificado, reconfigurado y ampliado no solo ese “objeto” que llamamos universidad (pública) y comunidad universitaria, sino también los sujetos que forman parte, que tienen derecho a tener parte en ella, y cómo tienen derecho a hacerlo.



## 1.

### Democratización de sus funciones formativas

Si bien actualmente la universidad es una de las principales instituciones encargadas de asegurar la enseñanza de nivel superior y la formación profesional, ello no siempre fue así, puesto que durante la Edad Media dicha actividad se llevó a cabo fundamentalmente en Academias profesionales. El modelo de universidad “profesional” no surge sino a partir del siglo XIX en Europa, en el marco de un agudo conflicto en el que los modernos poderes estatales le disputan a la iglesia la formación de los ciudadanos, y logran no solo que el Estado se haga cargo de los deberes docentes, sino también que las universidades tomen a su cargo la formación profesional.

En el marco de los debates sobre la democratización de la universidad (pública) que desde hace varios años vienen predominando en la escena de discusión pública, política y teórica de nuestro país, las discusiones han tendido a concentrarse en torno a la cuestión de la *democratización de las funciones formativas* de las instituciones universitarias. En el centro de estas discusiones, y de acuerdo con lo que sostienen diferentes autores –como, por ejemplo, Adriana Chiroleu–, es posible distinguir, cuanto menos, dos discursos privilegiados que dicen acerca de dos sentidos –diferentes pero no contrapuestos– que puede adquirir la idea de democratización de la universidad en sus funciones de enseñanza. Por un lado, esta idea puede referir a la *ampliación del acceso* –implementando estrategias que aseguren el ingreso irrestricto, tales como la gratuidad de los estudios, la supresión de aranceles y de exámenes de ingreso– (en este caso, democratizar la universidad significaría *democratizar el acceso*); por otro lado, también puede referir al *acceso con inclusión* –lo cual supone generar diferentes estrategias que garanticen no solo el ingreso, sino también la permanencia y el egreso– (en este caso, democratizar la universidad significaría *garantizar la inclusión*). En ambos casos se argumenta que para democratizar la universidad resulta necesario el diseño y la implementación de diferentes medidas estatales e institucionales para que todos (idealmente todos) los sujetos que así lo quieran, puedan acceder a una formación profesional y a la obtención de un diploma, que les permita posteriormente ejercer una profesión.

### **Democratizar la universidad, ampliar el acceso**

En nuestro país, al igual que en la mayoría de los países de América latina, la idea de la democratización de la universidad entendida como *ampliación del acceso* forma parte de la herencia que nos dejó la Reforma Universitaria de 1918, puesto que fueron los reformistas cordobeses quienes, por primera vez, demandaron la apertura de la universidad para que una mayor cantidad de sujetos de clase media pudieran acceder a la formación superior universitaria. A ello debemos sumarle el principio de *gratuidad universitaria* que legó el peronismo a la tradición reformista de la universidad argentina, principio que desde entonces pasaría a formar parte de los reclamos por la democratización del acceso a la universidad. Fue en 1949, durante su primera presidencia, que Perón convierte, por primera vez, la supresión de los aranceles en una política de Estado. A partir de ese momento se produjo lo que algunos llaman la “masificación” y “popularización” de la universidad, es decir, el ingreso “masivo” de jóvenes provenientes de “sectores populares” a las universidades públicas del país.

Entre el golpe militar de 1955 que derrocó a Perón y el último gobierno militar, que tuvo lugar entre 1976 y 1983, los diferentes procesos selectivos que se volvieron a imponer para el acceso a la universidad –se restablecieron los exámenes de ingreso y el cobro de aranceles–, junto con las terribles prácticas de persecución que afectaron la posibilidad de permanecer sin riesgo en las instituciones, dejaron a una gran cantidad de jóvenes fuera de la universidad. Fue recién con el retorno de la democracia en 1983 que retornan las demandas de acceso a la universidad, y se vuelve a producir un nuevo proceso de “masificación”. A partir de mediados de la década de los '90, como resultado de la sanción, en el año 1995, de la Ley de Educación Superior –la cual no solo estableció a la educación superior como un servicio sino que dejó en manos de cada institución universitaria la libre determinación de sus condiciones de ingreso–, y considerando el contexto de profundización de las desigualdades sociales y económicas, las reivindicaciones de gratuidad e ingreso libre e irrestricto se transformaron en la piedra de toque de las demandas de acceso a la educación superior.

### **Democratizar la universidad, garantizar la inclusión**

El ideal republicano de la modernidad de “educar a todos” tuvo, durante los siglos XIX y XX, muy diferentes significados y modos de llevarse a la práctica. Hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX en nuestro país no solo permanecieron excluidos del sistema de educación pública grandes sectores de la población, sino que aquel ideal intentó llevarse a la práctica bajo la lógica de la homogeneización, la asimilación y la integración. La noción de inclusión –que comienza a ser ampliamente utilizada, como parte de un proyecto político-social general, entre fines de la década de los '80 y principios de los '90– vendrá justamente a nombrar un conjunto de prácticas tendientes a enfrentar los diferentes tipos de exclusión y a reemplazar al concepto de integración –reivindicando la heterogeneidad social y cultural, y el reconocimiento, el respeto o la tolerancia de la diversidad–. El término “inclusión” –junto a los de “equidad” y “calidad”– es introducido en los debates educativos, a partir de la década de los '90, por organismos internacionales como la UNESCO, que promueve el objetivo de la “Educación para Todos”, y el Banco Mundial, que en un texto del año 1994 –*La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*–, expone los lineamientos y las “recomendaciones” que debían seguir los sistemas de educación superior de los países “subdesarrollados” o “en vías de desarrollo” para lograr una educación inclusiva, de calidad y equitativa.

Es en este marco que múltiples actores –teóricos, especialistas, estadistas, funcionarios de la economía, de la política y de la educación– comienzan a reparar en los índices que marcaban las altas tasas de abandono y las bajas tasas de graduación en la universidad, y a señalar que, evidentemente, el mero acceso en tanto ingreso libre, irrestricto y gratuito no era mecanismo suficiente para asegurar que todos aquellos que habían logrado ingresar a la universidad logaran igualmente permanecer en la institución y efectivamente concluir los estudios. Los debates comenzaron a extender la idea de la democratización de la universidad entendida como *ampliación del acceso* hacia la idea de la democratización de la institución universitaria entendida como *acceso con inclusión*. Desde entonces y hasta la actualidad, los discursos que más se han extendido sobre el tema han tendido a sostener que para conseguir la inclusión “real” de “todos” aquellos que han logrado acceder a la universidad resulta necesario tener en cuenta y atender la heterogeneidad, la diversidad y las diferencias –“desigualdades”, no tardaron muchos en decir– de clase, sexo-genéricas, étnicas, culturales que existen entre los sujetos que ingresan a las instituciones y que cuentan por

ello con diferentes “capitales económicos, culturales y sociales” que no les permiten afrontar del mismo modo las dificultades académicas. En ese sentido, se ha tendido cada vez más a hacer foco en el diseño y la implementación de diferentes políticas, programas, medidas o estrategias estatales e institucionales dirigidas a atender las diversas “necesidades” concretas de los diferentes grupos sociales, de modo tal que todos puedan contar con iguales oportunidades no solo antes o en el punto de arranque, sino también durante y luego de concluidos los estudios. Aquí quisiéramos, por lo menos, señalar que más recientemente, y desde una perspectiva filosófica, teóricos como Eduardo Rinesi o Diego Tatián han comenzado a poner en cuestión algunos supuestos implicados en esta idea de inclusión, reivindicando en su lugar la noción de derecho a la educación. Cuestionamiento que, en términos generales, sostiene que mientras que la noción de inclusión toma a los individuos como objetos, parte de la desigualdad y se apoya en el principio de “trato diferencial para los desiguales”, la noción de derecho toma a los individuos como sujetos, parte del presupuesto de la igualdad, y obliga al Estado y a las instituciones universitarias a garantizar el acceso, la permanencia y el egreso, en el marco de la mejor e igual calidad educativa para todas y todos.

## 2.

### **Democratización de sus funciones investigativas**

Así como las instituciones universitarias no siempre tuvieron a su cargo la formación profesional, tampoco tuvieron siempre a su cargo la producción de conocimientos científicos. El vínculo entre universidad, generación de conocimientos científicos y actividad de investigación comienza a forjarse recién entre fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, en el marco del surgimiento de los modernos Estados-nacionales europeos. Momento a partir del cual las universidades son requeridas por los poderes estatales para que contribuyan con el “progreso moral y material del pueblo”, con lo cual no solo debieron abocarse a formar profesionales sino también a generar conocimientos que favorecieran el progreso material de la nación.

Ahora bien, la idea de la democratización del conocimiento como parte de la democratización de la universidad puede ser utilizada, como en el caso anterior, en diferentes sentidos: por un lado, puede aludir a la democratización del *proceso de producción de conocimientos*, y por otro lado, a la democratización del *conocimiento producido*. En nuestro país los discursos que más se han extendido, especialmente durante los últimos años, se vinculan con el segundo de estos sentidos.

*En nuestro país, al igual que en la mayoría de los países de América latina, la idea de la democratización de la universidad entendida como ampliación del acceso forma parte de la herencia que nos dejó la Reforma Universitaria de 1918, puesto que fueron los reformistas cordobeses quienes, por primera vez, demandaron la apertura de la universidad para que una mayor cantidad de sujetos de clase media pudieran acceder a la formación superior universitaria.*

## Democratización del proceso de producción de conocimientos

De acuerdo con los discursos más difundidos sobre el tema, el proceso de producción de conocimientos en las instituciones universitarias durante todo el siglo XIX y gran parte del siglo XX habría seguido un modelo que se caracterizaba por ser predominantemente disciplinar, descontextualizado, homogéneo, universalista, jerárquico, asimétrico y objetivista. En ese sentido, se asegura que lo que primaba era la completa autonomía de los investigadores, la generación de conocimientos disciplinares, alejados de sus consideraciones prácticas, y descontextualizados de su ámbito de aplicación o uso. En el marco de este modelo, el acceso a la producción, creación y manejo de conocimientos científicos –los cuales tendían a distinguirse y contraponerse de manera tajante a cualquier otro tipo de conocimientos– se encontraba abierto solo a unos pocos: académicos, especialistas, científicos, es decir, a los “sujetos expertos” que saben o que pueden producir la “verdad”.

Pues bien, lo que actualmente se denomina *democratización del proceso de producción de conocimientos* hace referencia a las transformaciones ocurridas en este modelo. Dichas transformaciones habrían comenzado a tener lugar alrededor de los años '70, cuando el modelo disciplinar y los métodos de indagación tradicional de las ciencias comenzaron a ser puestos en cuestión, conduciendo a un nuevo modo de producir conocimientos que tendería a ser menos jerárquico, más simétrico, contextualizado, heterogéneo y transdisciplinar. En el marco de este modelo, en lugar de verse involucrados “sujetos” y “objetos” de conocimientos, participan diferentes sujetos portadores de conocimientos legítimos. Actualmente, en las diferentes instancias de producción de conocimientos que tienen lugar en las universidades conviven ambos modelos. Así, puede ocurrir, por ejemplo, que el proceso sea contextual, informado por los diversos actores sociales, y aplicado, dando como resultado un conocimiento relevante, útil y productivo socialmente; pero el modo de creación de los conocimientos puede continuar siendo el tradicional: disciplinar, objetivista, jerárquico y asimétrico entre los diferentes sujetos y saberes. Entre nosotros, las referencias a la democratización del proceso de producción de conocimientos tienden a aludir a este sentido más estrecho, destacando la importancia de la generación de conocimientos pertinentes, acordes con las necesidades, problemas, demandas del medio social y productivo local.

## Democratización del conocimiento producido

El otro sentido que entre nosotros ha adquirido la idea de la democratización del conocimiento refiere ya no tanto al proceso de producción o al modo de producirlo, sino a los diferentes modos de hacer público el conocimiento producido y de facilitar el acceso de “todos” a este, a través de múltiples acciones que tiendan a generar una mayor difusión y circulación de las actividades y de los resultados de las actividades científicas nacionales, especialmente de aquellas que se sustentan con fondos públicos. Aquí las ideas acerca de la *democratización del conocimiento* pueden seguir por lo menos dos vías: por un lado, la que reivindica, frente a la apropiación privada, la *circulación pública y el acceso libre al conocimiento experto*, por ejemplo a través de políticas de acceso abierto; por otro lado, la que tiende a reivindicar la *popularización del conocimiento experto* bajo nociones tales como “comunicación de la ciencia y la tecnología”, “popularización de la ciencia y la innovación”, entre otras. En ambos casos el sentido de democratización está asociado a la idea de

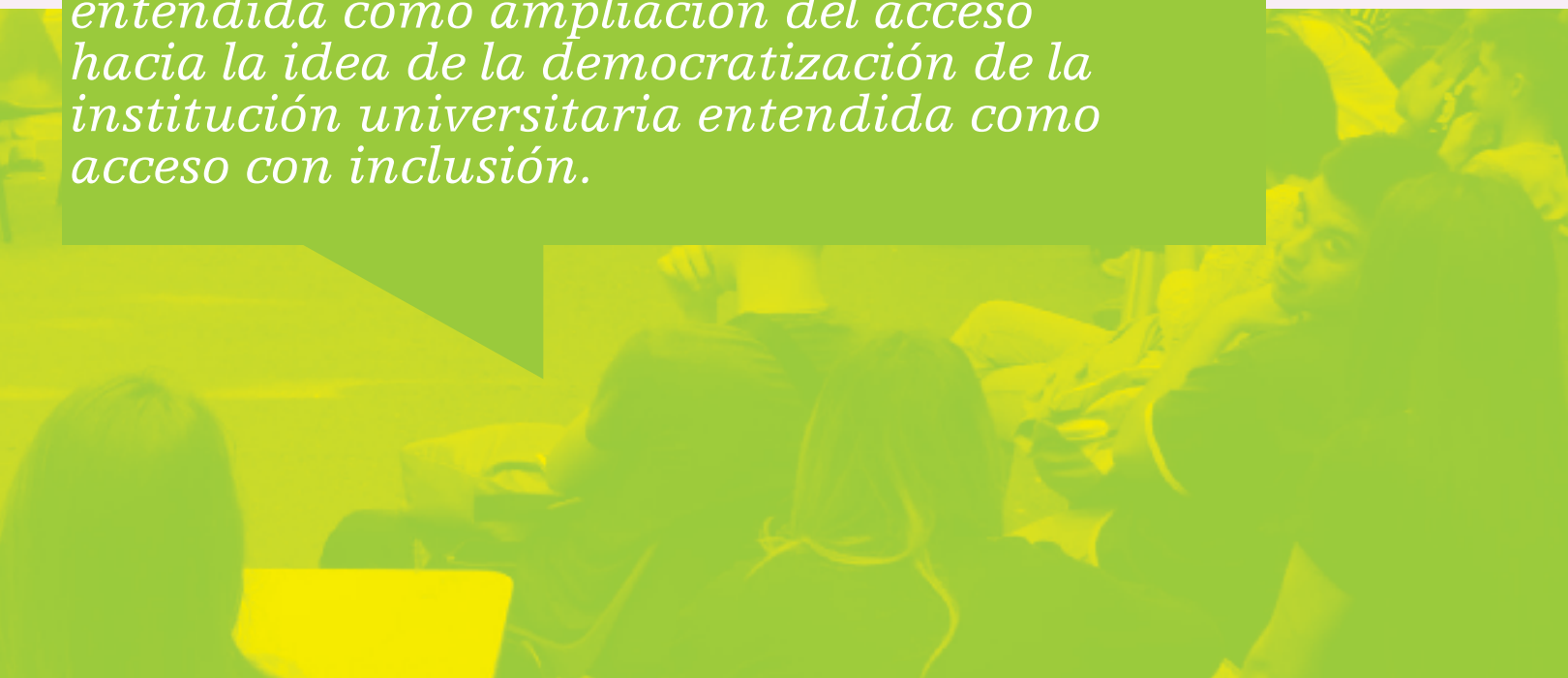


que el conocimiento (público) es (debería ser) de dominio público, de manera tal que todos puedan acceder a él y gozar de los beneficios que este supone para los diferentes actores sociales. Ahora, si bien ambas vías se encuentran íntimamente relacionadas, las distinguimos debido a que las diferencias entre ambas no son menores; pues, mientras que la *circulación pública y libre del conocimiento* está más ligada a una apertura a los diferentes públicos y actores sociales de las investigaciones, procesos y resultados de las investigaciones manteniendo gran parte de sus “componentes originales expertos”, la *popularización del conocimiento* se encuentra más ligada –como sostiene Silvio Vaccarezza– a la idea de comunicación de los conocimientos avanzados, apoyada en el supuesto “déficit cognitivo del público” y por lo tanto en la necesidad de *adaptar* el conocimiento “experto” bajo términos que puedan ser “comprendidos” por todos. Veamos un poco más de cerca en qué consistiría cada una.

Si bien los conflictos que existen entre la *circulación pública y libre del conocimiento* y las tendencias a su *apropiación privada* no

son nada nuevos y, de hecho, tienen una larga historia, estos se tornan particularmente visibles desde mediados del siglo XX, en el marco del tecno-capitalismo avanzado que incentiva y acelera el proceso de comercialización del conocimiento y de mercantilización de las instituciones que lo producen, como por ejemplo la universidad. En ese marco, y a partir de las últimas décadas del siglo XX, lo que se vuelve explícito es un agudo conflicto entre unos pocos que pretenden apropiarse de manera privada de los conocimientos –mediante diferentes mecanismos, como por ejemplo, a través de derechos de autor, patentes o licencias– con el fin de ser los únicos que puedan usufructuarlos y sacar provecho de los beneficios que esos conocimientos suponen; y quienes pugnan por la democratización y el derecho que tienen todos a beneficiarse de los conocimientos científicos y tecnológicos, lo cual también ha supuesto implementar diferentes estrategias con el fin de evitar su apropiación privada, favorecer su circulación pública y posibilitar que todos puedan acceder libremente a él. Entre las diferentes acciones que al respecto se

*Los debates comenzaron a extender la idea de la democratización de la universidad entendida como ampliación del acceso hacia la idea de la democratización de la institución universitaria entendida como acceso con inclusión.*



vienen llevando a cabo en nuestro país, cabe destacar la Ley de Repositorios Digitales de Acceso Libre a la Investigación Científica, aprobada el 13 de noviembre de 2013; la creación del Sistema Nacional de Repositorios Digitales, así como de la Biblioteca Electrónica de Ciencia y Tecnología.

Por su parte, respecto de las ideas que abogan por la *popularización del conocimiento experto*, si bien hunden sus raíces en el escenario europeo del siglo XIX, entre nosotros estos ideales forman parte de la herencia que dejó el Movimiento Reformista del '18 a la tradición reformista de las universidades argentinas y latinoamericanas, herencia que se apoya puntualmente en los principios morales del reformismo, que sostenía y aún hoy sostiene que la transferencia de conocimientos a la sociedad es una forma de devolverle al pueblo lo que este sostiene con su esfuerzo material.

Desde entonces, las ideas en torno a la popularización o difusión social del conocimiento han sido expresadas bajo múltiples términos: “alfabetización científica”, “comprensión pública de la ciencia”, “comunicación pública del conocimiento”, “divulgación científica”, “comunicación de la ciencia y la tecnología”, entre otros. Términos que si bien tenderían todos a promover la democratización de los conocimientos –es decir, a distribuir los conocimientos expertos entre todos los actores sociales–, han sido objeto de diversas críticas. Entre otras, se apunta el aire de jerarquización y asimetría entre conocimientos expertos y conocimientos populares, entre quienes saben y quienes no saben, entre quienes poseen los conocimientos y quienes los reciben. Intentando hacer frente a ello, de acuerdo con Vaccarezza, en los últimos diez o quince años, en el discurso académico y en el de las políticas públicas de ciencia y tecnología, la idea de popularización o difusión social del conocimiento comenzó a expresarse bajo el concepto de “apropiación social del conocimiento”, el cual si bien tiene un aire más democrático, mantiene, como los otros términos, cierta idea de que los actores sociales carecen de la suficiente aptitud cognitiva para apropiarse de los conocimientos y comprenderlos. En este marco, se ha tendido a reivindicar la noción de apropiación, pero “como capacidad de transformación del conocimiento recibido en el marco de parámetros propios” (Vaccarezza, S., 2015, “Apropiación social e hibridación de conocimientos en los procesos de extensión universitaria”).



### 3.

#### **Democratización de sus funciones extensionistas**

Íntimamente ligada a la democratización de las funciones formativas e investigativas, la democratización de las funciones extensionistas de la universidad alude directamente a la profundización del vínculo que la une con la sociedad, el cual viene a oponerse al tradicional modelo de universidad cerrada. Así, por ejemplo, en el marco de las prácticas extensionistas, la relación que se ha ido forjando durante las últimas décadas entre universidad y sociedad ha venido desafiando y alterando profundamente los procesos de producción de conocimientos científicos y tecnológicos en las instituciones universitarias. Especialmente en lo que refiere al destino de los conocimientos producidos y a las relaciones que deben establecer las universidades con los diferentes actores sociales.

Si bien los usos y sentidos que actualmente coexisten entre nosotros acerca del término “extensión” se encuentran atravesados por múltiples orígenes, en nuestro contexto latinoamericano, la idea y las prácticas de extensión se consolidan a partir de la reforma universitaria de Córdoba en el año 1918, la cual planteó la necesidad de romper con el modelo de universidad cerrada y aislada de la sociedad. En ese marco, los reformistas sostuvieron no solo que ese vínculo extensionista ayudaría a los alumnos a sensibilizarse con los problemas del pueblo, sino que constituía una obligación moral por el privilegio de pertenecer a una minoría con acceso al mundo académico.

Así pues, desde la Reforma Universitaria del '18 hasta la década de los noventa, en nuestro país, ese vínculo entre la universidad y la sociedad fue, aunque unilateral y asimétrico, un vínculo cargado de valoraciones morales, de responsabilidad y compromiso con la sociedad. A partir de la década de los noventa, las prácticas

de extensión tendieron a seguir la vía de la mercantilización. En ese sentido, en el medio universitario y de políticas públicas las ideas más usuales que estuvieron en boga durante largo tiempo e impregnaron las prácticas extensionistas en nuestro país fueron las de “aplicación” o “transferencia” de conocimientos científicos y tecnológicos producidos por expertos en el medio académico con vistas a atender demandas y a solucionar problemáticas sociales, y se expresaron bajo nociones tales como “oferta”, “prestación”, “dación de bienes y servicios” a la sociedad. Más recientemente, las prácticas de extensión universitaria han vuelto a adquirir algunas de sus connotaciones más tradicionales; por ejemplo, en el marco del “voluntariado universitario”.

Ahora bien, autores como Vaccarezza han señalado que tanto las prácticas como la propia noción de “extensión” no postulan un intercambio entre la universidad y la sociedad sino solo el traspaso de la primera a la segunda. De modo que, si bien la apertura de la universidad a la sociedad supone cierta idea de democratización, la relación que ha tendido a establecerse es de carácter asimétrico, jerárquico, unilateral y lineal, puesto que esa apertura de la universidad se da –como sostiene Eduardo Rinesi– bajo la modalidad de puertas abiertas “hacia afuera”. Es así que, frente a los modos tradicionales, los nuevos modos de comprender y llevar a cabo las prácticas (que tendemos a llamar) de extensión, vienen apoyándose en una relación más de ida y vuelta, con una universidad de puertas abiertas también “hacia adentro”, que permite a los diferentes actores sociales ingresar a la universidad y tener una participación más activa en los procesos de toma de decisiones de las actividades formativas e investigativas que llevan a cabo –y que deberían llevar a cabo– las universidades públicas del país.

*Íntimamente ligada a la democratización de las funciones formativas e investigativas, la democratización de las funciones extensionistas de la universidad alude directamente a la profundización del vínculo que la une con la sociedad, el cual viene a oponerse al tradicional modelo de universidad cerrada.*

EN TIEMPOS EN QUE SE TIENDE A PENSAR A LA EDUCACIÓN SUPERIOR BAJO CRITERIOS DE EFICIENCIA Y AL CONOCIMIENTO COMO UN CAPITAL SUJETO A INTERESES ECONÓMICOS PRIVADOS Y A LAS LÓGICAS DEL MERCADO INTERNACIONAL, ES NECESARIO RETOMAR LA IDEA DE UNIVERSIDAD COMO PROPUESTA EDUCATIVA, CIENTÍFICA, POLÍTICA, SOCIAL Y CULTURAL, INSERTA EN UN CONTEXTO NACIONAL Y LATINOAMERICANO.

# EL DERECHO DE UNIVERSIDAD COMO PROYECTO

por **SEBASTIÁN TORRES**. *Doctor en Filosofía, profesor de Filosofía Política II en la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Desde el año 2009 participa en Redes interuniversitarias de la SPU y del Núcleo de Educación superior del Mercosur. Ha publicado “Maquiavelo. Una introducción”, Editorial Quadrata, Buenos Aires, 2016, y “Vida y tiempo de la república. Contingencia y conflicto político en Maquiavelo”, Ediciones UNGS, Los Polvorines, 2013*



*“La Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Esta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región”.*  
Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe 2008.



# 1.

Nuestras universidades ingresan en la historia con la Reforma de 1918, cuando por vez primera un movimiento que inicia en las universidades se propone un proyecto donde el conocimiento pasa a formar parte de una política nacional y latinoamericana. A partir de este acontecimiento, la frontera entre lo universitario y lo extrauniversitario se convierte en un nutrido y plural frente de posiciones y utopías que enlaza los destinos de la educación superior con los del país.

En diferentes momentos de la historia la escena universitaria se ha compuesto de escenas nacionales e internacionales, en sintonía con los acontecimientos e ideologías que trazan los campos de disputas dentro y fuera del mundo de la vida académica. Sin duda alguna, es en la era de las “juventudes” y los “intelectuales” donde parece establecerse un vínculo orgánico entre los proyectos emancipatorios y la universidad. La memoria de la Reforma del '18 –más allá de sus diferentes interpretaciones y de la pluralidad de corrientes que representó– tendrá la fuerza anticipatoria de esos momentos de activismo político, que hacen de la universidad un espacio constituyente, promotor de transformaciones, y no solo un cuerpo pasivo, afectado por eventos que se extienden por su propia fuerza histórica.

El fin del siglo XX, dominado por un pensamiento sobre las derrotas de los proyectos emancipatorios, contemporiza con una transformación de la educación superior a nivel mundial que se vuelca a pensar las instituciones en términos de eficiencia y la cuestión universitaria pasa a ser una cuestión técnica, segmentando sus problemáticas (de la misma manera en que son segmentadas las problemáticas sociales desde las políticas de Estado), desligándolas de lo que en otro momento representaba la trabazón esencial entre conocimiento y transformación social. Para nosotros, “derecho de universidad” es el sintagma que expresa en los inicios de nuestro siglo XXI la renovación de ese lazo entre universidad y proyecto nacional y latinoamericano. No trata solo de un aspecto ligado al acceso a la educación superior, aunque no es ajeno a definiciones institucionales muy concretas, pero las excede ampliamente, en la medida en que pone en discusión un proyecto de universidad, una *universidad como proyecto* educativo, científico, político, social y cultural.

## 2.

Entre las muchas banderas reformistas están aquellas ligadas a la democratización de la institución universitaria, como la libertad de cátedra, el ingreso por concurso, la laicidad de la enseñanza, la representación estudiantil, asumidas desde un compromiso histórico con el latinoamericanismo. Una de las críticas de los reformistas se dirigía a la universidad profesionalista. El significado de la “profesionalización” para los reformistas, a comienzos del siglo XX, tenía que ver con una negativa a que la función de la universidad estuviera orientada exclusivamente por la formación de las elites profesionales reproductoras del *statu quo*, soslayando una orientación humanista, científica y de compromiso social. En un movimiento inverso, a partir de la década de los '90, la universidad ingresa en un sostenido proceso de profesionalización de las tareas docentes, de investigación y gestión. Bajo un discurso de revalorización de las tareas universitarias como trabajo, y objetando una cultura académica *sui generis*, su verdadero fin fue la introducción de criterios y mediciones según estándares de eficiencia institucional. Así, lo que en los momentos del reformismo fue una crítica a la reducción de la enseñanza a saberes profesionales como modelo de vinculación entre la universidad y la sociedad, luego se constituyó en un plan que se volcó sobre la misma universidad, distanciándola de esa larga historia de disputas en torno a su función, siempre más allá del modelo de una institución que ofrece un servicio a la comunidad mediante la titulación.

El Derecho de Universidad renueva una crítica a la profesionalización del saber en un nuevo contexto nacional e internacional, para restablecer un vínculo con la sociedad y con el núcleo de la propia vida universitaria. Restituye a la universidad un proyecto, un horizonte democrático, cuyo sentido se constituye en horizonte para pensarse a sí misma.

Que el Derecho de Universidad pueda ser comprendido, en pri-

mera instancia, como un derecho de acceso a la educación superior resulta de su carácter de bien social universal, pero en su efecto más disruptivo confronta con la idea de la división social entre quienes son sujetos de conocimientos y quienes objeto de conocimiento. Que una comunidad pueda pensarse a sí misma supone que una comunidad se proponga hacer accesible el conocimiento a todos, y que todos tengan la posibilidad de participar en la definición de sus objetos de estudio, problemáticas y horizontes de trabajo. Así, la democratización de la educación superior no supone solo un cambio cuantitativo en el acceso a la universidad, sino también un cambio cualitativo en su sentido, función y fines, a partir de una ampliación en los modos de participación en el espacio de la transmisión y producción de los saberes sociales. Decimos que el acceso es una forma primaria de comprender el Derecho de Universidad, porque la *participación* implica, por extensión, el establecimiento de vínculos institucionalizados con la comunidad no-universitaria, con organizaciones sociales, con conocimientos no académicos, con problemáticas sobre cuestiones públicas que pueden no encontrar una representación en las grillas actuales de los saberes institucionalizados. Vínculos que, reversiblemente, ponen también a la universidad en el camino de lo posible, principalmente para jóvenes cuya historia social se encuentra demasiado distante de esta decisión. Entonces, democratizar el conocimiento es más que un reparto de los bienes existentes, es la transformación de estos en un bien común. Por este motivo el Derecho de Universidad se convierte en un proyecto de universidad, que recoge una inspiración reformista en la medida en que confronta con el presente, donde el conocimiento se ha convertido en un capital sujeto a intereses económicos privados y las lógicas del mercado internacional (una transformación radical de la escala de apropiación del saber que los reformistas ni imaginaron).

*Para nosotros, “derecho de universidad” es el sintagma que expresa en los inicios de nuestro siglo XXI la renovación de ese lazo entre universidad y proyecto nacional y latinoamericano.*

### 3.

Reflexionar sobre los posibles alcances de la idea del Derecho de Universidad como tarea de la universidad pública, involucra recursos de índole material y presupuestario y, por ello, de un Estado presente; también requiere revisar los recursos subjetivos objetivados en lo que se denomina “sistema universitario” y los límites que este impone, que afecta las formas de acceso, producción, distribución y apropiación del conocimiento público.

Por lo tanto, el Derecho de Universidad no es el derecho *de la* universidad, de su autonomía frente a las exigencias sociales y las políticas públicas, siempre en conflicto con su responsabilidad como motor del desarrollo económico y social (una tensión que genera falsas paradojas una vez que asumimos que el mundo contemporáneo ha transformado las lógicas de la “autoridad” en un contexto de actuación de poderes cuya injerencia no depende de las formas modernas de legitimación, la autonomía científica y la autonomía política); es derecho *a la* Universidad en tanto derecho *de* Universidad, de una institución que se conciba como un espacio que se incluye a sí mismo en la defensa, promoción e imaginación de derechos existentes y de nuevos derechos. Pensar desde la perspectiva de los derechos, en principio ajena a las lógicas académicas y científicas, no trata solo de la adopción de las garantías de no exclusión, sino de asumirse como agente de una inclusión participativa que permita elaborar autónomamente –es decir, como agente colectivo activo– las formas de garantizar, consolidar y potenciar un conjunto más amplio de derechos, que van desde el derecho a ingresar y permanecer en la universidad, el derecho a desarrollar las actividades de enseñanza e investigación con pleno reconocimiento de la pluralidad y heterogeneidad de saberes, el derecho al conocimiento como bien común, el derecho a establecer un vínculo activo y comprometido con las demandas sociales, políticas y culturales de una sociedad.

### 4.

Hay que afrontar la compleja relación entre conocimiento e igualdad como núcleo de la cuestión universitaria: *producir el encuentro entre la pregunta por el sentido de la vida del conocimiento y de la vida en común. Tal es la pregunta propiamente democrática de la universidad.*

No existen espacios privilegiados para que este encuentro se dé, ni necesidad alguna de que se produzca en función de condiciones objetivas. Es una cuestión que requiere ser escenificada, generando las condiciones de posibilidad para que se haga visible y para que emerjan, con ella, sus dificultades y los desafíos. Pero es verdad también que existen ocasiones históricas que nos ponen al borde de ese interrogante, que permiten que diferentes colectivos asuman como tarea un proyecto de universidad que cuestione la idea dominante de que la educación debe adecuarse al mundo en lugar de transformarlo. El Derecho de Universidad es el ideario que hoy compone todas esas renovadas expectativas sobre el lugar y los efectos de la educación superior en nuestra sociedad y en las mismas universidades.

La universidad no es el único espacio en donde se genera conocimiento, como las instituciones públicas no son los únicos espacios en donde se generan las formas de la vida en común, pero es el espacio en donde su encuentro es tan necesario como constitutivo. La desvinculación entre el conocimiento y los bienes sociales comunes replica el antagonismo entre conocimiento neutral y conocimiento politizado, desplazando y silenciando el principio de la igualdad, el principio que está a la base del derecho a la educación: *que todos piensen, y que hacerles lugar a esos pensamientos, generar escenas de su puesta en común, es la única garantía de un mundo que acoja todas las formas de vida posibles.* Por supuesto, en las universidades existen divisiones entre los saberes, con historias y metas propias; entre actividades, como la enseñanza, la investigación, la extensión, el gobierno; de tiempos, entre la interminable reflexión que acompaña el diá-

logo con nosotros mismos a la comunicación con los demás en donde se produce esa indescifrable química del pensamiento común; entre identidades que resguardamos en sus diferencias e identidades en las que nos reconocemos, y podríamos seguir multiplicando diferencias que forman parte de los hechos del mundo con los que vivimos y nos organizamos. Pero la “igualdad de las inteligencias” –para utilizar la expresión de Rancière– es anterior a todo eso: es lo que interroga constantemente a toda comunidad de aprendizaje y la cuestiona, cuando esas diferencias buscan confundirse con la reproducción de jerarquías y la consiguiente administración de un sistema de méritos, como si diferencias y desigualdad fuesen términos intercambiables en el mundo del conocimiento.

Es según esta *idea de igualdad* que tienen sentido los derechos de autonomía reclamados por la vida de la universidad, según el largo legado reformista. Pero el lenguaje de las libertades de los reformistas debe ser recuperado desde el lenguaje de la igualdad, particularmente porque la neoliberalización de la educación en todos sus niveles se ha reapropiado de la gramática de la libertad para traducirla en términos de capacidades individuales, de cooperaciones estratégicas, de creativities distintivas, de innatas inventivas, que no deben ser limitadas por el entorno, institucional, social, laboral. La profundización del giro neoliberal, que comenzó refiriéndose a los estudiantes en términos de “recursos humanos”, ha terminado por convertir toda la vida universitaria en un conjunto de *recursos* (la institución, los docentes, los medios técnicos, los bienes culturales y su propia historia) para desarrollar las capacidades individuales. Es necesario, por ello, redefinir y ampliar la máxima de la libertad de pensamiento, restituir al conocimiento su dimensión constitutivamente colectiva y hacer de la universidad una singular *espacialidad*, la del encuentro con otros, con el mundo, con aquello cuyo valor se anuda en lo común.

## 5.

Es claro que el contexto político actual nos vuelve a alejar de las expectativas que condujeron nuestras discusiones sobre la universidad en la última década. Pero es igualmente claro que hoy, más que nunca, se requiere afrontar la relación entre conocimiento e igualdad como un ordenador de los diagnósticos y los desafíos del presente. Hay que ser cuidadosos frente a la tentación de parapetarnos detrás de la autonomía universitaria como barrera frente a los embates de proyectos regresivos, y reproducir los dispositivos de exclusión que arrastra esa histórica idea de autonomía como autoprotección.

La actual sensibilidad reactiva a la “politización” de los problemas sociales, la alimentación mediática y gubernamental de una despolitización generalizada que coloca todas las cuestiones como problemas de eficiencia administrativa, que no deben comprometer nuestras concepciones de la vida, contiene una buena cantidad de elementos que pueden amasarse en la mesa de una academia, donde tiende a asociar inmediatamente el conocimiento a la neutralidad política y cultural (más allá de que ese objetivismo pueda expresarse también en términos críticos). Sin embargo, el campo del diferendo siempre está abierto. Se encuentra en el corazón de la historia de nuestras universidades públicas y difícilmente puede ser ocultado. Porque los tiempos de la educación superior son mucho más extensos que los de un gobierno, requieren proyectarse siempre hacia un futuro, una meta: la universidad no puede representarse en un puro funcionamiento. Y los términos ya se encuentran sobre la mesa: se inscriben en lo que hoy el gobierno nacional llama proyecto de “modernización”. A pesar de que todavía no existe un plan público para la universidad (como sí está siendo proyectado para la educación media y para el CONICET), podemos decodificarlo de los documentos del Banco Mundial y de su implementación en otros países. La elección del nombre no es casual; el concepto de modernización activa las fibras culturales de una autocomprensión desde el subdesarrollo, imagen de un atraso que restituyen los consensos sobre la necesaria violencia civilizatoria. Una idea que no es nueva, ingresó en los '90 a partir de la constante demanda de una “actualización”, término menos provocador para la tradición latinoamericanista, pero igualmente funcional a los modos en que los poderes políticos espolean a las instituciones educativas, cuyo mayor defecto siempre es la inactualidad. Establecer un puente entre la inactual actualidad de la Reforma del '18 a partir del Derecho de Universidad como proyecto, con una mirada lúcida sobre las actuales condiciones de la relación entre universidad, Estado y mercado, pero también con una memoria de su historia política, social y cultural, defendiendo el valor crítico de lo inactual, de lo acaecido, de lo que el mundo globalizado renuncia a hacerle lugar, marca la diferencia en la compleja tarea que nos demanda el presente.





**vocesenelfenix.com**