

Edición: Primera. Abril de 2015

ISBN: 978-84-15295-79-2

© 2015, Miño y Dávila srl / Miño y Dávila editores sl

Armado y composición: Suipacha, Prov. de Buenos Aires, Argentina.

Impresión: San Martín, Prov. de Buenos Aires, Argentina.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa de los editores.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Diseño: Gerardo Miño

Composición: Eduardo Rosende



Página web: www.minoydavila.com

Mail producción: produccion@minoydavila.com

Mail administración: info@minoydavila.com

En España: Miño y Dávila Editores s.l.
P.I. Camporroso. Montevideo 5, nave 15
(28806) Alcalá de Henares, Madrid.

En Argentina: Miño y Dávila s.r.l.
Tacuarí 540. Tel. (+54 11) 4331-1565
(C1071AAL), Buenos Aires.

Universidad en democracia

Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas

Nelly **Mainero**

Carlos **Mazzola**

-compiladores-

Juan Carlos **Pugliese**

Adolfo **Stubrin**

Norberto **Fernández Lamarra**

Adrián **Acosta Silva**

Marcela **Mollis**

Claudio **Rama**

Horacio **Cerutti-Guldberg**

Nelly **Mainero**

Carlos **Mazzola**

Roberto **Follari**

Augusto **Pérez Lindo**

Ana **García de Fanelli**

Claudio **Suasnábar**

Índice

- 9 Introducción**
Oportunidad y responsabilidad de la universidad en democracia
por Nelly Mainero y Carlos Mazzola
- 21 SECCIÓN I**
Políticas universitarias en la democracia argentina
- 23 Capítulo 1**
La democratización de la universidad: desde la normalización
a la calidad, un camino en expansión
por Juan Carlos Pugliese
- 35 Capítulo 2**
Panorama comparativo entre las políticas universitarias de la
Argentina durante el período democrático
por Adolfo Stubrin
- 55 Capítulo 3**
Internacionalización de la educación superior en América
Latina. Hacia una nueva agenda para el debate
por Norberto Fernández Lamarra
- 103 SECCIÓN II**
**Problemáticas universitarias en las democracias
latinoamericanas**
- 105 Capítulo 4**
Gobierno universitario, políticas públicas y comportamiento
institucional
por Adrián Acosta Silva

- 135 Capítulo 5**
Reformas neoliberales y misiones universitarias
latinoamericanas
por Marcela Mollis
- 161 Capítulo 6**
Las diversas internacionalizaciones de la educación superior
en América Latina
por Claudio Rama
- 183 Capítulo 7**
La filosofía en la universidad y más allá (¿o más acá?) de ella
por Horacio Cerutti-Guldberg
- 199 Capítulo 8**
La expansión de la educación superior en América Latina.
Desafíos para la inclusión
por Nelly Mainero y Carlos Mazzola
- 223 SECCIÓN III**
Los desafíos de la universidad en la democracia
- 225 Capítulo 9**
Universidad hoy, apuntes para el debate
por Roberto Follari
- 237 Capítulo 10**
Universidad y democracia 1983-2013
por Augusto Pérez Lindo
- 251 Capítulo 11**
Graduación con equidad en las universidades argentinas
por Ana García de Fanelli
- 263 Capítulo 12**
Luces y sombras de las políticas universitarias de los noventa:
las lecciones de la experiencia en treinta años de democracia
por Claudio Suasnábar

Universidad en democracia

Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas

Nelly **Mainero**

Carlos **Mazzola**

-compiladores-

Juan Carlos **Pugliese**

Adolfo **Stubrin**

Norberto **Fernández Lamarra**

Adrián **Acosta Silva**

Marcela **Mollis**

Claudio **Rama**

Horacio **Cerutti-Guldberg**

Nelly **Mainero**

Carlos **Mazzola**

Roberto **Follari**

Augusto **Pérez Lindo**

Ana **García de Fanelli**

Claudio **Suasnábar**

Introducción

Oportunidad y responsabilidad de la universidad en democracia

Nelly Mainero y Carlos Mazzola

En el año 2013 se cumplieron treinta años de la recuperación democrática en Argentina. Este importante hito, logrado luego de largos años de dictadura y oscurantismo, que irradiaron sus efectos en la sociedad toda y en la universidad en particular, fue la ocasión propicia para reflexionar acerca de los logros, las deudas y los desafíos en este ámbito. Procesos similares sufrieron los hermanos países latinoamericanos, por lo que los análisis necesariamente trascienden las fronteras de nuestro país.

En la Universidad Nacional de San Luis, uno de los eventos de mayor relevancia convocados a este efecto fue el VII Encuentro Nacional y IV Latinoamericano “La universidad como objeto de investigación”, llevado a cabo a fines de agosto de 2013, dando continuidad de este modo a este espacio que se fue consolidando a lo largo de casi dos décadas, sobre una idea original del destacado sociólogo y especialista en temáticas universitarias Pedro Krostch. En conjunto con otro de sus legados –la revista *Pensamiento Universitario*–, estas iniciativas han contribuido a la emergencia, crecimiento y consolidación del campo de estudios de la educación superior. El enmarque de este Encuentro en torno al papel de las universidades en la democracia en Argentina y Latinoamérica se constituyó en un desafío muy especial para los organizadores y para todos los participantes.

Las incertidumbres, las demandas, las presiones han sido una marca en la universidad argentina que ha ido moldeando su identidad en una realidad siempre compleja que es necesario desentrañar para producir conocimientos que posibiliten un desarrollo endógeno,

con respuestas innovadoras y autopropulsadas a los cambios y requerimientos que demanda la sociedad. Las jóvenes democracias tienen el deber de asegurar los derechos a una educación superior de calidad para sus ciudadanos. El tema de la calidad atraviesa transversalmente todas las reflexiones y propuestas. Y como no podía ser de otra manera, también estuvo presente en el Encuentro. Una vez más se puso en evidencia que el campo de producción está activo, respondiendo conceptualmente a las tensiones que la universidad atraviesa.

Luego de las discontinuidades políticas y el inicio de la normalización institucional, la región ha entrado en un periodo de consolidación democrática de los más estables y pacíficos del mundo, lo que viene siendo acompañado de un crecimiento económico significativo. No obstante, hay tareas pendientes que constituyen un desafío para todos.

El papel integrador y de capacitación para el desarrollo de la educación, en el marco de la democracia, cobra determinadas características que promueven y facilitan dichas funciones. Los autores convocados observan agudamente la posibilidad que estamos atravesando, lo cual constituye más que una oportunidad una responsabilidad que no podemos eludir. En el encuentro se presentaron numerosas ponencias, articuladas en los siguientes ejes:

- historia de la universidad;
- instituciones, disciplinas y sujetos;
- currículo y didáctica general y didácticas especiales del nivel superior;
- organización política y gobierno;
- producción y transferencia de conocimiento;
- evaluación y acreditación;
- nuevas tecnologías en la enseñanza;
- internacionalización de la educación superior;
- campo ocupacional y posgrado;
- economías y financiamiento.

La inclusión de dos ejes nuevos, no previstos en los Encuentros precedentes, como lo fueron el de nuevas tecnologías de la enseñanza y el de internacionalización, devela los intereses sobre los cambios que, tanto a nivel macro como micro, se están realizando en las universidades.

El Encuentro contó con dos conferencias centrales a cargo de Adrián Acosta Silva y Horacio Cerutti que ilustraron sobre los desafíos que en democracia atraviesan las universidades.

Los paneles, foros, simposios, presentación de libros y revistas completaron las actividades y modalidades de participación. Muy interesante fue ver en una misma sala reflexionar y discutir a funcionarios del gobierno nacional, con representantes gremiales y destacados analistas en temas como, por ejemplo, el de carrera docente. Estos encuentros, aun desde posiciones distintas, posibilitaron el debate y resultaron muy enriquecedores. Todos los trabajos presentados fueron publicados en soporte digital y entregados en oportunidad del Encuentro.

Para la realización de este texto se convocó a los especialistas participantes en las restantes modalidades, algunos de ellos desarrollaron con mayor profundidad sus ponencias para el proceso de publicación. Asimismo, fueron convocados referentes nacionales en el campo, que no pudieron estar presentes aunque enviaron su contribución y se incluyen otros aportes que se consideraron relevantes. En consecuencia, la organización del libro no se corresponde necesariamente con las ponencias de conferencias y paneles en el Encuentro, ya que fue necesario realizar una nueva configuración en función de las temáticas desarrolladas en los distintos capítulos. En todos los casos, se ha respetado el estilo con el que los autores han presentado sus trabajos.

La diversidad de voces, de miradas, de trayectorias y de experiencias de formación, docencia, investigación y áreas de desarrollo profesional, se entrecruzan en las distintas perspectivas desde las cuales los autores abordan sus temáticas. No obstante, puede apreciarse una cualidad común, que la constituye la vigencia y actualidad de sus enfoques, sustentados en su reconocida experticia en las distintas áreas, en las que son referentes ineludibles.

En la primera sección, *Políticas universitarias en la democracia argentina*, tres destacados especialistas que tuvieron y tienen una importante actuación en distintas esferas vinculadas a las políticas universitarias realizan su aporte: Juan Carlos Pugliese, Adolfo Stubrin y Norberto Fernández Lamarra.

En el Capítulo 1, Juan Carlos Pugliese se refiere particularmente a las políticas universitarias en el período de su gestión como Secretario de Políticas Universitarias, para lo cual analiza primeramente los alcances y el contexto de la normalización universitaria en los inicios de la democracia, posteriormente la actuación de la CONEAU y luego discute algunos datos actuales y ensaya una reflexión sobre el futuro. Sitúa la normalización en el centro de la agenda política del gobierno de Alfonsín y de los temas de debate que se fueron instalando y continúan en la actualidad rescata en particular el rol

del gobierno y el de la universidad autónoma en la formulación y ejecución de las políticas universitarias y las complejas relaciones entre la universidad, el Estado y la sociedad. Sobre la base de los datos existentes sobre las universidades, afirma que en estos treinta años la universidad pública creció en forma permanente, con independencia de las crisis que han afectado a la sociedad, a la vez que resultan persistentes en el tiempo y muy homogéneos los problemas que afectan al sistema universitario. Rescata asimismo algunos aspectos positivos que se han consolidado. Analiza en profundidad a continuación los principales ejes de las políticas universitarias, en particular referidas a la evaluación de la calidad por parte de la CONEAU, su devenir y sus implicancias. Se refiere también a las políticas de financiamiento de los programas de evaluación y acreditación, a la concertación como modalidad de relación entre la universidad y el Estado y a los Programas de financiamiento a partir de las recomendaciones para la mejora de la calidad, emergentes de las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la CONEAU. Dedicar un apartado especial al tema de la calidad. A partir de todo ello enuncia algunas conclusiones, considerando que el impacto de estas políticas en las universidades ha sido positivo.

En el segundo Capítulo, Adolfo Stubrin desarrolla un panorama comparativo entre las políticas universitarias de la Argentina durante el período democrático, desde 1983, explayándose en particular en las políticas neoconservadoras aplicadas a partir de 1992 y sus principales efectos. Introduce el concepto de “configuración universitaria” a partir del cual despliega su análisis desde la transición democrática hasta la actualidad. Define los principales aspectos que cambiaron con la normalización, a partir de la restauración de la autonomía y el cogobierno y algunas consecuencias de la nueva configuración. Posteriormente se refiere a las reformas de los años noventa que a su juicio produjeron innovaciones, modificaciones y luchas pero no se tradujeron en cambios en la configuración universitaria. Analiza detalladamente las distintas dimensiones en que incidieron los enfoques neoconservadores y sus impactos una década después, haciendo referencia a los logros, desvíos y fallas que atribuye en su origen a la política de los noventa. Finalmente se plantea algunos interrogantes para el futuro, en particular referidos a la configuración universitaria “entendida como correlación estable entre los distintos elementos sustantivos de la educación superior y su contexto político, económico y social”. Concluye analizando algunos temas de agenda que considera serán influyentes en el futuro de las universidades.

En el Capítulo 3, Norberto Fernández Lamarra se refiere a la internacionalización de la educación superior en América Latina, proponiendo una agenda para el debate. Se plantea como objetivo de este trabajo analizar algunos de los principales temas que surgen de los procesos de internacionalización de la educación superior en América Latina “frente a las nuevas responsabilidades políticas, sociales y académicas que están asumiendo –o que deberían asumir– las universidades”. Propone la participación de todos en la construcción de la agencia para favorecer un desarrollo democrático y con justicia social. Partiendo de los problemas actuales sugiere analizar las políticas vigentes para plantear alternativas posibles. Asimismo, tomar en cuenta las conclusiones de las reuniones convocadas por organismos internacionales competentes, en particular de la UNESCO. Analiza a partir de estas bases y de su propia experiencia en el campo, los procesos de internacionalización, transnacionalización y mercantilización de la educación superior, alertando acerca de sus perspectivas y peligros. Observa las posibilidades presentes y futuras de la educación a distancia y virtual, y en general las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. Otro aspecto central al que se refiere es el de los procesos de convergencia de la educación superior, considerando a los mismos necesarios para afrontar los problemas actuales de fragmentación y de desordenada heterogeneidad de los sistemas latinoamericanos. Realiza una reseña de las principales experiencias actuales de integración y cooperación regional y de las múltiples redes interuniversitarias existentes. Plantea, a partir de todo ello, las bases para la construcción de un espacio latinoamericano de educación superior y su posible articulación con el europeo. Finalmente explicita algunos aportes para la agenda y el debate “que surgen de las conclusiones de las dos Conferencias Mundiales de Educación Superior de la UNESCO –realizadas en París en los años 1998 y 2009– y de la Conferencia Regional, realizada en Cartagena de Indias, en el año 2008”. Su activa participación como especialista convocado a nivel nacional e internacional en distintas reuniones para el tratamiento de esta temática, así como en numerosos proyectos de convergencia y cooperación en el ámbito latinoamericano, le posibilita realizar un valioso aporte en este trabajo.

En la segunda sección, *Problemáticas universitarias en las democracias latinoamericanas*, se incluyen las ponencias de Adrián Acosta Silva, Marcela Mollis, Claudio Rama, Horacio Cerutti-Guldberg y un aporte de Nelly Mainero y Carlos Mazzola.

Adrián Acosta Silva desarrolla en el Capítulo 4 la temática del gobierno universitario, políticas públicas y comportamiento institucional. Señala los cambios que desde finales del siglo pasado incidieron en las universidades tales como “la masificación de la demanda, la expansión, diversificación y diferenciación de la oferta institucional pública y privada de educación superior, el crecimiento del profesorado universitario, reformas en los esquemas de financiamiento público y privado a las instituciones de educación superior”, que sirvieron de justificación a su juicio a los discursos sobre la necesidad de transformar sus instituciones y comenzaron a instalar temas como los de la calidad, la eficiencia, la planeación estratégica, la rendición de cuentas o la internacionalización de la educación superior. A partir de los mismos se pusieron en marcha políticas que se fueron consolidando, tales como la evaluación de la calidad o el financiamiento diferenciado para estimular cambios. Analiza ejemplos en este sentido, en particular en el ámbito latinoamericano. Aborda el impacto de las transformaciones contextuales e institucionales desde tres perspectivas analíticas: organizacional, politológica, y de políticas derivadas del *policy analysis*. Adelanta que en el texto se ensayará una “cuarta” perspectiva, surgida fundamentalmente de la experiencia latinoamericana: la del “institucionalismo metodológico”. En la primera parte del texto se refiere al comportamiento institucional universitario y en la segunda al contexto general de los cambios ocurridos en los procesos de gobierno y gobernabilidad de las universidades mexicanas, extrayendo de este análisis algunas conclusiones.

En el Capítulo 5, de Marcela Mollis, la autora se refiere a las reformas de la educación superior latinoamericana, en especial en lo que atañe a las universidades públicas, que en las últimas décadas han sufrido las reformas neoliberales reorientadas desde el ámbito internacional por agencias multilaterales de crédito. Realiza un recorrido histórico comparativo, a partir de lo cual plantea las misiones prioritarias de las universidades. En primer lugar, desarrolla en profundidad el campo de las reformas universitarias neoliberales en América Latina y, en segundo término, refiere al liberalismo y la modernización educativa, analizando en particular para Argentina la misión profesionalizante universitaria y a continuación el libre juego de los actores en el mercado laboral. En tercer lugar, desarrolla el impacto de la crisis económica global en la educación superior regional y argentina, señalando algunas tendencias globales. En el cuarto punto se pregunta acerca de a quién le importan las misiones y el destino de las universidades públicas en el siglo XXI, para

concluir en el quinto punto sobre los mitos y ficciones del modelo universitario de cara a las transformaciones necesarias.

En el Capítulo 6, Claudio Rama realiza un pormenorizado análisis de lo que denomina distintas internacionalizaciones de la educación superior. Contextualiza en primer término la internacionalización y establece una tipología de la internacionalización de la educación superior. Analiza a continuación diversas dimensiones de la internacionalización y plantea los ejes de la misma en América Latina entre el año 2000 y 2010. Allí se refiere a la internacionalización docente y estudiantil, a la internacionalización productiva, a la internacionalización transfronteriza, a la internacionalización de las industrias educativas, a la internacionalización del aseguramiento de la calidad, a la internacionalización del currículo, a la internacionalización de los egresados, a la internacionalización diferenciada y asimétrica en la región. Evalúa en estos aspectos la situación de América Latina, concluyendo que el proceso de internacionalización es creciente y de baja intensidad en la región, con diversos niveles de asimetría.

Horacio Cerutti-Guldberg, en el Capítulo 7, se refiere a la filosofía en la universidad. Comienza planteando el papel de la filosofía en la universidad, alertando acerca de algunos intentos de aniquilar o reducir a su mínima expresión su influencia al igual que al resto de las humanidades, según sus palabras “dado que presentan facetas muy escabrosas para unas sociedades inmersas en enfrentamientos de gladiadores dedicados a ver quién sobrevive (ética del darwinismo social...) sin importar lo que ocurra con las y los demás”. Apela a autores latinoamericanos que se han ocupado del tema. Expresa que, a pesar de las diversidades de situaciones de las universidades públicas y privadas en este contexto, es posible delimitar algunos rasgos compartidos y características comunes de funcionamiento a partir de las políticas imperantes. Uno de estos aspectos es la evaluación y acreditación. Introduce al respecto diversas problemáticas, ejemplificando con la situación en algunos países, de lo que denomina el colonialismo académico que se traduce en una falsa noción de universalismo del conocimiento o, tomando otra de sus caracterizaciones, en una burocratización de la investigación. En base al pensamiento de algunos autores tales como Jorge Millas, postula no renunciar a la función crítica, que aplica a nociones tales como la masividad, o el cogobierno, o la autonomía, que en coincidencia con este autor suelen convertirse en manías, fetiches, en tanto se automatizan y se rigidizan. Lo mismo referido al concepto de “universitas”. A partir de lo cual se plantea cómo ubicar

a la filosofía, y más en general a las humanidades y a las artes, en estas imbricaciones institucionales tan rigidizadas, concluyendo que no es posible renunciar ni a nuestras universidades ni al filosofar plenamente asumido.

En el Capítulo 8, Nelly Mainero y Carlos Mazzola realizan algunas consideraciones acerca de la expansión de la educación superior en América Latina y los desafíos que la misma todavía entraña para una real y abarcadora inclusión en el sistema. Frente a los cambios generados en la sociedad del conocimiento, que han tornado al mismo en un bien valioso en tanto su posesión se transforma en un factor de inclusión social, se analizan algunos cambios que a su vez van sufriendo las universidades, en las últimas décadas en particular, derivados de los procesos de internacionalización de la educación superior. En este contexto pueden observarse, por un lado, tendencias que acrecientan la comercialización de los servicios educativos y, por el otro, procesos de convergencia y cooperación internacional. A partir de lo cual se plantea que construir sociedades inclusivas no sólo a nivel local sino también global requiere ineludiblemente afrontar esta problemática y bregar por la generación y consolidación de alternativas de cooperación. Los procesos de globalización y transnacionalización de las economías y de las culturas proyectan las asimetrías tradicionales de las sociedades nacionales o regionales a escala global. Se plantea que desde la visualización de la enorme importancia del trabajo cooperativo, se torna imprescindible responder a estas nuevas realidades y revisar –entre otros aspectos– la formación universitaria, por una parte, para trascender la visión localista hacia miradas más globales, de apertura y comprensión a otras culturas y, por otra parte, para tender hacia la formación de una conciencia crítica y solidaria, no sólo a nivel local sino planetario. Es posible pensar en alternativas que tomando en cuenta los aspectos positivos de la internacionalización y sin perder de vista las identidades e idiosincrasias locales, incrementen la calidad educativa a través del intercambio y la cooperación internacional. Para lo cual es preciso profundizar un estilo de cooperación no vertical, signada por los grupos o instituciones más fuertes, sino más horizontal sin que las instituciones o grupos pierdan su identidad, lo que constituye un modelo alternativo al de la integración comercial.

En el Capítulo 9, Roberto Follari desarrolla algunos elementos acerca de lo que se requiere de la universidad actual. Comienza aclarando cuestiones que suelen confundirse, entre ellas las nociones de gratuidad y calidad como inherentes a las universidades

públicas, analizando para ello algunos ejemplos de países latinoamericanos. Plantea la necesidad de equiparar niveles de calidad de las universidades públicas y privadas, para lo cual se requiere comenzar a pensar el sistema universitario estatal realmente como un sistema, con independencia del tipo de gestión y con un planeamiento conjunto de actividades. Luego debate acerca de la demanda creciente que la sociedad realiza a las universidades de una mayor inserción en la sociedad, dudando sobre la posibilidad de una real reconversión en este sentido de las universidades y la necesidad de mostrar que la universidad es un subsistema del sistema social global, que la práctica académica es una práctica social. Propone hacer frente de esta manera al cuestionamiento que, considera, surge mediáticamente, aunque las universidades pueden y deben potenciar su función social. A continuación realiza algunas consideraciones acerca de los proyectos que se están tratando en comisiones parlamentarias sobre una nueva Ley de Educación Superior, con aspectos ya prácticamente definidos pese a las demoras en su tratamiento definitivo. En este sentido, hace alusión a la relación entre las universidades e institutos terciarios, la docencia de grado y posgrado, la configuración de los posgrados argentinos y el papel de la CONEAU. Sobre esta última, propone algunos cambios que considera deberían realizarse a la luz de la experiencia acumulada. Se refiere, asimismo, a la administración académica por el sistema de cátedras, abogando por la departamentalización, como así también por la revisión de los órganos de decisión en las universidades. O cuestiones tales como las distintas categorías docentes. Y en un plano más general, la proliferación de universidades como sedes fuera de su región, o universidades extranjeras que brindan servicios en nuestro país.

En el Capítulo 10, Augusto Pérez Lindo realiza un análisis de la universidad en democracia desde 1983 a 2013. Para ello presenta algunas conclusiones de un informe sobre las principales tendencias y problemas del sistema universitario en este período. Tomando en consideración algunos indicadores para interpretar los cambios y contradicciones que se manifiestan, plantea algunos desafíos del sistema universitario. En primer lugar, se refiere a la conquista de la libertad de pensamiento, recuperada con el primer gobierno democrático de Raúl Alfonsín, con algunas manifestaciones posteriores que fueron debilitando la idea de “identidad académica” y el sentido de “servicio público nacional”, que considera son todavía parte de las tareas pendientes. Analiza a continuación con datos estadísticos la evolución del sistema en el período, y ve que fue cre-

ciendo en cantidad y variedad de instituciones, población estudiantil, población femenina, etc. Sin embargo, tomando un concepto de Ana María Ezcurra (2011), se refiere a la “inclusión excluyente” como el “...proceso por el cual en Argentina se facilitó un amplio acceso a la universidad al mismo tiempo que se mantuvieron las condiciones para el fracaso en gran escala de los estudiantes”, demostrando con datos lo que considera “una catástrofe pedagógica e institucional”. Rescata como un acontecimiento notable del período el surgimiento de universidades emprendedoras con “...proyectos universitarios ligados a las necesidades sociales, a la cooperación con empresas y organismos del Estado, al desarrollo de emprendimientos empresariales y sociales”, detallando algunos ejemplos nacionales y de países latinoamericanos. Luego se refiere al desarrollo y a las limitaciones de los posgrados, analizando su evolución y los aspectos aún problemáticos. De la misma manera se expone en torno al desarrollo de la actividad científica, la evaluación de la calidad universitaria y el papel de la CONEAU. Expone argumentos con relación a lo que considera “el rechazo a la cultura de la información” en la gestión universitaria desde el comienzo del período democrático, ya que si bien se crean organismos pertinentes, a su juicio no se han transparentado adecuadamente los datos de cada universidad y no han servido acabadamente para planificar la toma de decisiones. Se refiere a continuación a los sistemas de gobierno y gestión, considerando que la “complejidad de la organización universitaria no estuvo acompañada por un modelo de gestión adecuado”. Finalmente, resume las potencialidades y desafíos del sistema luego de los treinta años de democracia.

Ana García de Fanelli, en el Capítulo 11, desarrolla el tema de la graduación con equidad en las universidades argentinas, considerando que es ésta una de las mayores contribuciones que las universidades pueden hacer para la consolidación de la democracia. Comienza analizando la situación de la graduación universitaria en Argentina para referirse a continuación a los procesos educativos y demográficos que inciden en la baja graduación, para argumentar luego acerca de la relevancia del aumento de la formación en educación superior. En la primera parte analiza datos referidos a los graduados en el período democrático, lo que le permite extraer algunas conclusiones. Luego se refiere al abandono de los estudios universitarios, concluyendo que: “Este nivel de graduación promedio en el sector universitario es consistente con procesos de admisión de baja selectividad y con fuertes desigualdades en los niveles de conocimientos y habilidades de los estudiantes que egresan del

nivel medio". A continuación desarrolla la evolución de la matrícula universitaria en la última década, observando que si bien la matrícula creció, no lo ha hecho en consonancia el número de egresados, lo cual es un dato preocupante. En el apartado que titula "Una ventana de oportunidad para la mejora del capital humano avanzado", analiza los factores que impactan en el rendimiento académico, lo cual abona su postura sobre la necesidad de incrementar las políticas de articulación con la escuela media, entre otros aspectos. Reafirma en las conclusiones la necesidad de aumentar la cantidad y la calidad de los graduados como una tarea prioritaria.

En el Capítulo 12, Claudio Suasnábar se refiere en particular a los años noventa desde un análisis histórico-comparativo y posteriormente refiere a la evolución de las políticas universitarias hasta la actualidad. Focaliza su atención según sus palabras "en las líneas de continuidad y ruptura, las cuales no solo permiten delinear 'períodos' o 'etapas' con sus rasgos específicos, sino más importante aun posibilitan aproximarnos a los patrones de funcionamiento del campo de producción de las políticas universitarias". Considera que en estos procesos intervienen tanto las gestiones ministeriales como la relativa autonomía de los actores académicos, y expresa que "el derrotero de las políticas universitarias desde el retorno a la democracia nos revela una trayectoria signada por tensiones y contradicciones que se ha caracterizado por un movimiento pendular entre la autolimitación estatal y el hiper-intervencionismo". El primero de los patrones se manifiesta a su juicio al comienzo de la democracia y el segundo particularmente en el período menemista. Caracteriza los últimos años como de un neo-intervencionismo, aunque no pueda identificarse sin embargo una nueva agenda de política universitaria. Profundiza su análisis sobre los factores y actores impulsores de cambios en la década de 1990, que se plasmaron en nuestro país en la Ley de Educación Superior, aunque muchos de ellos se pusieron en marcha previamente. Finalmente, plantea los desafíos de las políticas universitarias a partir de la experiencia acumulada y del estado de situación en la actualidad.

Los doce capítulos que conforman la totalidad del libro presentan una serie de datos, categorías de análisis, juicios críticos, descripciones, explicaciones y constituyen un conjunto de aportes que, desde distintas miradas y perspectivas, abordan la relación de la universidad con el sistema democrático, la cual hemos planteado como eje de la convocatoria.

Sección I

Políticas universitarias
en la democracia argentina

Capítulo 1

La democratización de la universidad: desde la normalización a la calidad, un camino en expansión

Juan Carlos Pugliese

Introducción

En primer lugar, agradezco mucho la invitación al VII Encuentro Nacional y felicito a los organizadores. Conforme se ha requerido, mi intervención debe centrarse en el período en que ocupé la Secretaría de Políticas Universitarias durante los gobiernos de Eduardo Duhalde y de Néstor Kirchner, entre enero de 2002 y diciembre de 2005. Para ello, considero necesario hacer una breve referencia a la normalización universitaria, la actuación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), los datos básicos actuales y una reflexión para los tiempos que vienen.

La normalización en el centro de la agenda política

La democracia nace en la universidad con la normalización universitaria sancionada por el Decreto 154/83 del presidente Alfonsín. Si consideramos que los primeros ciento cincuenta decretos son designaciones de funcionarios y embajadores y que los decretos 158 y 159 determinaron el juzgamiento de las juntas militares y la cúpula de las organizaciones insurreccionales, observamos que la Educación (promoción del Congreso Pedagógico Nacional) y la Universidad (Normalización) estuvieron en el centro de la agenda política. No podía ser de otra manera, porque el mandato de la sociedad era claro: democratización. La educación es la herramienta más formidable que tienen los pueblos para construir ciudadanía,

cultura y valores. Así fue entendido entonces, restituyendo en plenitud el derecho del Estado a educar.

La normalización significó una autolimitación del poder por parte del gobierno, al disponer que los Rectores normalizadores sean acompañados por Consejos Superiores provisorios, incorporando de manera embrionaria el cogobierno que se lograría en los dos años que duró este período, que sentó las bases de la organización universitaria hasta nuestros días, restableciendo los principios de autonomía, autarquía, cogobierno, gratuidad y acceso directo.

La Ley 23.068 ratificó el decreto inicial demostrando el consenso alcanzado por los grandes movimientos políticos argentinos en la reconfiguración del llamado sistema universitario.

Alcanzada la autonomía al normalizarse las universidades nacionales en 1986, quedaron planteados varios temas de debate que continúan en la actualidad. A los fines de esta presentación, rescato dos:

1. ¿cuál es el rol del gobierno y cuál el rol de la universidad autónoma en la formulación y ejecución de las políticas universitarias?, y
2. las complejas relaciones entre la universidad, el Estado y la sociedad.

Crecimiento constante, homogeneidad de los datos básicos¹

Como bien señala Boaventura de Sousa Santos, la objetividad que brinda el dato es imprescindible, y la neutralidad, imperdonable. Los datos básicos de los treinta años de democracia que celebramos indican que la universidad pública creció en forma permanente, con distintos ritmos, en número de alumnos, número de instituciones, de carreras, de presupuesto, de salarios.² Ese crecimiento constante resulta independiente de las crisis que vivió la democracia en estos treinta años que nos dejan frente a una sociedad muy desigual, con una ancha franja de excluidos.³

Del análisis del dato surgen estos elementos alentadores:

- amplia cobertura territorial;
- diversidad y variedad de ofertas;
- creciente apoyo (becas) a estudiantes desfavorecidos;
- mejora significativa en salarios;

1. Anuario de Estadísticas Universitarias SPU-ME 2001/2010-EPH-INDEC 2010.

2. Anuario de Estadísticas Universitarias SPU-ME 2001/2010.

3. EPH-INDEC 2010.

- articulación moderada con el sistema científico y tecnológico;
- intentos de articulación con el secundario.

Y resultan persistentes en el tiempo y muy homogéneos en la serie algunos problemas que surgen del dato:

- desarticulación entre las instituciones y los distintos niveles educativos;
- superposición de ofertas académicas y concentración de las mismas en zonas metropolitanas;
- bajo rendimiento académico del sistema que ostenta altas tasas de ingreso y bajas tasas de titulación;
- sobreabundancia de carreras profesionalistas y especializadas y descuido por la formación sólida en conocimientos básicos;
- escasos incentivos para impulsar el mejoramiento de los profesores y la estructuración de la carrera docente;
- modalidades de asignación de recursos basadas en la reiteración inercial de presupuestos históricamente consolidados.

Con lo cual podemos sacar conclusiones que en el sistema universitario argentino se han consolidado:

- la autonomía académica y la autarquía económica;
- la gratuidad de los estudios de grado;
- los mecanismos de conducción colegiada de los claustros;
- la promoción académica y científica a través de mecanismos meritocráticos;
- el acceso directo a todos los niveles de estudios postsecundarios;
- la búsqueda de la calidad.

Ejes de políticas universitarias

La evaluación de la calidad universitaria está consolidada en Argentina luego de diecisiete años de actuación por parte de la CO-NEAU y en un contexto de distensión en la relación entre el Estado y las universidades. Ello se debe a un conjunto de factores entre los que se destacan las iniciativas destinadas al mejoramiento de la calidad y al incentivo de la investigación y la enseñanza que se generaron como política pública desde 2003, que vinieron a superar las anteriores, teñidas de la profunda desconfianza que caracterizaba a la relación entre el Estado y las universidades.

Estas políticas públicas, que al momento de su formulación aspiraban a enriquecerse con el debate y la concertación, suponen un

cambio en las relaciones del Estado con las universidades a partir del reconocimiento no sólo de su autonomía, sino también del valor estratégico que ellas tienen para la sociedad.

La actualización de la función social de la universidad y la concertación de prioridades con el Estado y los actores regionales, incluidas como condición de la política pública formulada, tuvieron la intención de restituir el aporte a la sociedad argentina al nivel de sus mejores épocas y acrecentarlo en la continuidad de las políticas y el atento compromiso con los requerimientos de la hora presente.

El sistema universitario se conforma con una base institucional compleja, que se encuentra diversificada, vertical y horizontalmente, que ha sido eficaz en dar respuesta a las demandas por un mayor número de vacantes, pero con graves problemas para retener y graduar a sus estudiantes. Esta base presenta además los síntomas de un crecimiento no planificado, con superposición de ofertas académicas en un mismo territorio y con dificultades para lograr vincularse exitosamente tanto con los otros actores del campo de la educación y de la innovación tecnológica, como con el mercado laboral regional y local.

A pesar de este crecimiento inorgánico de la oferta de educación superior, cabe reconocer un punto de partida positivo: un nivel de cobertura de los estudios universitarios que se acerca al de varios de los países más desarrollados. Ello plantea como desafío de largo plazo la consolidación de la base institucional existente, lo cual sólo es posible a partir del diseño de políticas que atiendan a la mejora gradual de la calidad y el rendimiento académico vía el fortalecimiento institucional, así como la mejor articulación con los distintos niveles del sector educativo y con la sociedad. Supone también tener como meta la conformación de redes de instituciones, con el fin de lograr una coordinación adecuada de los planes de acción de las universidades con el resto de los actores que integran un sistema nacional de innovación: el conjunto de las instituciones públicas y privadas dedicadas a la Investigación y Desarrollo y las empresas.

El otorgar relevancia a las políticas públicas encaminadas a la mejora de la calidad y el rendimiento implica promover que las universidades logren niveles gradualmente más satisfactorios en el cumplimiento de sus funciones básicas: enseñanza, investigación y extensión. Empero, cabe también reconocer que dada la complejidad y riqueza organizacional de las universidades dentro del entramado social, sus fines no se agotan en estas tres funciones. Además de la formación de profesionales para el mercado de trabajo (empresas, gobierno, sector académico) y de científicos y tecnólogos para la

producción y la transmisión del conocimiento, a las universidades les caben otros objetivos sociales, en ocasiones implícitos o latentes, con alta externalidad social: formar líderes políticos y empresariales y ciudadanos dotados de mayor conocimiento y cultura general; contribuir con la mejora de la distribución del ingreso a través de la provisión de oportunidades de movilidad social ascendente; constituir un polo de desarrollo económico local; preservar y diseminar los valores culturales y proveer un conocimiento crítico e independiente de los gobiernos y los partidos políticos.

El mejoramiento de la calidad supone el respeto a la pluralidad de modelos universitarios

Para satisfacer esta compleja y rica demanda social se requiere no sólo mejorar la calidad y el rendimiento de la enseñanza, la investigación y la extensión, sino también orientar estratégicamente todas estas actividades en pos de objetivos institucionales y sociales claros. Ello implica reconocer que no existe un único modelo de universidad socialmente deseable.

Las universidades deben desarrollar su perfil institucional para dar una respuesta propia, de calidad, diferenciada a partir de sus fortalezas, a fin de satisfacer adecuadamente la provisión de sus funciones básicas y sociales. En la definición de este perfil cabe también ir construyendo puentes con las otras instituciones de educación superior no universitarias del sistema, promoviendo gradualmente la transferencia de los estudiantes entre ambos sectores, a la par que se estimula la mejora de la calidad y la especificidad funcional de cada uno de ellos.

Los desafíos que plantean a nuestras universidades la globalización, el desarrollo de las nuevas tecnologías, los avances de la ciencia y la técnica y la coyuntura actual de nuestro país, exigen una planificación del desarrollo del sistema de mediano y largo plazo, con financiamiento previsible y objetivos consensuados a partir de diagnósticos serios y públicos.

Política de financiamiento de los programas de evaluación y acreditación

La política pública instrumentada a partir de 2003 consideraba que tanto las pautas para la asignación de fondos destinados al desarrollo de las universidades, como el dictado de nuevas normas o la modificación de las existentes, debían ordenarse a esos fines, con

diseños que integrasen criterios de calidad e impacto académico, pertinencia social y potencial incidencia en el desarrollo nacional y regional. Se partió de responder a dos preguntas claves:

- ¿cuál es el rol de la universidad en un mundo gobernado por el valor del conocimiento?, y
- ¿qué debe cambiar en el sistema universitario para poder acompañar al Estado y a la sociedad en su respuesta a los desafíos de la época?

La perspectiva adecuada para afrontar las respuestas a estas preguntas exige que la universidad sea entendida, al mismo tiempo, como sujeto y objeto de políticas públicas. Es decir, parte activa y protagónica de las fuerzas del Estado actuando sobre la sociedad, a la vez que receptora de políticas orientadas a su mejoramiento y refuncionalización.

Estas políticas públicas, elaboradas desde la Secretaría de Políticas Universitarias cuando tuve el honor de conducirla, tenían tres objetivos globales para orientar las acciones:

- *La integración del sistema.* Un sistema que busque articular las diversidades que lo enriquecen, evitando la segmentación que origina inequidades sociales al cerrar sus puertas a los más desfavorecidos económicamente a pesar de sus méritos, y al provocar ineficiencia por duplicación de esfuerzos y funciones.
- *La calidad de la enseñanza y la optimización de la gestión de las instituciones.* Es imposible el logro de altos niveles de calidad académica sin una adecuada gestión institucional. Ambas cosas están mutuamente implicadas y suponen que la evaluación de las actividades sustantivas es una dimensión permanente de la administración.
- *La pertinencia de los programas institucionales y su correspondencia con las necesidades de la sociedad.* Las universidades deben rescatar su liderazgo intelectual recuperando la capacidad de traducir las demandas de la sociedad en el plano de las respuestas técnicas y científicas más adecuadas.

Concertación como modalidad de relación entre la universidad y el Estado

La política diseñada se propuso eliminar de la normativa los rasgos de “evaluador” descomprometido de sus propias instituciones que adquiere el Estado en la Ley de Educación Superior de 1995.

La nueva modalidad de relación superó la desconfianza del Estado respecto de la universidad autónoma e instauró mecanismos de concertación de objetivos y proyectos para el desarrollo integral de la sociedad. El mutuo respeto que postulan los instrumentos para canalizar la nueva relación, pretendía disipar el clima de sospecha que generaron en los universitarios los años de aplicación de políticas que no tenían en cuenta el rol de las universidades en la sociedad del conocimiento e importaron una retracción del Estado.

En los últimos años se fortaleció la convicción de que cualquier plan de políticas universitarias sólo puede tener éxito en vinculación con las universidades autónomas. En ese sentido, las políticas para reparar situaciones de esa naturaleza deben orientarse por el valor de la búsqueda de los consensos en torno a la necesidad de coordinar acciones, acoplar esfuerzos y complementar recursos, para lo cual todos deberemos hacer esfuerzos especiales para auspiciar la transversalidad de las articulaciones a todos los niveles.

Para ello deben respetarse los objetivos y fines que procura cada universidad en el contexto de su localización, su relación con el entorno social, sus visiones y cosmovisiones, su historia y sus dimensiones. El juicio de calidad debe fundarse en el respeto al modelo de universidad de que se trate, partiendo de la afirmación que hoy existe una diversidad de modelos de universidades.

Las políticas universitarias dirigidas al mejoramiento de la calidad, para ser exitosas, deben construirse y gestionarse cumpliendo la doble condición de:

1. ser elaboradas con la participación de todos los involucrados en las situaciones diagnosticadas y las políticas a diseñar, y
2. ser adecuadamente comunicadas y explicadas en los ámbitos públicos pertinentes a fin de concitar los consensos necesarios para su ejecución.

Esto implica el reconocimiento a la autonomía y que las instituciones universitarias cumplen un rol social relevante al ser las destinatarias de acciones de mejoramiento que satisfacen necesidades que el Estado se impone como objetivos de bien común.

Estas políticas, suponen la concertación entre el Estado y la universidad y tienen por objetivo central el mejoramiento de la calidad.

Programas de financiamiento de las recomendaciones para la mejora de la calidad emergentes de las evaluaciones y acreditaciones de la CONEAU

En el marco de la autonomía académica e institucional de la cual gozan las universidades argentinas, la capacidad de coordinación del Estado en resguardo de la fe pública y garantizando el uso transparente y equitativo de los recursos aportados por la comunidad descansa principalmente en la consistencia y coherencia de sus políticas públicas y, esencialmente, en la eficacia de los mecanismos de evaluación de la calidad y de asignación de fondos.

Ambas herramientas cumplen un papel central en la búsqueda de acuerdos entre los objetivos de las universidades autónomas con aquellos del Estado y, por lo tanto, de la sociedad toda.

Dada la complejidad de las funciones que tienen a su cargo las universidades, la asignación de fondos públicos al sector universitario debe descansar en una batería de instrumentos que logre captar la complejidad de estas organizaciones.

Los instrumentos o componentes de la política pública que comentamos consistieron en:

- modelo de asignación de recursos por pautas objetivas;
- mejora de la calidad de las carreras profesionales de interés público, contribuyendo a solucionar las principales debilidades destacadas en los procesos de acreditación y evaluación de la calidad;
- contratos programa plurianuales entre el gobierno y cada una de las universidades nacionales;
- contratos de asignación con fines específicos, y
- ampliación del número de becas de grado y posgrado.

FUNDAR: El instrumento esencial de la política en análisis

Por iniciativa de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), se dictó la Resolución del Ministerio de Educación n° 260, de fecha 28 de marzo de 2005, que crea el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR).

Este fondo, que fue incluido en la Ley de Presupuesto 2006 n° 25.967 del año 2005, se constituyó como una actividad programática dentro del presupuesto del Programa 26 de la SPU en la Actividad 11. FUNDAR, expresa una decisión institucional de trascendencia en la medida en que se trata de un instrumento que conjuga la instrumentación de las políticas del Estado respecto de las universidades, los espacios de concertación de prioridades entre el Estado y