

Roberto M. PENTITO
(Editor)

LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO A 100 AÑOS
DE LA **REFORMA UNIVERSITARIA**

1918 - 2018



UN PROYECTO UNIVERSITARIO COMO REALIZACIÓN DEL
DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA JUSTICIA SOCIAL



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO**

La Universidad Nacional de Moreno a 100 años de la Reforma Universitaria

**Un proyecto universitario como realización del
derecho a la educación superior y la justicia social**



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector

Hugo O. ANDRADE

Vicerrector

Manuel L. GÓMEZ

Secretaria académica

Roxana S. CARELLI

Secretaria de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretaria de Extensión Universitaria

V. Silvio SANTANTONIO a/c

Secretaria de Administración

Graciela C. HAGE

Secretario Legal y Técnico

Guillermo E. CONY

Secretario General

V. Silvio SANTANTONIO

Consejo superior

Autoridades:

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

Roberto C. MARAFIOTI

Consejeros

Claustro docente:

M. Beatriz ARIAS

Adriana A. M. SPERANZA

Cristina V. LIVITSANOS (s)

Adriana M. del H. SÁNCHEZ (s)

Claustro estudiantil

Lucía E. FERNANDEZ

Cecilia B. QUIROGA

Claustro no docente

Carlos F. DADDARIO

La Universidad Nacional de Moreno a 100 años de la Reforma Universitaria

**Un proyecto universitario como realización del
derecho a la educación superior y la justicia social**

Roberto M. PENTITO (Editor)

La Universidad Nacional de Moreno a 100 años de la reforma universitaria : un proyecto universitario como realización del derecho a la educación superior y la justicia social / Roberto Pentito ... [et al.] ; editado por Roberto Pentito. - 1a ed. - Moreno : UNM Editora, 2018.
Libro digital, PDF - (Institucional / Andrade, Hugo)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-3700-83-5

1. Universidades. I. Pentito, Roberto II. Pentito, Roberto, ed.

CDD 378.009

Colección: Institucional

Director: Hugo O. ANDRADE

1a. edición: abril 2018

© UNM Editora, 2018

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno
(B1744OHC), prov. de Buenos Aires,
Argentina

(+54 237) 425-1619/1786,

(+54 237) 460-1309,

(+54 237) 462-8629,

(+54 237) 466-1529/4530/7186,

(+54 237) 488-3147/3151/3473

Interno: 154

unmeditora@unm.edu.ar

<http://www.unmeditora.unm.edu.ar>

ISBN (edición impresa):978-987-3700-82-8

La reproducción total o parcial de esta obra está autorizada a condición de mencionarla expresamente como fuente, incluyendo el título completo del trabajo correspondiente y el nombre de su autor.

Libro de edición argentina.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

UNM Editora

Consejo Editorial

Miembros ejecutivos:

V. Silvio SANTANTONIO (presidente)

Roxana S. CARELLI

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

Roberto C. MARAFIOTI

L. Osvaldo GIRARDIN

Pablo E. COLL

Alejandro A. OTERO

Florencia MEDICI

Adriana A. M. SPERANZA

María de los Ángeles MARTINI

Miembros honorarios:

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Departamento de Asuntos Editoriales

Pablo N. PENELA

Staff:

Sebastián D. HERMOSA ACUÑA

Cristina V. LIVITSANOS

Ana C. LOPEZ

Daniela A. RAMOS ESPINOSA

Diseño interior: Ja! Design



Libro
Universitario
Argentino



Presentación

La Universidad Nacional de Moreno es una universidad pública y gratuita que pertenece a la generación de las Universidades del Bicentenario argentino y que fueron impulsadas para responder a la demanda creciente de educación superior. Actualmente, cuenta con una matrícula de más 14.000 estudiantes y una oferta académica que incluye 12 carreras de grado y ciclos de licenciatura, 4 tecnicaturas universitarias y lleva adelante diferentes cursos de posgrado, que constituyen la plataforma de arranque de su plan de carreras de posgrado, en el contexto de la concreción de sus primeros graduados que ya superan los 400 al cabo de su 7mo. ciclo lectivo de funcionamiento.

Tal como lo establece su Estatuto, la misión de la UNM es garantizar una propuesta educativa que contribuya al desarrollo de la comunidad de pertenencia y la región, por medio de la enseñanza, la generación de conocimiento y la innovación científico-tecnológica. Es por ello que la Universidad entiende a la educación superior como un Derecho Humano Universal, principio que se aspira a concretar a partir de diversas líneas de acción tendientes a promover la inclusión y la permanencia de los estudiantes en este nivel de enseñanza, y desde una perspectiva integrada de la teoría y la práctica, con el objetivo de promover en su seno, el deseo de aprender y la construcción de un pensamiento crítico, legado indiscutible del movimiento reformista de 1918.

Es en este marco que, esta obra editorial invita al debate y a la reflexión, no solo como un acto de conmemoración de los 100 años

de la Reforma Universitaria, sino como medio eficaz para profundizar su misión instituida, contribuir a la construcción de su dirección estratégica, y lo que es más importante, ofrecer su visión acerca del papel de la universidad pública en el siglo XXI y de las condiciones necesarias para su desenvolvimiento.

Adentrándonos en el planteo de la publicación, a lo largo de los diferentes trabajos reunidos, los autores abordan la complejidad de la institución universitaria pública y su configuración histórica, centralmente apoyada en la herencia de la Reforma Universitaria, como lo es la autonomía, el cogobierno o la libertad de cátedra, junto con la gratuidad consagrada a partir del primer gobierno peronista como expresión del derecho a la educación superior; todo lo cual, también constituye un basamento sobre el que se apoya la Universidad Nacional de Moreno y que también es objeto de consideración y reflexión por los mismos.

Por otra parte, esta primera expresión colectiva de la comunidad universitaria de Moreno, se presenta en un marco de creciente desigualdad sistémica del capitalismo global y de crisis en todos los países del mundo, aun los más desarrollados, y que a su vez, alienta un modelo privatista de la educación superior y congruente con la ideología neoliberal hegemónica, tal como lo expresa la decisión de incluir a la educación superior entre los servicios negociables, por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), es decir, considerándosela como un bien de mercado más entre otros; por lo que resulta especialmente valiosa como expresión de los desafíos que debe enfrentar el modelo universitario que el país ha venido construyendo a lo largo de este siglo, y en particular, las universidades de reciente creación.

Subyace a lo largo de todo el trabajo, la comprensión de la universidad pública como un actor estratégico para desarrollo intelectual y productivo colectivo, y de la conciencia crítica y reflexiva de la sociedad, los que solo pueden prosperar en condiciones de trans-

parencia, equidad y autonomía responsable. Es en este sentido, que el trabajo realizado también constituye un aporte a la Conferencia Regional de este año, aportando a la visión de la educación superior sostenida por la UNESCO, como un bien público indispensable para promover el desarrollo y la equidad social, y como se dijo, a 100 años de la Reforma Universitaria; momento en el que podemos reconocer muchas conquistas y varias deudas pendientes, principalmente, en lo que hace al rol de la institución universitaria en la realización colectiva de los pueblos.

Confiamos en que esta obra no defraudará el interés y expectativas del lector, por su profundidad y rigurosidad. Sin duda, es una de esas contribuciones que representan bien lo que pretendemos en materia de reflexión de ideas: aquella que intenta superar críticamente las reducciones y la abstracción superficial, haciendo un genuino aporte de pensamientos útiles, tan necesarios en este tiempo de crisis y mutaciones.

Abril de 2018
Hugo O. ANDRADE
Rector
Universidad Nacional de Moreno

Índice

- 1) Introducción 13
Por Roberto M. PENTITO

- 2) Modelos institucionales y funciones universitarias..... 23
Del modelo reformista a las universidades del siglo XXI
Por Roberto M. PENTITO

- 3) Reforma y desafíos universitarios argentinos 73
Por Roberto C. MARAFIOTI

- 4) El financiamiento de la universidad pública.....117
Reflexiones sobre las bases y limitaciones del sistema
vigente, y respecto a la construcción de un nuevo
modelo que asegure el derecho a la educación superior
y el desarrollo de nuevas instituciones de raigambre territorial
Por Hugo O. ANDRADE

- 5) Universidad e inclusión social: Un vínculo posible175
El caso de la Universidad Nacional de Moreno
Por Verónica P. GARCÍA ALLEGRONE,
M. Florencia GOSPARINI y V. Silvio SANTANTONIO

- 6) La producción científica y tecnológica en las nuevas
universidades. ¿Una carrera de obstáculos?213
Por Marcelo A. MONZÓN,
Adriana M. del H. SÁNCHEZ y Esteban SÁNCHEZ

Introducción

Por Roberto M. PENTITO

1. ¿Por qué este libro?

A cien años de la reforma universitaria de 1918, el momento es propicio para que las instituciones académicas de América Latina y de la Argentina en particular encaren una profunda reflexión acerca de su presente y sus perspectivas en el presente contexto global.

Se cumple un siglo, precisamente, de un movimiento que se atrevió a poner en cuestión elementos fundamentales del modelo institucional entonces vigentes y a repensar las líneas principales de su desarrollo futuro. Se trata entonces de aprovechar esta circunstancia para encarar la tarea de reflexionar acerca del sentido general con que cada universidad pública y el sistema universitario en su conjunto han de planificar, implementar y evaluar sus acciones y los resultados de las mismas, y en base a qué criterios definirán y jerarquizarán sus áreas de actuación y el modo de obtener y asignar los recursos destinados a financiarlas.

Este replanteo abarca necesariamente los procesos de enseñanza y aprendizaje, las tareas de producción de conocimiento mediante la investigación y el desarrollo tecnológico; las tareas de vinculación tecnológica y extensión y, en líneas generales, a todas las maneras en que cada universidad se relaciona con sus contextos en sus distintas

escalas (local, regional, nacional, internacional) y dimensiones (política, económica, sociocultural, etc.). De aquí que esto requiere revisar, desarrollar, replantear, enriquecer el modo en que la institución universitaria concibe la relación con tales contextos; de qué manera considera que su accionar debe y puede impactar en ellos, y cómo y hasta dónde puede ampliar el abanico de actividades a desarrollar para que ello retrovierta de manera positiva sobre sus funciones básicas.

La universidad es una institución de por sí compleja, ya que en su seno entran en contacto modelos institucionales de origen diverso, que ya acumulan una trayectoria histórica de varios siglos. A ello se suma la especificidad del modelo institucional de las universidades públicas argentinas, que combina rasgos heredados de la Reforma, tales como la autonomía, el cogobierno y la libertad de cátedra; con otros incorporados a partir del primer gobierno peronista, como la gratuidad, y otros consolidados a lo largo del ciclo de recuperación democrática abierto en el último cuarto del siglo XX, tales como el ingreso irrestricto. Todo ello da lugar a un modelo institucional singular que en el contexto presente, signado por el predominio a escala global de un *modelo privatista* congruente con la ideología neoliberal hegemónica, enfrenta múltiples desafíos.

Para quienes parten de una perspectiva ideológica diferente a la hegemónica antes mencionada, el contexto descrito impone la necesidad de reflexionar acerca de cuáles son los rasgos del modelo de universidad pública argentina cuya pervivencia es necesario defender, cuáles son las transformaciones que es necesario promover, y cuáles son los elementos nuevos que deben incorporarse.

Los trabajos que componen este libro buscan contribuir a estas cuestiones desde la particularidad de una universidad recientemente creada en un contexto social en el cual el aporte de esta institucionalidad resulta novedoso. Como el resto de las universidades nacidas en el trascurso del presente siglo, debe desenvolverse en un medio distinto al que enmarcara las etapas fundacionales de sus predece-

soras. Se encuentra pues, enfrentada a desafíos inéditos a los que se debe procesar munida de herramientas y rasgos heredados de modelos institucionales surgidos en contextos diferentes.

¿Podrán estas nuevas universidades plantear un modelo institucional capaz de tomar de esa herencia los elementos que le resulten instrumentales a lo específico de las circunstancias en que se halla inserta y en función de los valores que orientan su creación? ¿Podrán sumar aquellos que sean capaces de construir a medida que acumulan experiencia y producen conocimiento acerca de su quehacer y sus resultados?

Para ello, el primer paso a dar es emprender una reflexión sistemática en referencia a estas cuestiones. Establecer objetivos es una tarea que toma como punto de partida una pregunta de extrema complejidad: Cuáles son, pueden y deben ser los fines de una institución universitaria en la sociedad contemporánea, y más específicamente, en el contexto de la Argentina presente. Se trata de cuestiones en apariencia abstractas pero que poseen efectos concretos y palpables. Este libro se propone contribuir a este debate.

Estas reflexiones son insoslayables a la hora de enriquecer la capacidad de los actores universitarios para elaborar un nuevo modelo estratégico que forje la visión acerca de las universidades que se pretenden para el presente siglo. Esa visión debe incluir, en primer lugar cuáles pueden ser los objetivos generales que operen como marco de sentido que brinde coherencia a las metas específicas de las unidades académicas y áreas de trabajo que integran cada universidad, y permita establecer criterios que ayuden a definir y jerarquizar las acciones a encarar para alcanzarlos.

Los lineamientos que orientan la acción de cada universidad reflejan la manera en que, en cada circunstancia histórica, los grupos involucrados en su quehacer fueron capaces de definir los problemas a los cuales se enfrentaron, y el modo en que evaluaron sus posibilidades de acción para cada etapa. El paso del tiempo hace también más

perceptibles los matices en el sentido y los fines que los grupos involucrados otorgaron a su acción.

La metodología de trabajo empleada intentó ser congruente con ese objetivo. En efecto, a fin de desarrollar los trabajos que se presentan a continuación, se puso en práctica una tarea de reflexión colectiva, orientada por lineamientos comunes, pero atravesada por distintas perspectivas y marcos conceptuales, y con el foco puesto en distintos aspectos del quehacer universitario. Se apuntó a combinar herramientas de análisis histórico, filosófico y teórico en general, con el relevamiento y análisis de información empírica a partir de la utilización de herramientas propias de las disciplinas sociales y económicas. Es decir, se intentó poner en acto un esquema de trabajo multidisciplinario, e incluso transdisciplinario, que apuntara a construir la convergencia de saberes que es propia del campo académico que toma a las universidades como objeto de estudio. Y se puso especial atención en desarrollar algunos aspectos de un caso particular, que es el de las universidades públicas creadas en nuestro país en el presente siglo; y, más específicamente aún, en el caso de las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense¹.

1 En las nuevas universidades, a las dificultades existentes en el acceso a recursos humanos, infraestructura y equipamiento para realizar sus tareas, se suman las dificultades prácticas, que absorben la atención en la resolución de problemas cotidianos que aún no cuentan con formas establecidas de abordaje. Al mismo tiempo, se vuelve notoria la necesidad de encuadrar dichas situaciones en pautas de acción estables que brinden un marco organizativo y funcional a las tareas que se desarrollan y consolidan diariamente. Todo ello en el contexto de una etapa fundacional en la cual se debe cumplir con la conformación y puesta en marcha de sus órganos de gobierno.

2. Etapas de un recorrido

Más allá de estas líneas introductorias, se despliega una sucesión de cinco trabajos que abordan distintos aspectos de las cuestiones arriba presentadas. Los dos primeros los encaran desde una perspectiva que combinan el análisis histórico con la discusión teórico-conceptual. A ellos le siguen otros dos artículos que intentan ilustrar y fundar los asertos que integran esa discusión con datos empíricos. El libro concluye con un trabajo realizado desde la perspectiva de la gestión de un área específica del quehacer universitario. A continuación ofrecemos una breve reseña de cada uno.

El recorrido del presente libro comienza con el artículo titulado “*Modelos Institucionales y Funciones Universitarias*”, en el que el autor de estas líneas postula que, en el presente siglo, la construcción de nuevas universidades que se propongan contribuir al desarrollo nacional y a la movilidad social ascendente es un proceso disruptivo, ya que va en contra de los modelos hegemónicos a escala global. Ello requiere una reflexión cuidadosa acerca de los modelos institucionales universitarios existentes, para ensayar un balance posible entre aquello que se puede y debe tomar de cada uno, aquello a transformar, aquello a descartar y todo lo que se puede y debe inventar y poner en marcha en el contexto presente para cumplir con semejante objetivo.

No sería la primera vez que un nuevo modelo institucional se pone en marcha en las universidades argentinas contra las tendencias predominantes de la época. Tal puede ser la enseñanza de la Reforma de 1918 a este respecto ya que, precisamente, apuntó a la construcción de un modelo institucional alternativo al vigente por entonces. El autor afirma que, justamente, reivindicar el “espíritu de la Reforma” no radica solamente en celebrar lo heredado sino en considerar la necesidad y las posibilidades de avanzar hacia modelos que respondan a otras ideas y valores que el modelo hegemónico vigente a escala global. Para ello se parte de la revisión y reformu-

lación de las formas establecidas de concebir los fines del quehacer universitario.

A partir de lo antedicho se proponen algunos ejes conceptuales para organizar la reflexión acerca de los fines que deben regir la vida universitaria en este contexto histórico, a fin de encauzar las acciones o evaluar su eficacia.

El trayecto del libro continúa con *Reforma y Desafíos Universitarios Argentinos*, artículo escrito por *Roberto C. MARAFIOTI*. El mismo se organiza en dos partes. En la primera, el autor expone los antecedentes históricos de la Reforma Universitaria. Al respecto, destaca la figura de Deodoro Roca, indisociablemente ligada al movimiento. También pasa revista a las mentalidades del momento y sus formas de acceder a la comprensión de la realidad, y relaciona el pensamiento general del movimiento reformista con cierta izquierda ilustrada que actuó desde el Partido Comunista Argentino, pero que renovó su mirada por la incorporación del pensamiento de Antonio Gramsci.

La segunda parte trata de rastrear las distintas cuestiones que se superponen a lo largo de la historia del sistema universitario argentino y que permiten caracterizarlo como único en el mundo. Se destaca que el primer decenio del siglo XXI significó un cambio de orientación profundo en las universidades públicas, que dio lugar, entre otras cosas, a la creación de nuevas universidades en distintos ámbitos; sobre todo en el conurbano bonaerense. Sin embargo, en el presente, al igual que en los años 90, predomina una mirada que tiende a descalificar lo público y ensalzar las virtudes del ámbito empresarial; que enfatiza una concepción de la educación como un bien transable, la educación superior como un mercado y las universidades privadas como modelo de organización y eficiencia. A consecuencia de esto, el presente de las universidades gana en complejidad e incertidumbre.

A continuación, el trabajo titulado *El Financiamiento de la Universidad Pública*, escrito por *Hugo O. ANDRADE*, aporta a la reflexión sobre el financiamiento de la educación superior en Latinoamérica y Argentina en particular, y las consecuencias que se derivan del proceso de masificación de la educación superior y sobre todo, de la incorporación de nuevas instituciones al sistema. Busca mostrar las limitaciones del modelo vigente en función de la insuficiencia de los recursos asignados para su funcionamiento estable y desarrollo equilibrado. El trabajo constata que los mecanismos de financiación de las instituciones públicas se encuentran en revisión en todo el mundo, a partir de un intento de vincular el financiamiento al mejoramiento de la calidad y el cumplimiento de metas de eficiencia económica neoclásica. Se aprecia que las dificultades que se plantean a nivel de países, no solo se circunscriben a la definición de fórmulas e indicadores óptimos, sino al establecimiento de una cultura de construcción de reglas de juego compartidas y de planificación estratégica pertinente, que asegure el ejercicio de una autonomía responsable; legado que la Reforma Universitaria expresara en los principios de autonomía y libertad de cátedra al servicio de las funciones tradicionales de la universidad pública, a los que se deben sumar en la actualidad el compromiso con el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más libre y más justa.

Esta reflexión prosigue en el siguiente trabajo, titulado *Universidad e Inclusión Social: ¿Un Vínculo Posible?*, en el cual *Verónica P. GARCÍA ALLEGRONE*, *M. Florencia GOSPARINI* y *V. Silvio SANTANTONIO*, una vez presentadas las diferentes visiones sobre la educación superior que atraviesan el panorama latinoamericano contemporáneo, analizan los aspectos que hacen a la relación entre las trayectorias universitarias y sus efectos sobre la movilidad e inclusión social. Destacan la necesidad de insistir en una concepción de educación como derecho humano y la importancia de garantizarlo por parte del Estado.

En este trabajo se distinguen las concepciones de la educación superior como derecho humano, bien público, mercancía o bien común; y se reflexiona sobre los efectos del trayecto universitario sobre las posiciones relativas de las personas en relación a la distribución de ingresos y mercado de trabajo. Esto incluye los procesos sociales y culturales más amplios que forman parte de la experiencia que supone el acceso a la universidad, particularmente para los estudiantes provenientes de familias que no ingresaron al sistema de educación superior, tal como se desprende de estudios cualitativos sobre la materia.

Estos autores describen en particular el caso de la Universidad Nacional de Moreno y el perfil socioeconómico de sus aspirantes y graduados, con el propósito de resaltar los efectos positivos sobre la equidad que cabe atribuir a la creación de nuevas universidades en las regiones menos favorecidas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Al cabo, el trabajo reflexiona sobre las tendencias en la educación superior y cómo éstas impactan en los esquemas de movilidad e inclusión social de la región, y en particular, de la Argentina. En este sentido, enfatizan la pregunta acerca de las huellas que deja la experiencia universitaria en las trayectorias de los estudiantes que no finalizan sus estudios, entendiendo que, también en este caso, el paso por la universidad aporta a la movilidad e inclusión social.

Por último, en el trabajo *La Producción Científica y Tecnológica en las nuevas Universidades: ¿Una Carrera de Obstáculos?*, Marcelo A. MONZÓN, Adriana M. del H. SÁNCHEZ y Esteban SÁNCHEZ. En el presente trabajo caracterizan el Sistema Científico Nacional (SCN) y describen el marco de condiciones en el que las universidades de reciente creación realizan su producción intelectual. Esto lleva a profundizar un debate sobre el modo en el cual las universidades nuevas producen conocimiento y, en definitiva, sobre la necesidad de delinear cómo se llevan adelante las funciones sustantivas de la universidad.

En primer lugar, se describe el funcionamiento del SCN poniendo de relieve los hitos más importantes a lo largo de su historia, en los que se destaca la relación con la sociedad, el Estado y los paradigmas científicos que sustentaron cada etapa. El texto repasa los actores más relevantes que componen al SCN desde su creación hasta el presente.

Luego, presentamos dos aspectos sustantivos que componen el marco de condiciones en las que las universidades nuevas hacen ciencia. El primer aspecto refiere a los estándares o condiciones que deben atender. El segundo aspecto corresponde al entorno territorial de cada institución, que configura un entramado propio de posibilidades y limitaciones de la universidad en su desafío por llevar adelante la investigación científica (básica y aplicada) así como la vinculación tecnológica.

La hipótesis del trabajo es que las universidades tradicionales con una vasta experiencia en materia de investigación son las que están en mejores condiciones para responder positivamente a los requisitos del SCN, concentrando recursos y capacidades para el desarrollo científico tecnológico en detrimento de otras instituciones que, más allá de su esfuerzo, no logran responder cabalmente a los estándares mencionados. Las universidades del sistema público que cuentan con menos de 10 años de vida, serían las más perjudicadas en este tipo de distribución.

3. Notas finales

En suma, los trabajos hasta aquí presentados procuran contribuir a la tarea de reflexionar acerca de la problemática de un campo institucional al cual las sociedades del siglo XXI, envueltas en un proceso de aceleración del cambio tecnológico, contemporáneo a una creciente concentración de la riqueza y el poder, con la consiguiente profundización de las inequidades sociales de toda índole,

asignan un propósito de una inédita complejidad, al que un autor como Brovotto describiera ya en 1994, apelando a una expresión por entonces novedosa y que hoy suele ser utilizada de manera generalizada: “*formar para lo desconocido*”. Este campo institucional que posee, por otra parte, la potencialidad de contribuir como pocos a revertir las bases estructurales sobre las cuales se construye esa desigualdad creciente, que no es otra que la posibilidad de constituirse como vector del aprendizaje colectivo, y redistribuir el acceso al conocimiento complejo y al reconocimiento social, como bases sobre las cuales cada quien sea capaz de contribuir desde una mayor autonomía relativa a un desarrollo colectivo que integre a las distintas subjetividades y sus derechos, y las piense, en suma, ya no como instrumentos sino como fines en sí mismas.

Quienes participamos en la redacción de los trabajos que componen este libro esperamos contribuir, en el marco de este centenario de la Reforma, a que estas discusiones ganen espacio y sean abordadas con adecuada consciencia de su relevancia, dada la necesidad de sostener el carácter específico del modelo universitario público argentino en el difícil contexto presente. Y ser capaces, incluso, de ir más allá.

Invitamos a los lectores a compartir estas inquietudes y esperamos que los textos que ponemos a su disposición sean capaces de provocarles nuevas reflexiones y planteos sobre estos temas.

Señalemos, para terminar, que es posible que, para enfrentar los desafíos del presente, se requiera también heredar algo del espíritu disruptivo de los impulsores de la Reforma cuyo siglo de vida conmemoramos este año. Ojalá que ese espíritu acompañe en buena medida la discusión de estos temas.

Modelos institucionales y funciones universitarias

Del modelo reformista a las universidades del siglo XXI

Por Roberto M. PENTITO

1. Introducción

¿Es necesario plantear nuevos modelos institucionales para las universidades creadas en el marco del presente siglo? ¿Cuáles pueden ser los rasgos esenciales de tales modelos? ¿Es algo posible? ¿Deseable? ¿Desde qué perspectivas?

Es necesario recordar que la Reforma de 1918, precisamente, apuntó en su contexto a la construcción de un modelo institucional alternativo al por entonces vigente. Sus impulsores reformularon los fines y los medios de la acción universitaria articulando y resignificando premisas y conceptos tomados de concepciones políticas y filosóficas por entonces de avanzada, y sumando a ello los propios, de modo de cimentar las bases conceptuales de ese nuevo modelo, y de manera especial, en cuanto a conceptualizar los fines específicos de la actividad universitaria.

Es posible pensar entonces que, un siglo después, reivindicar el “espíritu de la Reforma” no radica solamente en celebrar lo heredado, sino en considerar la necesidad y las posibilidades de avanzar hacia modelos universitarios que respondan a otras ideas y valores que el modelo hegemónico vigente a escala global. Para ello es imprescindible partir de la revisión y reformulación de las formas establecidas de concebir los fines del quehacer universitario. Tal es el propósito de este artículo.

Conviene comenzar estas reflexiones con un muy sucinto *racconto* histórico, que ayude a repasar los rasgos principales de los modelos institucionales en los cuales se forja la estructura, el funcionamiento y la identidad de las universidades argentinas.

2. El devenir de los modelos institucionales universitarios. 1918-2018

2.1. El modelo reformista

Es posible comprobar que en las universidades públicas argentinas perduran hasta hoy los rasgos esenciales del modelo heredado de la Reforma Universitaria de 1918 (sobreimpresos a los modelos heredados de la tradición europea): la autonomía², el cogobierno, la coexistencia de la formación profesionalista con la científica, la defensa de la libertad de cátedra, la referencia a la necesidad de una renovación pedagógica, el planteo de la “función social” de la universidad, –que da lugar a la “extensión” como función institucional; todo ello en el marco del cuestionamiento a la universidad como “fábrica de títulos”, de la afirmación de la centralidad de los estudiantes como destinatarios y protagonistas

² La universidad reformista hace hincapié en la necesidad de preservar la “pureza” del conocimiento de las intervenciones disruptivas que lo “desnaturalizan”, identificadas, sobre todo, como las provenientes del poder político y de la Iglesia católica. De aquí el énfasis en la “autonomía”.

de la institución y con la expectativa de un compromiso de ésta con el cambio social³.

Brunner (1990)⁴ destaca que la reforma reflejó la lucha entre sectores católicos tradicionalistas y los sectores medios emergentes y sus reivindicaciones de carácter secular, liberal, antiestamental y solidario. Los logros de la Reforma alcanzaron proyección continental, e influyeron en las formas de organizar e imaginar la universidad en otros países latinoamericanos (sobre todo en relación a la participación estudiantil en el gobierno universitario y la libertad de docencia) (Krotsch, 2001)⁵.

Este modelo, a veces vigente, a veces en calidad de ideal sostenido por gran parte de las comunidades académicas, atravesó y sobrevivió a las vicisitudes políticas del siglo XX, y a la persistente inestabilidad institucional, que desde 1930 fue su principal característica. Esto trajo aparejadas múltiples intervenciones del poder político en el ámbito universitario, que truncaban la plena implementación del modelo reformista. El gobierno peronista, cuya relación con el modelo reformista fue conflictiva, agregó el rasgo novedoso de la gratuidad (1949)⁶. Luego de 1955, el modelo volvió a encauzar el funcionamiento de las universidades procurando adaptarse a su progresiva masificación⁷; sin embargo, volvió a ser relegado a partir de 1966 con

3 Ver *Calderari, María y Funes, Patricia* (1988): “Escenas reformistas”, EUDEBA, Buenos Aires. El movimiento se origina en la Universidad de Córdoba (1918). Con el apoyo del gobierno nacional de Irigoyen al movimiento, se producen la nacionalización de universidades y la redacción de nuevos estatutos reformistas.

4 *Brunner, José Joaquín* (1990): “Educación Superior en América Latina-Cambios y desafíos” Editorial Fondo de Cultura Económica, Chile.

5 *Krotsch, Pedro* (2001): “Educación Superior y reformas comparadas”, UNQ Ediciones, Buenos Aires.

6 A ello se suma el modelo de “Universidad Obrera” (luego Universidad Tecnológica Nacional), fundada en éste período, que encarna otra manera de concebir la “función social” de las universidades, marcada desde su mismo nombre a hacer explícito el cometido de materializar el ascenso social de la clase obrera y de contribuir mediante “la formación de ingenieros” al “desarrollo nacional”.

7 Y de dejar a un lado la cuestión de la proscripción política del peronismo en el país durante ese período.

los golpes militares, la radicalización de la lucha política y la brutal represión que signaron la década del 70. Su reinstauración plena fue el *leitmotiv* del proceso de “normalización” abierto con la vuelta de la democracia en 1983. A lo largo de este período otro rasgo es sumado a este modelo: el del *ingreso irrestricto*⁸. Así conformado, este es el modelo que sirve de pauta organizativa para las universidades públicas creadas desde entonces.

2. 2. El modelo neoliberal

Sin embargo, a partir de las última décadas del siglo XX, un nuevo modelo institucional se constituye como la referencia que juzga la mayor o menor corrección del quehacer universitario. Sus rasgos fundamentales han sido tomados del llamado “modelo norteamericano” y fue difundido y promovido desde fines de los años ‘80 como aquel a ser adoptado por toda institución universitaria. Su promoción se hizo efectiva, por ejemplo, mediante líneas de crédito de organismos multilaterales como el Banco Mundial. En términos generales, fue adoptado por las universidades de países miembros la Comunidad Europea a partir del llamado “Acuerdo de Bolonia” (1999)⁹, en detrimento de los modelos institucionales preexistentes, cuyo origen era precisamente europeo.

Este modelo se caracteriza por la adopción de la lógica empresarial como criterio rector de sus acciones y a concebir su campo de acción como un “mercado”. De ello derivan exigencias tanto relativas a sus “productos” (graduados dotados de ciertas “competencias”, tecnologías, etc.) como a la forma de concebir su propia organización interna, (en base a criterios de eficiencia, productividad, autosostenibilidad, etc.), sus actividades (por ejemplo, duración de carreras y contenidos de los planes de estudio, traslado de buena parte de los

8 Cuya sanción legal plena se produce con la Ley 24.521 de Educación Superior (1995).

9 Luego, convenios de Cooperación Internacional celebrados por la Unión Europea con instituciones de otros países llevaron a la adopción progresiva de distintos rasgos del mismo por tales contrapartes.

contenidos al nivel de posgrado, descarte de componentes humanísticos y/o críticos, etc.), de evaluar sus resultados mediante indicadores “objetivos” (tasas de graduación, de gasto por alumnos, etc.). En consonancia con todo ello, la Organización Mundial del Comercio (OMC) estableció, en el marco de sus programas para la liberalización del comercio mundial (1998), el carácter de “bien transable” de la educación superior¹⁰.

En la Argentina, los elementos principales de este modelo fueron promovidos mediante políticas estatales a partir de los años ‘90¹¹. Como resultado, a partir de la última década del siglo XX, el modelo heredado de la tradición reformista, enriquecido por los aportes de períodos posteriores, convive en la práctica con la omnipresencia del nuevo modelo hegemónico a escala global. Se ha consolidado así un sistema universitario compuesto por instituciones públicas y privadas, regulado y coordinado por normas, mecanismos de coordinación e instrumentos de gestión de alcance nacional cuyos rasgos esenciales derivan de las innovaciones introducidas en los años 90, al calor de la promoción a escala internacional del modelo hegemónico antedicho, y formulados en muchos casos en base a premisas propias de ese modelo.

En este marco, la autonomía de las instituciones universitarias – especialmente en el caso de aquellas más grandes y antiguas – ha permitido que sean capaces de preservar algunos rasgos de su organización y funcionamiento previo, y de limitar su adaptación plena a las nuevas exigencias, más allá del cumplimiento de las formalidades requeridas para acceder a recursos e integrarse al sistema. Cabe pensar a este proceso de adaptación como un caso ejemplar de *isomorfismo*

10 Esto se completa con una articulación creciente con el sector financiero (préstamos que financian el pago de aranceles) y empresas de toda índole que venden a las universidades distintos “servicios” que éstas consideran conveniente “tercerizar” por razones de costos (diseño de currículas, material didáctico, enseñanza virtual, acciones complementarias, etc.). Distintas variantes de este modelo son explicitadas a lo largo de los distintos artículos que componen este libro.

11 Se trató de políticas promovidas por organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial), sancionadas por la OMC (Educación superior como bien transable) y adoptadas de hecho por la comunidad europea (Plan Bolonia).

normativo y mimético, en términos de Di Maggio y Powell (1977)¹². El modelo anterior ha mostrado así su resistencia a ser desplazado sin más por el presente modelo hegemónico, que solo ha sido capaz de colonizar algunos segmentos de sus estructuras y procesos¹³. En suma, en Argentina las universidades públicas han desarrollado mecanismos adaptativos a las reglas y mecanismos vigentes, pero no han sido capaces de formular, más allá de las declaraciones de principios, los rasgos esenciales de un nuevo modelo, alternativo al hegemónico.

Las políticas estatales que trataron de imponer los rasgos esenciales del nuevo modelo universitario en los años '90, de acuerdo a Buchbinder y Marquina (2008) “(...) *pretendieron establecer mecanismos de coordinación, control y supervisión del conjunto de instituciones universitarias*. Pero, “... *ni las políticas de evaluación ni las de fortalecimiento institucional vía financiamiento para programas específicos*” pudieron resolver los problemas más graves: la deserción de los primeros años, la baja tasa de graduación, la incoordinación de las ofertas académicas, y su débil sintonía respecto a objetivos prioritarios a nivel nacional. “*Planes de estudio, prácticas docentes, modos de enseñanza (...) fueron afectados muy parcialmente*”; pero al mismo tiempo, “... *el sector que mostró férrea oposición a las políticas reformadoras de aquella década, sobre todo las vinculadas con el arancelamiento, la restricción al ingreso o el ataque a la autonomía, no fue capaz de construir un proyecto alternativo, ni tampoco ha aprovechado la ausencia de políticas planificadas de la primera mitad de esta década. Ante las propuestas de transformación de los noventa primó una postura contestataria que no se condijo con la naturalización de los mecanismos impuestos durante aquellos años en la práctica cotidiana –FOMEC, incentivos–, que quedaron incorporados al sistema (...) Esta actitud pasiva ante las iniciativas*

12 Por el contrario, muchas de las normas y programas imbuidos de las premisas del modelo de universidad cuya adopción se buscaba inducir, terminan siendo absorbidos por la lógica de funcionamiento que regía hasta entonces las relaciones entre las universidades y el Estado, fundamentalmente en torno a la cuestión de la distribución de recursos y regida por la lógica de la negociación más o menos discrecional y el respeto a las distribuciones “históricas”, que son tomadas como un piso para la negociación siguiente.

13 Por ejemplo, el desarrollo del posgrado, y en el caso de la enseñanza de grado, de la modalidad virtual, y de ofertas de “ciclos de complementación curricular” a partir de convenios con otras organizaciones (cámaras, sindicatos, organismos públicos, ONGs, etc.).

gubernamentales fue asumida tanto por las autoridades, cuya principal preocupación estuvo centrada en los temas presupuestarios, como por los docentes e investigadores, que vieron en el nuevo modelo oportunidades de crecimiento individual (...). El poder para definir agendas siguió en manos del gobierno, quedando a su criterio el momento de su puesta en funcionamiento” (Buchbinder y Marquina, op. cit.).

2. 3. Siglo XXI y las nuevas universidades

A lo antedicho se sumaron en el marco del ciclo político vigente entre 2003–2015, algunas iniciativas disruptivas con el modelo hegemónico mercantilista. Por un lado, se modificaron algunos aspectos de la Ley Nacional de Educación Superior vigente desde los años 90, caracterizando “la educación y el conocimiento como bienes públicos y derechos humanos personales y sociales, y haciendo explícita su gratuidad (2015)”. Al mismo tiempo tuvo lugar un proceso de creación de un conjunto de nuevas universidades públicas que de hecho, ampliaron la capacidad del sistema universitario para captar estudiantes en los sectores sociales más desfavorecidos y por lo tanto, con más escasas posibilidades de acceder al sistema.

El propósito igualador fue uno de los principales objetivos de estas nuevas universidades, lo que a menudo se intentó expresar con términos tales como su “carácter inclusivo”. Pero, ¿cómo se lleva esto a cabo, más allá de la declaración de intenciones?

¿Cómo se articula este propósito con aquellos otros que forman parte de la “misión” de las universidades públicas? Es posible ahora retomar la pregunta que diera comienzo a este artículo y plantear la pregunta acerca del modelo institucional que pueden y deben desarrollar estas nuevas universidades públicas. A fin de contribuir a delinear algunas de las posibles características del mismo, es necesario afinar la reflexión mediante la puesta en discusión de algunas cuestiones relativas a las “funciones” que cumple la universidad.

3. De las funciones a los fines universitarios

3. 1. Elementos para un Marco Teórico

Una parte esencial de todo modelo institucional está dada por sus fines sociales: Aquello que justifica su existencia y define sus tareas específicas en cada contexto sociohistórico, y el modo en que esto se plasma en los distintos aspectos de su organización, funcionamiento e inserción en el plexo institucional de cada país. Este planteo debe ser contextualizado en el marco de la sociedad contemporánea, y específicamente en el contexto argentino y latinoamericano del presente siglo.

Suele denominarse “funciones” a las finalidades manifiestas, reconocidas, instrumentales, de cada modelo institucional. Pero desde las primeras contribuciones de la sociología de las organizaciones¹⁴, hasta sus distintas derivaciones contemporáneas¹⁵ sabemos que estas cuestiones distan de ser sencillas y evidentes. Toda organización –y más aún, aquellas en proceso de institucionalización– posee finalidades complejas, múltiples, manifiestas y latentes, a veces ambiguas e incluso contradictorias entre sí¹⁶. Esto es especialmente válido para las universidades, ya que los conceptos a los que se apela para formular esos fines y caracterizar el rumbo que adopta el cumplimiento de sus “funciones”, suelen ser utilizados de manera pre-teórica, como si su sentido estuviera dado de antemano. Es el caso cuando se utilizan términos tales como “calidad”, “pertinencia” o “equidad”. Para

14 A partir de los estudios de Robert Merton (1938) que desarrollara el conocido concepto de “desplazamiento de objetivos” para entender el devenir histórico concreto de las organizaciones.

15 Como la corriente *neoinstitucionalista* en sociología de las organizaciones. Su concepto de *isomorfismo institucional* denota la tendencia de las organizaciones a adoptar fórmulas consolidadas en su campo organizacional, en función de prescripciones y presiones que inducen un efecto de homogeneización estructural sobre las organizaciones que enfrentan los mismos desafíos contextuales (Di Maggio, Powell, 1991).

16 Tal como fuera desarrollado en los trabajos de Philip Selznick (1947, 1964) sobre los procesos de “institucionalización”, para lo cual tomara precisamente como objeto de estudio a las universidades.

evitar esta tentación se buscará ayuda, a lo largo de este artículo, en distintos conceptos provenientes, sobre todo, de la obra de Bourdieu y Gramsci.

Comencemos recordando que la universidad moderna ha sido el ámbito en el cual, parafraseando a Burton Clark, la sociedad se enfrenta a la tarea de “lidiar” con el conocimiento complejo. Esa “lidia” (palabra cuya elección connota precisamente una relación marcada no solo por el esfuerzo sino por la contradicción y el conflicto, antes que por la armonía y los aspectos funcionales) abarca dimensiones tales como la transmisión, producción y aplicación o “transferencia” de ese conocimiento. Esto se traduce a su vez, en nuestro medio, en la conocida tríada de docencia, investigación y “extensión”, a la cual se agrega en tiempos más recientes la función denominada “vinculación tecnológica”. La pregunta a este respecto es si esta formulación agota la descripción del modo en que las universidades “lidian” con el conocimiento en el presente, y si ésta resulta suficiente a la hora de justipreciar las potencialidades que encierra el quehacer universitario en relación a su contexto social.

En efecto, en la sociedad occidental la universidad moderna ha sido, desde su creación el ámbito destinado a reflexionar sobre el conocimiento mismo. Este ejercicio del *arte de la crítica*¹⁷ define un aspecto crucial que marca la contribución específica de la universidad a la sociedad de la que forma parte. La universidad resulta de este modo la institución en la cual la producción, la transmisión, la aplicación y la *crítica* del conocimiento se encuentran asociadas de manera indisoluble¹⁸. Si alguno de estos aspectos es dejado de lado, puede pensarse que su carácter específicamente “universitario” está gravemente comprometido. La *crítica* del conocimiento implica la reflexión tanto respecto del mismo como de su función en cada contexto histórico. Se trata pues de una reflexión que articula cuestiones epistemológicas, éticas y sociopolíticas, en sentido amplio.

17 Tal como lo expresaba Fichte en 1810 (Citado por Brovetto, 1996).

18 Brovetto (1996).

De esto se desprenden algunos corolarios básicos en cuanto a la organización institucional de las universidades. El carácter específico que la crítica del conocimiento aporta a la producción académica plantea la necesidad insoslayable de que la actividad universitaria se desarrolle en un clima de total libertad intelectual, pluralidad y confrontación de ideas. De aquí a su vez la necesidad de preservar esa libertad mediante condiciones institucionales aptas para ese resguardo. La autonomía y el cogobierno son rasgos institucionales que permiten a los actores universitarios limitar la injerencia de otros poderes en el ámbito académico y participar en el gobierno del mismo.

Pero esta capacidad para construir un contexto institucional que garantice que ese conocimiento que la universidad produce, transmite y aplica, preserve la dimensión crítica que lo torna singular, debe ser repensada y readecuada a las exigencias, desafíos y amenazas que cada contexto histórico le plantea.

Para desarrollar esta cuestión, vamos a centrar la exposición en la necesidad de reorientar y articular las discusiones en torno a las cuestiones de la “pertinencia” y la “equidad”, para referirlas a los temas de la construcción del sentido y de las capacidades de los actores sociales para expresar sus demandas y actuar con creciente autonomía.

3. 2. La cuestión de la pertinencia.

Demandas Sociales, poder de nominación y hegemonía

¿Sobre qué bases puede ser teorizada la cuestión de la “pertinencia” del quehacer universitario? La manera corriente de plantear este asunto es referirse, en términos generales, a la relación entre dicho quehacer y las “necesidades”, problemas o “demandas” de la sociedad. La función de la universidad es contribuir a “resolver” esos problemas a partir de su manejo del conocimiento complejo.

Se trata entonces, de tomar como punto de partida para plantear esta cuestión la relación del concepto de “pertinencia” con el concepto de “demanda social”; el cual, a poco de ser situado en el foco del análisis, dispara nuevas preguntas.

Es decir, la aproximación habitual al concepto lo entiende como “requerimientos funcionales” que emergen de la lógica intrínseca al sistema sociotécnico predominante; o sea, necesidades instrumentales de las que se deducen otras necesidades de conocimientos y competencias profesionales. Se trata de los conocidos enfoques que ensalzan el papel de las instituciones educativas, y de las universidades en particular, como ámbitos que enseñan a “resolver problemas” de manera más eficaz y eficiente.

Sin embargo, ser consecuentes con lo dicho acerca de la función “crítica” del conocimiento que es intrínseca a las universidades, requiere ir más allá de esta lógica instrumental. Si somos capaces de dar ese paso, nos encontraremos con que las universidades no sólo enseñan a “resolver problemas”, o producen el conocimiento destinado a ello, sino que son aquellas instituciones en las cuales se crean, se fundamentan, discuten, perfeccionan y sustituyen llegado el caso, los conceptos mismos con los cuales se *formulan* esos problemas y sus alternativas de solución.

El problema es que estas demandas no se formulan solas, ni mucho menos en términos capaces de interpelar a quienes manejan los medios aptos para resolverlas. Ya se trate de las demandas que emergen de las necesidades propias del “desarrollo industrial”, o de las un sector económico en particular, o de la salud pública, del trabajo informal, o de la diversidad de identidades de género, o las que derivan de la problemática de la “seguridad”, o de cualquier otra temática social, todas ellas involucran una pluralidad de miradas e intereses muchas veces en conflicto. Miradas e intereses se traducen a su vez en una diversidad de interpretaciones sobre lo que se debe hacer para resolverlas.

Ahora bien, no todos los actores participantes poseen la misma capacidad para definir sus problemas, formular sus demandas y alcanzar sus fines. No se trata aquí de avanzar en términos generales en la descripción y la explicación (ya sea en términos estructurales y/o contingentes) del balance de poder entre los distintos actores sociales. Esto ha sido una temática central de las ciencias sociales desde que éstas surgieran y se expandieran en el campo académico. Se trata de partir de la base de que una parte esencial de ese desbalance de poder refiere a que no todos los actores sociales son capaces de formular y definir sus problemas —y por consiguiente, las maneras de resolverlos— en términos capaces de precisar y alcanzar sus fines. Algunos pueden formular sus demandas por sí mismos; pero los más débiles dependen de otros para ello. Esto tiene un corolario: los actores con menor poder relativo ni siquiera pueden formular sus demandas de manera tal que les resulte posible confluir en identidades sociales compatibles que enriquezca sus posibilidades de una acción colectiva capaz de modificar en su favor el balance de poder existente.

¿Cómo surgen las demandas sociales? Sin pretender agotar un problema tan vasto, cabe destacar el papel hasta ahora irremplazable que las universidades conservan en lo referente a la producción y distribución del *lenguaje* legítimo en el cual los distintos grupos hallan herramientas para nombrar sus necesidades, formular sus propósitos y por tanto congregarse como tales. La forma en que los sujetos sociales definen sus problemas y el modo en que esto los inscribe en las contradicciones de más amplio alcance, la forma en que perciben tales problemas, y por tanto la forma legítima de solucionarlos, de acuerdo al interés general y a la “verdad científica”, son generados, y sobre todo legitimados y transmitidos en y por la universidad.

Además, cada manera de definir las cuestiones se liga estrechamente a la cuestión de las identidades sociales, sobre todo en los grupos profesionales y los grupos afectados por su acción, en los campos de intervención que la universidad reproduce o contribuye a legitimar mediante las disciplinas académicas y las profesiones. Se trata enton-

ces de pensar a la universidad como institución clave en el proceso de *formulación de los conceptos que permiten formular a su vez las demandas sociales*.

Cada demanda social puede ser redefinida en este marco como *la distancia percibida y objetivada entre los imperativos y problemas que surgen de un determinado estado de los medios técnicos y sus requerimientos funcionales, por un lado, y de los conflictos emergentes de la estructura de las relaciones sociales (de producción, de dominación y de significación) que lo sobre-determinan, por otro*.

La recreación, la extensión, la especialización del lazo social, son posibles a partir de instituciones capaces de condensar identidades y generar significaciones consistentes con ellas, de modo tal de recrear de modo incesante el balance entre medios cada vez más potentes y sujetos con capacidades diferenciales para repensar sus fines y juzgar por consiguiente la mayor o menor pertinencia de los medios instrumentales que les permitan alcanzarlos (como por ejemplo, los diversos saberes técnicos).

La universidad contribuye entonces desde su especificidad a la diversificación y complejización de las demandas sociales, y su acción impacta por ello sobre la distribución de la capacidad simbólica colectiva para categorizar, definir e interpretar la realidad y sus problemas y por consiguiente, para actuar sobre ellos.

Este modo de plantear la cuestión del modo en que la universidad incide en la realidad social en la que se inserta va en línea con los planteos de Bourdieu (1993) respecto a que la lucha por la conservación o transformación del mundo social implica la conservación o transformación de las *categorías de percepción* de ese mundo. En este sentido, la capacidad de dar existencia explícita, de hacer público, objetivado, visible, decible – o incluso oficial- de hacer acceder a la existencia objetiva y colectiva a lo que permanecía hasta entonces en estado de experiencia subjetiva o serial – como malestar, inquietud,

etc.- representa una de las principales formas de poder. El paso de lo subjetivo a lo explícito y colectivo no es automático. De hecho, “Una de las formas elementales del poder reside en el poder mágico de nombrar, de hacer existir con la nominación” (Bourdieu, op. cit). Este *poder de nominación* es directamente proporcional a la concentración de capital simbólico que cada agente social detente.

Esto permite agregar una dimensión clave a la hora de repensar cuál es y cuál puede y debe ser el efecto del quehacer universitario en su medio social: se trata de su capacidad de incidir, nada menos que en la distribución del poder que resulta a su vez de la distribución de ese “capital simbólico” que se acumula y reproduce a partir del reconocimiento social que cada actor recibe.

Las universidades distribuyen el reconocimiento y el “capital simbólico” que es su consecuencia entre los distintos grupos sociales, y así distribuyen el poder de construir representaciones legítimas de la realidad y definir en términos que pueden reclamar para sí el carácter “objetivo” para los problemas y por consiguiente las metas de la acción desde un discurso que trascienda la singularidad y se proyecte con fuerza performativa.

Es que los conceptos y los discursos resultan legítimos e incluso “verdaderos” en tanto la universidad es la institución que los presenta al resto de la sociedad como parte del conocimiento legítimo, es decir, de esa forma de conocimiento que en el presente puede reclamar para sí el monopolio legítimo del acceso a lo Verdadero. Esto contribuye a su vez a reforzar la posición del agente social que en base a ellos formula sus demandas, al dotar a sus representaciones del mundo social de un carácter *hegemónico*.

Es en este punto, entonces, que a los conceptos de Bourdieu se les acerca la sombra de Gramsci. Lo dicho hasta aquí, en efecto, lleva a poner en primer plano el papel que juegan las universidades en la construcción de la *hegemonía*. La capacidad de utilizar el discurso cien-

tífico- técnico en cada campo, y a partir de ello, producir definiciones de los problemas que haga a cada actor colectivo capaz de “generalizar” sus intereses e identificarlos con el “interés público”, es una dimensión insustituible a la hora de fortalecer la capacidad política de cada grupo para formular alianzas con otros e interpelar al Estado, ya no desde la singularidad de su insatisfacción sino desde la legitimidad que aporta la “universalidad” del discurso científico en el cual el problema es articulado, con lo cual deja de ser un asunto particular para constituirse en un problema “público”, es decir, algo que atañe a todos los miembros de una sociedad dada su condición de tales¹⁹.

Es mediante esta legitimación que la universidad cataliza la capacidad simbólica de los grupos para realizarse y también actualizar las significaciones que les permitan pensarse a sí mismos en su singularidad y como parte de identidades colectivas de más amplio alcance. Contribuye así a modelar la dimensión subjetiva, al hacer que las relaciones de fuerza propias de las relaciones sociales sean internalizadas en las categorías de percepción de esas mismas relaciones.

Lo dicho hasta aquí permite retomar lo que Brovetto (1994) afirmara con respecto al concepto de pertinencia; de acuerdo a este autor, ésta “... *no representa meramente una respuesta pasiva, una actitud receptiva y una réplica mecánica a las demandas. Si la Universidad se limitara a recoger lo que la sociedad requiere en términos de conocimientos y formación técnica, si se redujera a una expresión instrumental, dejaría de cumplir la primordial función crítica y transformadora de la realidad —inherente al conocimiento— y dejaría de generar, desde la oferta creativa y educativa, nuevas y diversas demandas sociales. En consecuencia, no sólo actúa en forma pertinente cuando responde eficazmente a las demandas externas*”. De aquí que el papel de la universidad debe ser pensado, ya no respecto a la “satisfacción de demandas” sino también en relación a la *distribución social de la capacidad de formularlas de manera relativamente autónoma*.

19 Asoma aquí la posibilidad de proseguir este razonamiento y apelar para ello al concepto de “equivalencia simbólica” de las demandas como medio para constituir coaliciones sociales hegemónicas, tal como fuera postulado por Ernesto Laclau (2005). Véase “*La Razón Populista*”, FCE, Buenos Aires.

El quehacer de la universidad así entendido apunta entonces más allá de la producción o transmisión de un saber técnico que aporte medios eficaces para servir a fines preestablecidos. Apunta a fortalecer las capacidades para recrear los sentidos y las prácticas que produzcan a su vez sujetos sociales capaces de autodefinirse y redefinir en ese proceso sus propios fines y su aptitud para contribuir en lo económico, cultural y político desde una posición de mayor autonomía relativa. Es decir, a mejorar su situación en el balance de poder social.

Esto implica que las universidades deben preservar un equilibrio entre –por un lado– las presiones para ser meros proveedores de recursos humanos calificados para desempeñar las tareas que surgen de las transformaciones sociales y productivas que requieren los actores hegemónicos para perfeccionar su capacidad de generar y realizar valor y acumular capital; y –por otro– las que surgen de las tensiones que provoca el impacto de tales transformaciones sobre la estructura social y los sujetos que la conforman.

Pero las universidades no solo son capaces de incidir en el balance de poder entre los distintos actores sociales, sino que además, pueden contribuir a la construcción de los espacios colectivos que son la condición necesaria para el crecimiento del conjunto.

3. 3. La contribución de las universidades al desarrollo: ¿Capital Humano o densidad institucional?

En efecto, es posible plantear otras formas en las que las universidades son capaces de incidir en los procesos de desarrollo. Para ello es necesario, en primer término, despejar el equívoco que plantea a este respecto el concepto de *capital humano*. La invasión de conceptos como éste, provenientes de la economía neoclásica, en el campo de las ciencias sociales y sobre todo su recepción acrítica, dio lugar a

que se intentara pensar el impacto del conocimiento a partir de una noción que hace referencia a un atributo individual. Como consecuencia, pensar al impacto de la universidad en términos de *capital humano* requeriría asumir la premisa de que la sociedad es una suerte de agregado de individuos.

Si se parte de considerar, por el contrario, el lugar fundante de estructuras colectivas no reductibles a una sumatoria de agentes individuales, este enfoque resulta inadecuado para pensar cuál puede y debe ser la contribución de la universidad a esas dimensiones colectivas que se postulan como condiciones para el desarrollo.

Por ejemplo, si se piensa al desarrollo como una propiedad de un sistema territorial complejo²⁰, una de estas dimensiones es lo que se da en llamar su *densidad institucional*, es decir, la existencia de una estructura de relaciones sociales que hace posible la integración sinérgica de las organizaciones (Amin & Thrift, 1995)²¹ y las vuelve capaces de capitalizar su aprendizaje, administrar su patrimonio de conocimiento y conformar “cadenas de valor”, producto de un proceso de aprendizaje colectivo (Coraggio, 1999) y como emergencia de “capacidades endógenas” (Grosjean y Maillat, 1998) que expresan de manera agregada las diversas cadenas de valor que estructuran los entramados productivos locales. El papel de las universidades cobra sentido en este marco como vector de una parte esencial de esta construcción, ya no pensada como una propiedad de individuos sino de un atributo estructural de lo social.

20 El “territorio” es para las teorizaciones sobre el desarrollo local, un conjunto articulado de sujetos e instituciones, cuya densidad institucional y su “capital social” determinan el modo en que los agentes interactúan entre sí, condicionan su capacidad de acción colectiva y por ende sus posibilidades de ser sujetos del desarrollo. Los sistemas territoriales deben ser entendidos como un complejo jerarquizado de relaciones entre organizaciones y sujetos comprometidos en una dinámica colectiva, a partir de la cual es posible impulsar un aprendizaje colectivo que permita construir acuerdos explícitos o implícitos. (Albuquerque, 1999). La actividad productiva se desarrolla en el seno de estas redes formales e informales.
21 Tomado de Coraggio (1999).

Las nuevas universidades pueden entonces constituirse en catalizadoras del aprendizaje colectivo, construyendo redes de interacción entre los actores sociales de modo tal de generar la densidad institucional en el entramado social que pueda sostener las capacidades colectivas necesarias para dar un salto cualitativo en la potencia social transformadora de las condiciones de vida de su área de influencia, y a partir de ello, poner en marcha la construcción de un nuevo polo de desarrollo?

3. 4. La formación profesional y las demandas del sector productivo

Pensar en estos términos la cuestión de la pertinencia nos lleva a replantear sobre nuevas bases la “adecuación a las demandas del sector productivo”. Afirmaciones tales como que “hay que formar profesionales de acuerdo a las demandas del sector productivo” suelen ser compartidas por funcionarios e investigadores de extracción ideológica diversa. Suelen ser proferidas tanto por aquellos que privilegian la intervención del Estado como planificador racional y promotor activo de un desarrollo con eje en el sector industrial, como por aquellos que, desde una mirada moldeada en la ortodoxia neoliberal, delegan esa racionalidad en el mercado.

Esto puede sugerir además que al afirmar lo antedicho, quienes abogan por la formación de ese tipo de profesionales como cometido de las universidades parecen pasar por alto que las “demandas del sector productivo” no se agotan en competencias puramente técnico-profesionales, sino que suelen incluir otras cuestiones menos visibles pero no por ello menos importantes, como la identificación de esos profesionales con la lógica empresarial, y la naturalización de los intereses de clase como sentido común que da forma a su realidad cotidiana, y de la necesidad de preservar y acaso acrecentar la distancia jerárquica y el desbalance de poder que separan a propietarios y

ejecutivos respecto a los trabajadores²². Las relaciones de producción no solo poseen una dimensión técnica, sino que se sostienen en una estructura social, diría un filósofo contemporáneo.

Las empresas pueden demandar a las universidades que formen, por ejemplo, cuadros gerenciales munidos de tal o cual herramienta técnica destinada a “resolver problemas”. ¿Qué sucede si este problema aparece definido como, por ejemplo, un “excesivo costo laboral”? ¿Qué hacer si la cultura del medio empresarial demanda que los futuros gerentes tiendan a legitimar las diferencias socioeconómicas apelando a un relato “meritocrático”? ¿Que identifiquen también ellos, sin más, a los intereses de las empresas con los propios y con los de la sociedad en su conjunto?

Otra demanda puede ser la de: “Formar economistas capaces de formular y ejecutar políticas monetarias y fiscales restrictivas, a fin de bajar la inflación” ¿Debe la universidad pública adecuarse sin más a esas demandas? Se trata, después de todo, de una demanda puntual de “profesionales capaces de resolver problemas”.

En suma, se trata de comprender que las demandas de las empresas no se restringen a conocimientos técnicos, sino que incluyen el *conocimiento tácito* (Polanyi, 1969; Nonaka y Takeuchi, 1995)²³ que la universidad transmite a menudo de manera inadvertida en la cotidianidad de sus tareas educativas. Se trata de un conjunto poco articulado de intuiciones basadas en analogías o metáforas, que dan forma

22 Esto se conecta con un proyecto en danza en el ámbito de la educación técnica y superior no universitaria: el propósito de transformar el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) en una “Agencia Nacional de Formación de Talentos”, para la cual, el eje de la formación profesional y técnico superior tiene que ver con la demanda del sector socioproductivo. La Agencia apunta a “prospectar la demanda del sector socioproductivo” con el objetivo de “preparar recursos humanos para el mundo de hoy, ser permeables a lo que pasa en ese mundo”, según expresara el ex ministro de Educación Esteban Bullrich.

23 El concepto fue introducido por Polanyi, Michael (1969): “*Knowing and Being*”, University of Chicago Press & Routledge and Kegan Paul (UK) y aplicado a los estudios organizacionales por Nonaka, Ikujiro y Takeuchi, Hirotaka (1995): “*The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*”, Oxford University Press, New York.

a hábitos y costumbres de manera no consciente y se incorporan y acumulan de manera experiencial y no sistemática. Modelan, sobre todo, la naturalización de las relaciones de poder que forman parte de los modelos mentales propios de cada profesión y que acompañan de manera “legítima” en cada contexto histórico a su ejercicio.

Esta manera simplista de considerar la “pertinencia” de las formación universitaria puede impedir reflexionar sobre otra de las características del presente modelo hegemónico: su extensión en el tiempo mediante sucesivos niveles de posgrado y la consiguiente división y jerarquización del trabajo intelectual que de ello deriva, dejando para el profesional con formación de grado el desempeño de un papel meramente instrumental, quedando reservado para quienes acceden a los niveles superiores el rol de ser quienes “definen” los problemas.

Al respecto, resulta interesante repasar las reflexiones de Zaffaroni (2015) sobre los efectos de la reducción de la duración de las carreras y la homogeneización de la currícula, derivadas de los acuerdos de Bolonia en la carrera de Derecho. Aquí, la reducción de los estudios del primer ciclo universitario a cuatro años elimina todas las asignaturas que hacen a la formación histórica, sociológica, filosófica y cultural, para producir solamente lo que llama “abogados tramitadores”: “Si bien los dos ciclos siguientes habrán de producir a los juristas, éstos serán los menos y, al fin, su trabajo consistirá en reproducir tramitadores. Centrados en esta tarea, es lógico pensar que sus elaboraciones serán cada vez más pobres y mucho menos críticas, limitadas a visiones parciales, tecnocráticas y funcionales a las corporaciones oligopólicas que se disputarán los servicios de los mejores tramitadores”.

Quizás la mirada sobre lo que debe o no hacer la universidad debe ser un poco más compleja, y que deba formar graduados que también sean capaces de discutir estas ideas y explicitar las contradicciones que suelen evitarse en los discursos que ritualmente se reiteran respecto a estas temáticas. Es imprescindible que las nuevas universi-

dades tengan esto en cuenta, además, a la hora de adoptar una posición consciente y fundada respecto a su inserción en esta división del trabajo universitaria a escala global que resulta de la omnipresencia del modelo hegemónico tal como ya fuera descrita.

3. 5. La “pertinencia” en relación a las funciones de Extensión y Vinculación Tecnológica

En primer lugar, la extensión universitaria ha sido la función a la que las universidades reformistas situaron, a lo largo del siglo XX, como su modalidad institucionalizada de generar vínculos “legítimos” con la sociedad, en el sentido de “desinteresados” respecto a beneficios particulares. Abarcando un amplio espectro de acciones arraigadas tanto en las necesidades de formación práctica de los estudiantes como en la filantropía ilustrada de los docentes, y más tarde en la militancia social y política, las actividades de extensión han buscado intervenir en problemas sociales, productivos, culturales, etc., dibujando una trayectoria en la cual el “paternalismo benevolente” de la universidad fue progresivamente dejando lugar –al menos en la intención declarada– a una relación en la cual ninguno de los participantes monopolizara la palabra autorizada y por tanto todos aprendieran de todos, a partir de la necesidad de cooperar para la construcción de nuevas prácticas y sentidos que abran caminos para la acción social. Esto genera, en el frente interno, una nueva retroalimentación entre tales prácticas y las funciones de docencia e investigación.

A partir de la delimitación en los años ‘90 del espacio institucional denominado “vinculación tecnológica”, la función de extensión se concentró sobre todo en el desarrollo de proyectos sociales y culturales sin relación directa con intereses empresariales o técnicos ligados específicamente a ellos. Suele concentrarse desde entonces en dimensiones tales como la distribución social del conocimiento, la organización social, el desarrollo cultural e identitario, el fortaleci-

miento de actores y organizaciones sociales diversas, la visualización y respuesta a problemáticas de sectores desfavorecidos, etc.²⁴.

La expresión “vinculación tecnológica” se generalizó en las universidades argentinas en la década del 90, y buscaba expresar una manera diferente de conceptualizar las relaciones entre tales instituciones y sus contextos. También buscaba diferenciarse de las actividades de CyT, sobre todo en cuanto a sus criterios de aprobación de proyectos, resultados, evaluación, etc., pero que pudiera conformar una actividad que formara parte de la carrera científico-tecnológica. La nueva expresión, desarrollada en la SPU (1993) denotaba la necesidad de afianzar el vínculo entre la universidad y el sector productivo, a fin de generar dinámicas de colaboración permanente que permitan la transferencia de conocimientos y, dar respuesta así a las “demandas” del “sector productivo”, haciendo posible una corriente de innovación en los procesos y productos que permitiera sostener mejoras de productividad, la generación de empleo calificado, etc. Esto implicaba superar una tendencia afianzada en el medio académico y científico a cerrarse en sí mismos para garantizar la pureza de los procedimientos, que permitan a su vez sostener la debida garantía de cientificidad a los resultados de la investigación.

El discurso que avaló la necesidad de establecer la “vinculación tecnológica” con el “sector productivo” no se caracterizó por abordar las ambigüedades de sus planteos. Presume sin más que tales “demandas del sector productivo” son de por sí coherentes con lo que se entiende como el interés de la sociedad en su conjunto (que

24 En las últimas décadas, las prácticas de extensión han hallado una nueva vía en la puesta en marcha de medios de comunicación (radio, tv, etc.) que más recientemente han tendido a converger con otras áreas tradicionales de la actividad académica (como las editoriales) en plataformas multimediales que operan vía web. Esto plantea nuevos y múltiples entrecruzamientos con la docencia y la investigación e incorpora nuevas complejidades a la acción de las universidades en este sentido. No obstante, lo reciente de la delimitación de esta función respecto a la de “Vinculación” hace que de manera muy frecuente los ámbitos de incumbencia de una y otra se superpongan, siendo frecuente que confluyan en iniciativas tales como proyectos productivos de organizaciones no empresariales.

puede ser planteado desde diversas perspectivas ideológicas)²⁵. Los intereses de las empresas privadas tampoco suelen ser congruentes con una perspectiva de una mayor equidad social. Puede plantearse la pregunta acerca de si la necesidad de un desarrollo tecnológico que incremente la “productividad”, implica siempre una “demanda” a la que una universidad pública debe atender y destinar recursos.

Una vez más corresponde, quizás, aclarar que esto no implica plantear la necesidad de un “rechazo” del concepto. Si se prescinde de la tendencia a plantear las cuestiones en términos dicotómicos, se abre la posibilidad de que se puedan problematizar cuestiones cuyo sentido y valoración se dan por sentadas, y preguntarse por las múltiples connotaciones y el trasfondo ideológico de cada concepto, a fin de evitar en lo posible las contradicciones que una puesta en práctica mecánica del mismo puede traer consigo.

Sin duda, es un objetivo deseable promover que en la universidad se desarrollen proyectos articulados con actores públicos y privados que se propongan transferir conocimientos y tecnologías. Incluso lo es el desarrollo de servicios de consultoría, asesoramiento y capacitación. Pero también lo es el desarrollar la capacidad de pensamiento crítico al respecto, para tener en cuenta que no toda demanda del sector privado debe ser acompañada por una universidad que se proponga contribuir a la construcción de una sociedad más equitativa; y que el criterio del beneficio empresario no sirve para valorar y/o jerarquizar el conjunto de las actividades que una universidad pública realiza, ya que las mismas exceden a aquellas potencialmente útiles para lo que se enuncia como “sector productivo” e incluso pueden ser contradictorias con lo que éste “demande”. Salvo que tal universidad considere a tales demandas como legítimas *a priori*, identificándose de esta manera con el modo en que las universidades privadas suelen concebir su actividad a este respecto. De esta manera, pueden termi-

25 Esto implica poner de manifiesto qué se entiende como los “fines” de una empresa privada. ¿Se trata siempre de alcanzar una mayor eficacia y eficiencia productiva, como pretendería un tecnólogo? ¿O de aumentar rentabilidad y *market-share*? Ambos conjuntos de finalidades: ¿necesariamente coinciden?

nar por ubicarse, al menos en este aspecto – incluso sin advertirlo– en sintonía con el “*Modelo Hegemónico*” global ya descrito.

Más allá de la necesidad de difundir, e incluso promover, entre los actores de su zona de influencia la participación en convocatorias nacionales u otras, de brindar servicios de asesoramiento, las nuevas universidades deben tomar la iniciativa para construir de las estructuras colectivas capaces de aumentar la “densidad institucional” de los territorios, mediante la efectiva articulación de saberes producidos en todas las instancias del sistema universitario y de ciencia y tecnología y las potencialidades de los actores productivos de su área de influencia. La promoción de las iniciativas de sus comunidades académicas para el desarrollo de nuevas unidades productivas y tecnológicas debe ser potenciada mediante su inserción en tales estructuras, en cuyo seno puedan construirse de redes y vías de interacción permanente entre estudiantes, graduados, empresas, organismos públicos, etc. a fin de constituirse en un *vector del aprendizaje colectivo* que haga posible la construcción de un nuevo espacio productivos.

Esto no implica olvidar que la iniciativa empresarial, el interés público y el rumbo a una mayor equidad social no son cuestiones que coincidan a priori sino que ameritan de su parte la aplicación de una dosis adecuada de pensamiento crítico

En suma, Vinculación Tecnológica y pensamiento crítico no deben ser alternativas institucionales excluyentes ni mucho menos consignas abrazadas como emblemas por grupos aislados entre sí; sino que deben articularse como perspectivas complementarias que alimentan la posibilidad de que la universidad contribuya efectivamente a un desarrollo con mayor equidad social.

3. 6. La pertinencia y el sentido de lo territorial

La relación de la universidad con su contexto suele ser referida a un “área de influencia”, de límites imprecisos, pensada en base a referencias que combinan lo geográfico con lo social: ejemplo de ello es la apelación a lo “territorial”, etc. Cabe aclarar –aunque parezca obvio– que se trata de referencias necesarias, pero que aluden a espacios que carecen de fronteras estáticas. Sus límites son cambiantes y las personas los transitan de manera continua. Además, no necesariamente poseen el mismo sentido para distintos grupos, en relación a diferentes aspectos de su vida ni en distintas etapas de la misma. Es por ello que no debe identificarse de manera automática la extensión de estos “territorios” con los límites de una jurisdicción cualquiera.

Esto es válido, sobre todo, para el caso de las nuevas universidades del conurbano bonaerense, asentadas localidades que forman parte de un área metropolitana. Las personas que viven en ellas desarrollan distintos aspectos de sus vidas en distintos ámbitos de esa área, que es su “unidad funcional” (o al menos sectores de ella, p. ej.: el “segundo cordón”) de referencia. Los límites territoriales de una jurisdicción, por ejemplo, un municipio, que forma parte de dicha área, no son determinantes en relación a múltiples aspectos de esta funcionalidad, que necesariamente los trasciende.

Por otra parte, la movilidad y los desplazamientos a través de la misma se incrementan en épocas de desarrollo socioeconómico. En cambio, el repliegue sobre el territorio suele ser un reflejo defensivo en épocas de mayores dificultades para los sectores más desfavorecidos. De aquí que la “movilidad social ascendente” lleva a ampliar los límites de los “territorios” de cada quien, no a congelarlos en modalidades previas. Una reactivación industrial, por ejemplo, pone en circulación nuevamente a las personas a lo largo del espacio funcional metropolitano. Y los límites del territorio en cuestión pasan a ser cada vez más difusos y móviles. La amplitud

de los desplazamientos se incrementa a medida que las posibilidades crecen y se diversifican²⁶.

Lo identitario, por otra parte, se construye y se enriquece en el continuo intercambio con otros. Toda “identidad” no consiste en un repertorio fijo de atributos que se repite idéntico en todas las relaciones sociales en las que participa el sujeto, se compone de identificaciones que se nutren de tales relaciones. Y las referencias identitarias se enriquecen a medida que cada quien amplía sus horizontes de vida. Cuanto mayor es la posibilidad del sujeto de ampliar el repertorio de relaciones en las que participa, menor es su posibilidad de ser mero “objeto” en el marco de alguna de ellas. Mayor, por lo tanto, son sus horizontes de realización autónoma subjetiva.

Si la universidad afirma que su acción debe contribuir a la movilidad social ascendente, esto debe llevarla a prever que lo más probable es que esto amplíe los territorios funcionales de cada quien, no a que se congelen. Es probable –y será a futuro materia de estudios sin duda interesantes sobre el desempeño de graduados– que la vida profesional de la mayor parte de los graduados de estas universidades se desarrolle en el marco de un territorio de alcance metropolitano; ya que las búsquedas de inserción profesional o el establecimiento de futuros lazos familiares por parte de los mismos no suelen tener en cuenta límites político-administrativos.

En este orden de ideas, la misión de la universidad con respecto a sus estudiantes puede entenderse como la de abrir nuevas posibilidades de articular y crear espacios, prácticas y sentidos, tanto en relación a lo identitario y en relación a la funcionalidad cotidiana de la vida social. Ese trabajo debe tomar como referencia un ámbito territorial que atraviesa a diferentes jurisdicciones estatales, y la debe llevar a involucrarse con actores sociales que provienen y actúan en ellas y se desplazan entre ellas. El ámbito de actuación de cada universidad

26 La referencia estricta a una jurisdicción territorial (por ej.: municipio) es propia, sobre todo, de grupos sociales y políticos cuya identidad y horizonte de acción colectiva, aspiraciones y proyectos, o posibilidad de acceso a recursos, refieren al espacio político local.

debe trascender a esas jurisdicciones, a las que debe tomar como interlocutores necesarios aunque no excluyentes²⁷. Es por ello que pensar cuáles son las referencias territoriales de una universidad sita en un área metropolitana es una cuestión que presenta sus complejidades y debe estar abierta al debate; no debe quedar atada a priori a los límites de una jurisdicción o referencia cualesquiera.

4. El problema de la Equidad

4. 1. Los fines contradictorios de las universidades respecto a la equidad

Esto sirve, asimismo como punto de partida para repensar cuestiones tales como la de la “inclusión social”. En efecto, se habla de ella como si se tratara de repositionar a ciertos elementos individuales en una malla social en la que han perdido su lugar. Sin embargo, se trata de comprender que, más que incluir a individuos en un tejido social que les asigna un lugar instrumental desde lo económico o lo político, se trata de fortalecer su capacidad para participar en la recreación de los lazos sociales, y construir identidades y sentidos nuevos que los fortalezca a la hora de formular objetivos autónomos para su acción.

Si se parte de la premisa de que las universidades forman parte de una sociedad atravesada por tensiones estructurales, es necesario inferir que también en ellas se cristalizan relaciones de fuerza entre intereses contradictorios, al modo de lo que Poulantzas (1978) establecía en relación al aparato estatal. Si esto es así, cada universidad y el sistema universitario en su conjunto contribuyen de distintas formas a la reproducción y a la transformación del sistema social en sus distintas dimensiones, es decir, tanto en lo funcional como en la construcción del sentido y en lo relativo a la distribución del poder

²⁷ Mencionemos aquí que la omnipresencia actual de INTERNET en todos los ámbitos de la vida social y la continua interacción en redes sociales agrega complejidades a los planteos acerca del sentido y alcances de lo “territorial”.

entre los distintos sectores sociales. Es decir, *una universidad puede constituir tanto una vía que asegure la movilidad ascendente de ciertos actores como el espacio que crea, mantiene o profundiza las jerarquías sociales.*

En las sociedades contemporáneas, las universidades ocupan aún un lugar clave a la hora de construir las condiciones que facilitan la movilidad social²⁸. Son capaces, de este modo de contribuir a una distribución cada vez más igualitaria tanto de los derechos como de las posibilidades de generar las condiciones materiales para su pleno usufructo. Esto es así en tanto distribuyen tanto el conocimiento complejo como también gran parte del *reconocimiento* social, es decir, el capital simbólico.

Pero las universidades no sólo pueden constituir dispositivos igualadores, sino que también reproducen e incluso profundizan asimetrías y relaciones de poder preexistentes, e incluso crean otras nuevas. Es decir, pueden ayudar a materializar el ascenso social de ciertos sectores, pero también de instituir nuevas desigualdades o reproducir las preexistentes. Esto no puede ser negado cuando se intenta reflexionar sobre sus fines y sus actos. Que la universidad cumpla un papel que contribuya a fortalecer los cauces para la movilidad social ascendente requiere de una asunción política explícita por parte de las comunidades académicas, y en especial, de parte de sus autoridades. Esto debe reflejarse en la búsqueda de medios y herramientas que faciliten que ese propósito se vea materializado en su práctica cotidiana.

28 Distintos estudios analizan recientemente la cuestión del rol de la educación superior como nivelador de ingresos y facilitador de la movilidad social, así como sus contradicciones internas, por ejemplo en cuanto a la relación entre la ampliación de las posibilidades de ingreso y las tasas diferenciales de graduación según nivel de ingresos y otros factores. Véanse al respecto Ezcurra (2011) y García de Fanelli (2015). Existen otros estudios (Carli, 2012) que destacan la importancia de la experiencia intersubjetiva, formativa y biográfica que supone el transitar estas instituciones en relación a las posibilidades de movilidad social, más allá de la graduación propiamente dicha. En el trabajo de García Allegrone *et al*, del presente libro, se citan incluso estudios cuantitativos que corroboran este aserto.

Las universidades contribuyen a modelar las relaciones sociales, en primer término, mediante el otorgamiento de las credenciales que habilitan a ejercer una *profesión*. La credencial otorgada por la universidad, el *título*, es la materialización más evidente de eso que Bourdieu denominara *capital simbólico*. La legitimidad que confiere el título universitario implica que los integrantes de una sociedad están obligados a reconocer a su poseedor el “saber” que el mismo certifica. Se le supone pues, sin más, cierto valor de verdad a sus aseveraciones y a sus actos. El título acredita la posesión de la palabra autorizada para hablar de ciertos asuntos en nombre de la Verdad²⁹.

Asoma aquí el papel de la universidad como el canal para la reproducción de las corporaciones profesionales. Su rol persiste como esencial en la construcción y legitimación de las profesiones como identidades sociales, y en el establecimiento de los rasgos que las componen. Es decir, más allá de la transmisión de saberes, esto conlleva la necesidad de producir y reproducir determinados rasgos identitarios más allá del saber científico-técnico específico de cada profesión, y de la necesidad funcional de los roles que ese profesional puede desempeñar en las estructuras organizativas que forman parte del entramado social. Se alude con esto, sobre todo, a la transmisión de ya mencionado “*conocimiento tácito*”³⁰ propio de cada profesión.

El discurso de las élites universitarias en el siglo XXI, en general, ha reivindicado su función de integración e igualación material, en tanto materialización del ascenso social de las clases medias que acceden así al status ligado al “título” y a sus beneficios consecuentes, ya que el mismo legitima, en mayor o menor medida, la aspiración de su poseedor a una prerrogativa material y formal en el seno de lazos sociales formalmente igualitarios, como pervivencia de antiguos privilegios pre-capitalistas que aseguran así una dota-

29 Recordemos que la universidad transmite las formas de saber legitimadas para ello: en primer lugar, la ciencia.

30 Polanyi, Michael (1969) op. cit..

ción de capital simbólico ligada al prestigio de la profesión y de la universidad que lo ha formado³¹.

En el marco de este potencial conflicto entre fines divergentes, es necesario advertir que el propósito igualador puede verse desafiado en la práctica cotidiana, por esa inercia propia del ámbito universitario que se enraiza en su relación con las corporaciones profesionales. Esta inercia institucional se ve fortalecida a medida que las comunidades académicas se aíslan en sus respectivos “campus” y caen en un encierro relativo respecto al medio social que las rodea. Es imprescindible que las comunidades académicas tengan presente esta posibilidad como primer requisito para evitar caer en ella, si el propósito que han asumido es el contrario.

La universidad constituyó en el siglo XX un camino de igualación social para la clase media, que halló en el acceso al “título” un instrumento para favorecer su ascenso en la pirámide social, y garantizar su permanencia en posiciones que mejoraran su posición relativa ante el resto de las clases. Pero el propósito igualador que dio origen a la creación de las nuevas universidades del siglo XXI debe plantearse superar este papel tradicional de la universidad como corporación que reproduce a otras corporaciones profesionales, y legitima sus privilegios respecto a las clases que quedan afuera de la educación superior.

¿Contribuirán las nuevas universidades a reproducir el poder de las profesiones, vigilando que el acceso a sus privilegios sea restrictivo y que el conocimiento que transmite se halle convenientemente despojado de todo ingrediente crítico? Para evitarlo, y ser capaces de

31 En este sentido, van en dirección contraria al contrato social que instituye los principios liberales que rigen a la sociedad moderna. Si estos principios combaten los derechos de sangre ligados al nacimiento y el linaje que se sintetizaban en la posesión de un “nombre” que otorgaba derechos diferenciales en lo político, económico y en lo simbólico, la universidad los reinstaura ligando estos derechos en relación a la posesión de un agregado a ese “nombre”, vaciado ya de connotaciones feudales: el título. Puede pensarse que de este modo la universidad instaure en la sociedad moderna las desigualdades de hecho derivadas a la posesión de un capital simbólico ligado al nombre.

sostener en las prácticas concretas el propósito igualador que les diera origen, es necesario que las nuevas universidades tengan presente que los distintos actores sociales que confluyen en ellas pueden armarse de los recursos que esa pertenencia les proveerá para intentar profundizar la distancia que los separa de otros actores que ocupan una posición menos favorecida en la distribución social de recursos de toda índole.

El propósito de la “inclusión” debe tener en cuenta que siempre habrá que fortalecer las defensas frente a la capacidad de otras fuerzas sociales y económicas que, operando inadvertidamente desde las subjetividades mismas de docentes y estudiantes –modeladas desde otras instancias sociales– actuarán para impulsar, por ejemplo, a que distintos segmentos de la clase media intenten apropiarse de los recursos materiales y simbólicos que le otorga la universidad (el título, las profesiones) para profundizar su distancia respecto a otros sectores populares.

Que la universidad cumpla un papel que contribuya a fortalecer los cauces para la movilidad social ascendente debe reflejarse entonces en la búsqueda permanente de medios y herramientas que faciliten que ese propósito se vea materializado en su práctica cotidiana. Esto requiere una especial atención en materia de prácticas de formación docente capaces de detectar el “conocimiento tácito” que se transmite en las prácticas de enseñanza-aprendizaje, sin reparar en ello, como parte del “sentido común” relativo al ejercicio de una profesión.

4. 2. La reproducción de las élites

A lo dicho hasta aquí se agrega que las universidades han sido tradicionalmente la vía regia para la *reproducción de las élites* en el seno de cada formación social. Esta función apunta sobre todo a asegurar que ciertos roles y lugares sociales sean desempeñados por sujetos que

comparten ciertas características, y a garantizar que su expansión, consecuente a la complejización de los lazos sociales y a la multiplicación de los ámbitos y estructuras en los que se desarrolla la vida social, sea congruente con sus intereses y compatible con el ordenamiento social en términos generales.

El sistema educativo en su conjunto, y la universidad como el último de sus eslabones, fueron las vías por la cual se “seleccionan” ciertas clases de sujetos para desempeñarse en sus diversos espacios, tanto en función de capacidades instrumentales como de la identificación con las metas del colectivo de que se trate y el “conocimiento tácito” que permita desempeñarse en la posición requerida.

En el caso de las universidades, la reproducción de las élites atraviesa un proceso de concentración, privatización e internacionalización. En efecto, se registra un crecimiento más acelerado de las instituciones privadas respecto a las públicas, en términos de matrícula, lo cual resulta más relevante en el nivel de posgrado. En términos generales, la matrícula de las universidades nacionales creció a una tasa anual promedio de 1,8% entre 2001-2011, en tanto a lo largo del mismo período la matrícula de las universidades privadas lo hizo a una tasa del 6,1% anual. Como resultado de este proceso, la matrícula privada pasó de constituir el 16% a un 20% del total.

De aquí que se constate entonces, la existencia de una suerte de “división del trabajo” no reconocida, entre las distintas universidades, acaparando las mayores, más antiguas y prestigiosas la función de reproducir las élites encargadas de conducir las organizaciones públicas y privadas, aunque esta función la compartan cada vez más con algunas universidades privadas. Hay una proporción creciente de los sectores gerenciales que se forma en entidades privadas, y en el caso de las universidades públicas, se concentra sobre todo en la UBA. Este proceso resulta especialmente notable en las profesiones ligadas a la economía y la administración.

De acuerdo a un informe periodístico publicado en diciembre de 2006, a partir de un relevamiento efectuado en 50 de las empresas privadas más relevantes del país, y de una muestra de ejecutivos que por entonces se desempeñaban en cargos de conducción en las mismas, se pudo comprobar que más de la mitad provenía –en su formación de grado– de la UBA, el 30% de universidades privadas y el resto de otras universidades nacionales (sobre todo la UNLP). Entre las universidades privadas, el primer lugar correspondía a la UCA (más de la mitad de ese subtotal), seguida por la UB³².

Cuando se trata de analizar procesos tales como la creación de nuevas universidades públicas suelen retomarse antiguas aseveraciones respecto al modo en que la “masividad” afectaría la calidad de la tarea universitaria. La preocupación acerca del crecimiento del sistema y la extensión del derecho a acceder a la educación universitaria y el modo en que éstas pueden afectar los “estándares de calidad” del sistema, pueden ser interpretadas como una pérdida de confianza por parte de las corporaciones y élites dirigenciales de la capacidad de la universidad para reproducir las asimetrías en las relaciones sociales sobre las cuales reposa buena parte de su poder.

5. Equidad y Calidad

Se parte de la premisa de que la vocación por la “inclusión” (o mejor dicho, por la movilidad social ascendente) no debe entrar en conflicto con la calidad de la formación impartida. Se trata de ofrecer educación de nivel universitario, y nunca menos que eso, ya que el proceso educativo no se agota en la contención social, sino que deriva en una habilitación profesional. La calidad de la formación impartida impacta además, en forma directa, sobre la calidad de vida de la población receptora de los servicios profesionales que le brinden sus graduados. Esto exige, claro está, contar con los recursos adecuados para cumplir con esta tarea, y adecuar las dimensiones de

32. Diario BAE, 28-12-06, Buenos Aires.

la oferta académica a las previsiones que puedan formularse en ese sentido (por ejemplo, para mantener una proporción adecuada entre docentes/alumnos)³³.

Las nuevas universidades, a fin de sostener el propósito igualador que les diera origen, deben entonces, por un lado, preservar los rasgos distintivos de la institucionalidad universitaria a fin de acumular el capital simbólico que la sociedad otorga a estas instituciones, como condición necesaria para poder distribuirlo luego entre los miembros de sus comunidades. Por otro, deben planificar y ejecutar acciones que canalicen la inversión necesaria para lograr que las mayores facilidades en el acceso a la educación universitaria que su creación ha generado, comporten también una alta probabilidad de que sus estudiantes alcancen la graduación, en presencia de estándares de calidad compatibles con la acumulación de capital simbólico antes señalada.

O sea, no son acciones meramente asistenciales o “compensadoras” las que *per se* le permitirán llevar a cabo esa tarea igualadora, so pena de caer en un proceso de “inclusión excluyente” (Ezcurra, 2011). Las estrategias igualadoras eficaces son las que se dirigen a fortalecer la retención, de la mano de programas específicos³⁴. Algunas de las pautas programáticas relativas al modo de organizar las prácticas de enseñanza-aprendizaje procurando articular de manera eficaz las cuestiones de calidad con las de equidad, pueden ser las siguientes:

33 A todo ello se suma, naturalmente, la aplicación de programas de *bienestar estudiantil* capaces de contribuir a superar situaciones extra-educativas que interfieran en el desenvolvimiento de los trayectos formativos. Ello implica, por ejemplo, prever la manera de asistir a las alumnas cuyo desempeño se ve afectado por cuestiones ligadas al ejercicio de la maternidad.

34 *La igualdad en la educación superior. Un desafío mundial*, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) e Instituto de Estudios y Capacitación (IEC). La autora sostiene que, de no mediar estrategias que vayan más allá del ingreso masivo para permitir posibilidades reales de graduación, estamos ante un proceso de “inclusión excluyente”. La relación entre un ingreso masivo y una alta tasa de deserción es causal: los sectores que se incluyen en la educación superior son los que fracasan masivamente y que solo logran graduarse en pequeñas proporciones.

5. 1. Planificación de la oferta académica

Por un lado, la gran mayoría de las universidades nacionales han desarrollado un perfil generalista que solo en algunos casos, y luego de mucho tiempo, dan lugar un principio de especialización. Cabe entonces preguntarse si las nuevas universidades deben adecuarse a esa modalidad o más bien debe tender a concentrar esfuerzos en ciertas áreas y tender, por lo tanto a desarrollar un perfil más especializado. Elegir la segunda alternativa requiere necesariamente, al menos, intentar la formulación explícita de los objetivos que a su vez permitan establecer prioridades y en consecuencia esbozar esa especialización.

Por otra parte, la formación de grado es el núcleo de la acción universitaria, su producto específico, ya que en la legislación argentina es aún el que concede, en general, la habilitación profesional. Esto conduce a que cada universidad debe aún sostener a la formación de grado como el núcleo de su misión institucional; la que debe defender como su producto distintivo. Tal defensa implica: *no transformarla de hecho en formación técnica de pregrado ni en especialización de posgrado*. Y que la oferta académica debe estructurarse en base a las carreras de grado, ofreciendo tecnicaturas solamente en clara articulación con aquellas, ya sea a modo de título intermedio o como derivaciones de trayectos comprendidos en las mismas

Por último, cada comunidad académica debe elaborar una metodología de trabajo colectivo dirigido a *planificar toda ampliación de su oferta académica*.

Esto implica abandonar el modelo reactivo-incremental que suele predominar al presente. La posibilidad de crear una nueva oferta académica debe partir de un análisis de las demandas sociales que justifiquen la pertinencia de la propuesta, las posibilidades laborales concretas que se abrirían a los gradua-

dos en cada caso³⁵, un análisis de las experiencias existentes y la manera en que la nueva carrera se articula con la oferta existente, el perfil institucional de la universidad, sus recursos en materia de docencia e investigación y la inversión requerida para su desarrollo, que debe tener en cuenta la posibilidad de sostener una proporción adecuada entre docentes y alumnos.

El diseño de los planes de estudios debe tener en cuenta, en primer lugar, la posibilidad de facilitar la inclusión de *títulos intermedios* de índole técnica, orientados a facilitar una inserción laboral calificada. La formación de pregrado no puede ser para la universidad un objetivo per se, sino que debe cumplir la función de aportar impactos positivos sobre la formación de grado (mejoras en la matrícula, mejora en los planes de estudio) y aportar además, como subproducto, una mejora en las probabilidades de inserción laboral para los alumnos. Es decir, deben ser pensadas y planteadas en función de hallarse comprendida o derivada de una oferta de grado. Esta necesidad de preservar las líneas fundamentales que hacen a la especificidad de la institucionalidad universitaria resulta especialmente relevante en etapas fundacionales³⁶.

El desarrollo del *nivel de posgrado* es otro de los campos que resulta apto para aportar al esfuerzo de generar prestigio en la comunidad académica nacional e internacional, al tiempo que puede cumplir con el fin de mejorar su inserción en redes institucionales nacionales e internacionales³⁷. En la primera etapa de desarrollo de la oferta de posgrados de una institución universitaria pública, cabe esperar que la

35 Para esto las autoridades académicas deberán desarrollar una tarea continua de vinculación institucional que, más allá de los avatares de toda índole que afecten y afectarán de distintas maneras al contexto de la Universidad que prioricen el interés permanente de los alumnos y futuros graduados, y en consecuencia permita realizar y sostener acuerdos que faciliten las prácticas profesionales y la inserción laboral, y también generen nuevo conocimiento.

36 En relación al diseño curricular, se deben consensuar aspectos tales como, por ejemplo, el desaliento a las asignaturas anuales y su reemplazo por dos cuatrimestrales articuladas.

37 Por otra parte, se trata de carreras que no guardan el mismo grado de dependencia con respecto a los recursos incrementales a obtener de las autoridades nacionales, como las carreras de grado.

misma se conforme a partir de las áreas de interés de su propia planta de docentes-investigadores, y, a través de ellos, de las que emergen de las redes institucionales de las que participan. A su vez, la demanda de ingreso se nutre sobre todo de sus propios graduados. Es conveniente partir de un *diseño modular* a fin de integrar distintas iniciativas, con el fin de ofrecer un sistema que permita enfrentar el problema de la baja tasa de graduación.

5. 2. Articulación y apoyo al desarrollo del nivel secundario

Estas acciones *deben constituir una prioridad institucional permanente*. En primer lugar, para mejorar la retención y el desempeño académicos, minimizando el impacto de las situaciones sociales de partida de los alumnos y de las asignaturas consideradas críticas. Los esfuerzos deben concentrarse en la puesta en marcha de programas de articulación con el nivel medio que focalicen en el trabajo con los docentes de dicho nivel y sus prácticas concretas. Para ello deberá partir de la necesidad de desarrollar conocimiento empírico sobre las prácticas desarrolladas en la escuela media de su área de influencia, y ser capaz de detectar experiencias que resulte conveniente apoyar, y promover. Del mismo modo, deben explorarse los caminos institucionales para establecer pautas conjuntas con las autoridades de establecimientos y programas continuos de trabajo entre docentes de ambos niveles en las disciplinas que así lo requieran.³⁸

38 Por razones de espacio, no se abordan las cuestiones relativas a la estructuración de las instancias de ingreso. ¿Cómo se compensan los desniveles que en términos de formación traen los ingresantes? ¿Cómo debe realizarse la incorporación y formación de los docentes a desempeñarse en la instancia de ingreso? ¿Como se lleva a cabo su posible “inducción” y formación para la docencia universitaria?

5. 3. Asistencia pedagógica

Deben focalizar su tarea en promover el ingreso y *minimizar las probabilidades de fracaso estudiantil en el primer año*, a fin de concentrar esfuerzos y ampliar así sus posibilidades de éxito. Esto es así en tanto el mayor desgranamiento se produce en ese período.

Por otra parte, las acciones en este sentido deben ser pensadas e implementadas con una estrecha vinculación respecto a la producción sistemática de información de modo de apreciar sus resultados en términos de rendimiento académico estudiantil. Las universidades son conscientes de muchas dificultades que entorpecen los procesos de enseñanza-aprendizaje, pero en general lo que hacen es compensarlas mediante herramientas de asistencia pedagógica como las *tutorías*, que operan como paliativo de los efectos perjudiciales de otras inspiradas en principios opuestos, que sin embargo suelen ser preservadas³⁹. Las “tutorías” suelen transformarse en prácticas “ceremoniales”, ya que las instituciones no suelen producir información cuantitativa que permita conocer cuál es su impacto sobre el rendimiento. La inexistencia u opacidad de la información es un indicador del carácter ceremonial de estas prácticas⁴⁰. Es decir, las universidades parecen darles un lugar más como fuente de “legitimidad” que

39 La pedagogía de disciplinas como la matemática suele ser fuente de abandono de los estudios, ya que se basan en modelos con fuertes componentes autoritarios y memorísticos, que parecen buscar en primer término la aceptación de una jerarquía corporativa y del lugar que a cada quien le es asignado en la misma, como parte del “derecho de piso” a ser pagado por quien aspira a formar parte de ella.

40 Obtener legitimidad y eficacia son metas de toda organización; en la práctica cotidiana, una y otra se superponen como fines de acciones concretas. Sin embargo, en una organización compleja como la universidad, los grupos que desarrollan allí sus tareas suelen adoptar una lógica en la cual la reproducción de tales procesos sustituye en la práctica la consideración de los resultados concretos que se obtienen a partir de los mismos. La dificultad que existe para encontrar formas consensuadas de formular, valorar y ponderar tales resultados lleva a extremar esta lógica. Esto coincide con la hipótesis que actualizaran Meyer y Rowan (1977) que afirma que muchas decisiones obedecen a la necesidad de procurarse legitimidad antes que eficacia o eficiencia. Esto la lleva a identificarse con el tipo ideal imperante en el respectivo “campo organizacional” o caso contrario, languidecer en la periferia del mismo.

en atención a su eficacia, en tanto son prácticas reconocidas en el campo académico, indicador de la preocupación institucional por el tema, al tiempo que por otras razones (por ejemplo, la preservación de equilibrios políticos internos) se mantienen las causas que motivan su necesidad⁴¹.

5. 4. Sistemas de Producción de Información

En cuanto a información relevante que permita desarrollar un adecuado aprendizaje sobre los resultados de sus acciones. El desarrollo de un sistema de información confiable y de fácil acceso, que muestre la evolución de las variables y permita cruzarlas de manera rápida y eficaz para averiguar su incidencia en las problemáticas que se intentan abordar, resulta uno de los elementos que las nuevas universidades deben desarrollar a fin de tener las herramientas necesarias para cumplir con sus propósitos “inclusivos”. Más allá de los sistemas de información que el Ministerio de Educación les demanda operar en su gestión cotidiana.

5. 5. Incorporación de tecnologías⁴²

Requiere capitalizar la experiencia de las redes sociales, la interacción cotidiana con plataformas multimediales y el uso de dispositivos móviles como los teléfonos inteligentes. Esto demanda, a su vez una estrategia que haga compatibles el uso de tales medios con la lectura reflexiva, la construcción de conceptos y, en general, el desarrollo del pensamiento abstracto y su interacción con una realidad colectiva de creciente complejidad en la cual el conocimiento deberá traducirse en capacidades de intervención concretas. Esto es especialmente

41 Por otra parte, suelen tener mayor incidencia sobre sectores del alumnado que no son aquellos pensados como destinatarios originales de las mismas. En efecto, los alumnos que suelen hacer uso de ellas son los que poseen un desempeño promedio o superior.

42 Por ejemplo, los entornos virtuales.

complejo en instituciones como las educativas, pensadas en torno a un “núcleo técnico” cuya tecnología básica pivotea en torno al manejo del texto escrito en papel.

5. 6. Procesos de enseñanza-aprendizaje basados en modelos inductivos

Se propone que el trabajo de enseñanza-aprendizaje parta de un paradigma inductivo, lo cual es sumamente difícil, ya que los docentes están formados en general en base a un modelo hipotético deductivo antagónico al mencionado. Docentes y profesionales suelen asociar a este modelo hipotético-deductivo la “cientificidad” del conocimiento⁴³. Asimismo se impone la necesidad de coordinar las actividades propias de disciplinas que atraviesan distintas carreras y que resultan claves en cuanto al rendimiento académico, como la matemática. Resulta imprescindible desarrollarlas de acuerdo a concepciones pedagógicas, metodologías y estrategias de enseñanza-aprendizaje homogéneas en las distintas unidades académicas de cada institución.

5. 7. Promover el trabajo inter, multi y transdisciplinario

A medida que el grado de complejidad de los problemas aumenta de manera exponencial, la parcelación del conocimiento en disciplinas científico-académicas pasa a ser, a menudo más un obstáculo que un medio que facilite su abordaje. La mirada científica se halla frente a la necesidad de adecuarse a estos problemas sin desmerecer su complejidad; sus relaciones de multicausalidad y sus múltiples y cambiantes condiciones de posibilidad; operantes, a su vez, en contextos multidimensionales, abiertos y en la que los procesos de retroalimentación

43 La superación de las dificultades propias del mismo es pensada como un requisito ineludible acceder a una identidad profesional.

operan de manera incesante. Plantear, reformular y dibujar la senda que permita avanzar hacia la resolución de tales problemas requiere a su vez replantear las estrategias de abordaje del conocimiento.

El enfoque *interdisciplinario* es propio de campos de estudios en los que se intersectan distintas disciplinas para dar lugar a uno nuevo. Puede suceder que los métodos usados con éxito en una disciplina se transfieran a la investigación de problemas que tradicionalmente forman parte del campo de otra. Esto puede redundar en la creación de una disciplina nueva. Un enfoque *multidisciplinario* (o *pluridisciplinario*) refiere a la convergencia de múltiples parcelas de saber académico sobre un objeto de estudio en común. Cada una aporta su arsenal metodológico y su visión específica para confluir en un “informe final”. Un enfoque *transdisciplinario* constituye formas de organización de los conocimientos que trascienden las disciplinas de una forma más radical. Focalizan su atención en a) lo que está entre las disciplinas, b) lo que las atraviesa a todas, y c) lo que está más allá de ellas. Parten de la necesidad de que los conocimientos científicos aporten una mirada que se proponga trascender todo reduccionismo e intenten plantear los problemas teniendo en cuenta la unidad diversa que es propia de su complejidad⁴⁴. Enfrentan, por supuesto, numerosos obstáculos: resistencias metodológicas, diferencias de lenguajes y formas establecidas de razonamiento.

6. Notas finales

Lo dicho hasta aquí apunta a alimentar el debate acerca del modelo institucional y las pautas programáticas esenciales para las nuevas universidades del siglo XXI, especialmente las recientemente creadas.

⁴⁴ A las propuestas transdisciplinarias las encontramos, por ejemplo, en la obra de Edgar Morin.

- Para sintetizar lo que podría caracterizarse como su objetivo principal en esta su etapa fundacional, bien podría afirmarse que su cometido esencial ha de ser el de invertir sus recursos de manera tal que le garantice la acumulación de *capital simbólico*. Este capital será la dimensión que podrá canalizar a su vez a modo de *prestigio* sobre los títulos que confiera a sus graduados. La posibilidad de la universidad para hacer posible que el título obtenido redunde en la movilidad social ascendente del graduado depende del prestigio que el mismo asegure. La universidad es la responsable de garantizar ese prestigio a sus graduados, ese prestigio se gana con el tiempo. A mediano y largo plazo, este prestigio estará dado en gran medida por las representaciones colectivas que se construyan respecto al desempeño de sus docentes y graduados en su campo profesional específico, así como por el que se derive de su circulación en las redes académicas, científicas e informativas de alcance nacional e internacional.

El propósito de extremar, desde la universidad los recaudos para garantizar que en los hechos se garantice una creciente equidad en la posibilidad no solo de ingresar, sino de permanecer y de acceder en ella a una formación de calidad, en una institución cuyo prestigio le aporte elementos capaces de impulsar sus posibilidades de acceder a una vida profesional apta para constituirse como vía de movilidad social ascendente. Ello impone a la universidad la misión de garantizar, además de la inclusión, una valorización simbólica permanente de su oferta académica.

Esto, a su vez, puede conducir a entender el perfil que deben desarrollar el posgrado, el pregrado y los ciclos comunes, la forma de encarar la articulación con otros niveles (secundaria, superior no universitario), y el establecimiento de las bases pedagógicas, tecnológicas, organizativas e institucionales que permitan desarrollar, adaptar e incorporar innovaciones que mejoren las prácticas concretas de enseñanza-aprendizaje.

En suma, y aunque parezca paradójico a primera vista, si se

trata de incrementar cada vez más su capacidad para desarrollar políticas inclusivas y favorecer la movilidad social ascendente, todo el accionar de las nuevas universidades en su etapa fundacional debe apuntar a incrementar su *prestigio* como institución académica en todos los ámbitos de su quehacer. Es decir, debe hacer hincapié en todo lo referente al proceso de pasar de ser una “organización” a adquirir el rango de institución (tal como lo desarrollara Philip Selznick). Esto resulta imprescindible en orden a generar las condiciones para que sus graduados y su comunidad académica en general, hallen en la universidad una fuente de rasgos identitarios socialmente reconocidos y valorados en las distintas escalas y dimensiones del contexto en el cual desarrollarán los distintos aspectos de su vida profesional. A partir de ello, el nombre de la universidad, como parte de su identidad profesional, podrá ser parte esencial de sus probabilidades para una efectiva movilidad social.

- Cabe proponer que, a la hora de sentar las bases para el desarrollo de sus tareas de enseñanza-aprendizaje, investigación, vinculación y extensión, las nuevas universidades se propongan formar graduados no solo capaces de resolver problemas, sino de formular otros nuevos y reformular los existentes, a fin de promover la innovación y el desarrollo integral de la sociedad en la que actúa. Para ello resulta indispensable no solo promover la enseñanza de lo existente y la investigación “útil” en términos instrumentales, sino, además fomentar la investigación básica y la crítica del conocimiento existente como requisitos indispensables de toda actitud innovadora. Que incluso pueda ser capaz de cuestionar el “para qué” con respecto al cual se juzga la “utilidad” de un conocimiento (y acaso también el “para quiénes”).

- La crítica del conocimiento implica una reflexión respecto del mismo y de su función en cada contexto histórico. Se trata pues de una reflexión que involucra cuestiones epistemológicas, éticas y sociopolíticas en sentido amplio.

- Si, como fuera dicho más arriba, se parte de la premisa de que la sociedad se halla atravesada por conflictos estructurales, y que sus estructuras resultan de la condensación de balances de poder estructurales y/o contingentes entre intereses contradictorios, se infiere que no existen “necesidades sociales” unívocas o “demandas” que apuntan en el mismo sentido y se trata entonces, sin más de resolverlos mediante tecnologías adecuadas. Si los intereses son contradictorios, los diagnósticos han de ser diferentes y las soluciones, por lo tanto, también. Lo que es bueno para algunos puede ser malo para muchos. E incluso esto puede hallarse “naturalizado” como algo que “debe ser así” y por lo tanto no adquiere el status de problema hasta que algún grupo produce o utiliza los conceptos necesarios para que eso resulte posible.

- En otro orden de cosas, señalemos que los beneficios que produce el sistema universitario público, en todos sus niveles, son apropiados en algunos casos por los individuos pero para ser apreciados de manera sistémica la mirada analítica debe procurar formalizar de alguna manera el incremento, la mejora o el fortalecimiento de ciertas capacidades o atributos colectivos. Es decir, apuntar a dimensiones de análisis a escala social.

- Otro corolario posible es el que apunta a destacar que solo en función del modo en que se conciben los fines de la universidad es que podrán seleccionarse, es decir, los resultados de su accionar que puedan ser formalizados mediante indicadores, para saber si se transcurre o no conforme a tales fines. En base a lo antedicho, estos indicadores no pueden agotarse en los resultados del accionar universitario a escala individual ni organizacional. Sin duda, indicadores tales como la tasa de graduación, el número de *papers* publicados en revistas con referato o el de patentes obtenidas son elementos importantes a la hora de juzgar los resultados de una institución universitaria,

pero distan de agotar lo que una evaluación de ese quehacer requiere. No deben ser obviados, claro está, a riesgo de que toda evaluación permanezca en la esfera de la narrativa histórica o del mero juicio de valor. Pero distan de agotar la reflexión sobre las consecuencias del accionar de las universidades.

Por ejemplo, si los fines de la universidad se conciben en relación a contribuir a una mayor equidad social, estos indicadores deben tener en cuenta no solo aspectos relacionados al “rendimiento académico” o la “calidad” sino que deben integrar otras dimensiones relativas a la cuestión de la equidad, tales como las características socioeducativas de la población que habita la zona de influencia de cada institución, dado que las mismas deben determinar sus necesidades específicas de cada institución. La formulación de indicadores capaces de aportar información acerca del modo en que cada institución incide en las dimensiones colectivas sobre las cuales actúa, resulta una tarea de singular importancia a la hora de construir un modelo institucional alternativo al que surgiera y se consolidara en Argentina a partir de los años 90.

- Otro corolario que se desprende de esto es que el financiamiento de las universidades públicas debe estar, en lo fundamental, a cargo de la sociedad en su conjunto, es decir, debe basarse en una distribución de recursos públicos. Ahora bien, si el propósito igualador quiere trascender los enunciados para afirmarse en los hechos, es imprescindible que esa distribución tenga en cuenta las características socioeducativas de la población que habita la zona de influencia de cada universidad, ya que en función de las necesidades que de ello se desprenda habrán de calibrarse el monto de los recursos que cada institución amerita recibir.

- Las llamadas “Universidades del Bicentenario” creadas en la Argentina en el presente siglo, han facilitado el acceso de la población de su área de influencia a la educación superior,

crearon polos de vida académica en áreas en los que antes estaba ausente, generaron nuevas posibilidades de interacción entre el sistema académico e instituciones científico-tecnológicas y también contribuyeron a aliviar la presión de la demanda sobre las instituciones más grandes y antiguas. Afrontan ahora la tarea de aportar densidad institucional a sus territorios respectivos y fortalecer la capacidad de sus actores para formular sus problemas y demandas en términos compatibles con la generalización de sus intereses al conjunto social. La vida universitaria puede conformar así nuevos polos de desarrollo que contribuyan a generar un salto cualitativo en la potencia social transformadora de la vida colectiva y en la capacidad, autonomía, poder de nominación y capital simbólico de los actores sociales que por su intermedio acceden a la “lidia” con el conocimiento complejo y mejoran así sus posibilidades de movilidad social ascendente. El nuevo ciclo político abierto en 2015 genera un nuevo contexto para el accionar de estas universidades, en cuyo marco sus comunidades académicas se enfrentan al desafío de preservar y enriquecer su proyecto originario.

Estas líneas han buscado aportar a la reflexión permanente que las universidades deben ser capaces de sostener acerca de sus propios fines, a fin de incorporar nuevas definiciones, instrumentos y sentidos que le permitan ampliar su marco de referencias, enriquecer su identidad, y para ser capaces, en suma, de enfrentar las contradicciones inherentes al campo institucional en el cual se inscribe su trabajo, ya que reconocer la existencia de éstas es el primer paso en el camino de trascenderlas.

7. Bibliografía

- Albuquerque, Francisco: (1999): “Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina”, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Alianza, Madrid.
- Bourdieu, Pierre (1993): “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. Revista Sociedad de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires (extraído de Actes de la Recherche en Sciences Sociales, N° 96-97).
- Bourdieu, Pierre (1984): “Homo Académicus”. Ed Siglo XXI, Buenos Aires.
- Brovetto, Jorge (1996): “Formar para lo desconocido”. Serie Documentos de Trabajo N° 5 UDELAR, Montevideo.
- Brunner, José J. (1990): “Educación Superior en América Latina. Cambios y desafíos”, FCE, Santiago de Chile.
- Brunner, José J. (1998): “Estado y educación superior en América Latina” (extraído de “Prometeo encadenado” de Guy Neave et al), Gedisa, Barcelona.
- Buchbinder, Pablo (2005): “Historia de las Universidades Argentinas”, Sudamericana, Buenos Aires.
- Buchbinder, Pablo y Marquina, Mónica (2013): “Masividad, heterogeneidad y fragmentación: El sistema universitario argentino 1983-2007”, UNGS, Buenos Aires.
- Calderari, María y Funes, Patricia (1998): “Escenas reformistas”, EUDEBA, Buenos Aires.
- Carli, Sandra (2012): “El estudiante universitario. Hacia una historia del presente de la educación pública”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Castells, Manuel (1999): “La era de la Información. Economía, sociedad y cultura”, Alianza, Madrid.
- Chiroleu, Adriana e Iazzetta, Osvaldo (2009): “La Política Universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner” (extraído de “Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina. Parte I: Las políticas y el sistema universitario de Marquina, Mónica,

- Mazzola, Carlos y Soprano, German -comp.-), UNGS-UNSL-Prometeo, Buenos Aires.
- Ciria, Alberto y Sanguinetti, Horacio (1987): "La Reforma Universitaria (1918-1983)/1", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Clark, Burton (1997): "Las Universidades modernas: espacios de investigación y docencia", Ángel Porrúa-UNAM. México.
- Coraggio, José L. (2005): "Perspectivas de la Planificación Urbana en el contexto de la Globalización" (extraído de "La universidad en el siglo XXI" de De Souza Santos, Boaventura -comp.-), Miño & Dávila, Buenos Aires.
- Di Maggio, Paul (1991): "Constructing an Organizational Field as a Professional Project" (extraído de *The New Institutionalism in Organizational Analysis* de Powell, Walter y Di Maggio Paul), University of Chicago Press, Chicago.
- Ezcurra, Ana M. (2011): "La igualdad en la educación superior. Un desafío mundial", UNGS e Instituto de Estudios y Capacitación (IEC), Buenos Aires.
- García de Fanelli, A. (2015): "Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina", Foro de debate N° 5, SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina), Buenos Aires.
- Gramsci, Antonio (1948): "Escritos políticos 1917-1933", FCE, México.
- Grosjean, Nicolas y Maillat, Denis (1999): "Territorial production systems and endogeneous development", Institute for Regional and Economical Research, Swiss.
- Krostsch, Pedro, Camou, Antonio y Prati, Marcelo (comp.) (2007): "Evaluando la Evaluación", Prometeo, Buenos Aires.
- Krotsch, Pedro (2001): "Educación Superior y reformas comparadas", UNQ Ediciones, Buenos Aires.
- Krotsch, Pedro (comp.) (2002): "La Universidad Cautiva", Ediciones Al Margen, La Plata.
- Krotsch, Pedro (comp.) (2003): "Las miradas de la Universidad", Ediciones Al Margen, La Plata.

- Laclau, Ernesto (2005): “La Razón Populista”, FCE, Buenos Aires.
- Merton, Robert (1968): “Social Theory and Social Structure”, Simon and Schuster, New York.
- Meyer, John and Rowan, Brian (1977): “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology* 83, University of Chicago Press, Chicago.
- Nonaka, Ikujiro y Takeuchi, Hirotaka (1995): “The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation”, Oxford University Press, Oxford (USA).
- Peón, César E. (2003): “Los Sistemas de Educación Superior en la Sociedad del Conocimiento” (extraído de “Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional” de Pugliese, Juan C. –editor–), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires.
- Polanyi, Michael (1969): “Knowing and Being”, Routledge and Kegan Paul, London.
- Poulantzas, Nicos (1978): “Estado, Poder y Socialismo”, S. XXI Editores, México.
- Rinesi, Eduardo, Soprano, German y Suasnábar, Claudio (2005): “Universidad: reformas y desafíos”, Prometeo-UNGS, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia (1997): “Ciudades en la economía global” (extraído de Simposio “La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo”), BID, Barcelona.
- Scott, Richard (1995): “Institutions and organizations”, Sage publications, New York.
- Scott, Richard (2004): “Institutional Theory; Contributing to a theoretical research program” (extraído de “Great Minds in Management: The process of Theory Development” de: Smith, Ken y Hitt, Michael, Oxford University Press, Oxford (UK).
- Selznick, Philip (1964): “Foundations of the theory of organizations” (extraído de “Complex Organizations” de Etzioni, Amitai –comp.–), Rinehart and Winston Inc., New York.
- Selznick, Philip (1949): “TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization”, University of California Press, Berkeley.

- Shepsle, Kenneth (1991): “Discretion, Institutions and the Problem of Government Commitment” (extraído de “Social Theory for a Changing Society” de Bourdieu, Pierre y Coleman, James – editores–), Westview Press, Boulder.
- Suasnábar, Claudio (2005): “Aportes para una nueva agenda de políticas públicas para la educación superior en el marco de un proyecto estratégico de desarrollo económico y social”, ensayo.
- Suasnábar, Claudio (2010): “Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: Las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner”, Revista Universitaria de Ciencias Sociales N° 10.
- Tatián, Diego (2017): “La reforma Universitaria en disputa”, (<http://www.fmlapatriada.com.ar/la-reforma-universitaria-disputa-diego-tatian/>).
- Toscano, Ariel (2005): “Análisis exploratorio de los efectos del FOMEC y la CONEAU en las universidades argentinas: ¿erosión de la frontera entre lo público y lo privado?”, CLACSO, Buenos Aires.
- Versino, Mariana S. (2007): “La evaluación de la función de “vinculación tecnológica” en universidades nacionales argentinas: estudio de casos” (extraído de “V Encuentro Nacional y II Latinoamericano: La Universidad como objeto de investigación”), UNCEN, Tandil.
- Zaffaroni, Raul E. (2015): “Universidades”, Página 12 06-11-2015, Buenos Aires.

Reforma y desafíos universitarios argentinos

Por Roberto C. MARAFIOTI

1. Introducción

Hay hombres que funcionan como metáforas de momentos sociales e históricos. La adherencia de los hechos históricos a algunos personajes que los desencadenan es un mecanismo complejo, único y asombroso.

Nos interesa revisar un movimiento que no fue una revolución (ni lo aspiró a ser) que no se puede aludir sin la figura de su promotor principal, Deodoro Roca (1890–1942). Es él la misma Reforma, son sus textos y actitudes las que mejor dibujan una propuesta que apunta a una institución, la universidad, pero que el tiempo la desborda. No hubo en nuestra historia educativa otros personajes con una ligazón tan fuerte con lo que provocan.

Hay un rasgo en Roca que expande su escritura. La vuelve elástica, abarca todo un conjunto de fenómenos que no son solo universitarios. Hay en Roca diferentes euforias: una apuesta por la juventud y por América Latina que es más un fuego que abrasa y una pasión por el porvenir de una institución estatal que él mismo se encarga de tensar hasta sus últimos extremos. Su obra es extensa y dispersa. Recién se han recopilado sus escritos que aparecieron en sucesivas

compilaciones⁴⁵. Pero, al mismo tiempo, Deodoro es eso pero es nada más que eso. Su impronta inicial y sus escritos, a pesar de su intensidad, no lograron convertirlo en un personaje que tuviera dimensión nacional más allá del fenómeno reformista.

Imagina ciudades del futuro como ciudades universitarias, enjambres en donde el conocimiento tiene un lugar preferencial en el conjunto de las actividades que se realizan en un ámbito social.

Las diferentes posiciones de Roca son múltiples, a veces novedosas y hasta extravagantes. Hay textos donde propone abolir el doctorado en derecho o que los alumnos evalúen a los profesores. No conocemos si efectivamente la consideraba aplicable, pero sí sabemos que su escritura busca desencadenar una acción y que ella se transforme en sentido. En sentido histórico e institucional.

También están aquellos a los que quiere descalificar. Aquellos con los que se enfrenta y que representa el pasado y el pasado institucional. Y aquí también acentúa su enemistad con aquellos que aspiran a perpetuarse en la burocracia de las instituciones.

Pero, más adelante en el tiempo, están las limitaciones a las que llega, y allí están la democracia de masas, la Unión Cívica Radical e Hipólito Yrigoyen. El caudillismo de la “causa” inaugura unas décadas más adelante una izquierda ilustrada que tendrá como límite el asombro provocado por el perfume de las multitudes.

¿Podemos comprender a Deodoro Roca desde el presente? Resulta dificultoso. La Reforma Universitaria tiene otros autores pero ninguno como él cuenta con su prosa efervescente, terminante y conminatoria.

45 En este sentido es preciso destacar la labor realizada por Diego Tatián en la Universidad de Córdoba y en la Cátedra Libre Deodoro Roca llevada adelante con el sindicato docente de esa Universidad.

Hoy sería inimaginable el Manifiesto y Deodoro Roca. El mayo del 68 en París o Tlatelolco en México, el Cordobazo en el '69 son fenómenos y circunstancias que concluyen en tragedias y represiones masivas pero no existe un personaje único que pueda adjudicarse los hechos. Allí están Simone de Beauvoir, Jean Paul Sartre, Guy Débord, Daniel Cohn-Bendit o Herbert Marcuse, impulsando a los estudiantes a la rebelión. Agustín Tosco, entre nosotros, arrebatado por la furia antiburocrática sindical y el aura de la revolución social.

Las universidades argentinas acusan un sinnúmero de limitaciones y de problemas. Ese es un tema presente y a ello nos dedicaremos en la segunda parte de este artículo. Nos podríamos preguntar si son estas las instituciones por donde circulará el conocimiento en el futuro y si es legítimo que pensemos en transformarlas para adecuarlas a los tiempos actuales. Surge pues el interrogante: “¿hasta dónde?” Fenómenos inesperados se han producido determinando que la cultura que nos rodea y que consumen los jóvenes universitarios no se refieren en estos modelos institucionales sino en herramientas tecnológicas que les ofrecen satisfacer su necesidad informativa y formativa a límites extremos.

Nos interesa tratar de revisar algunos puntos referidos a la Reforma Universitaria de 1918 tomando en consideración el presente de las universidades argentinas.

Un aspecto es el clima de época en el que se incuban la Reforma y los reformistas. Otro es el alcance que, si bien tiene su epicentro en Córdoba y llega a Buenos Aires y La Plata, se extiende luego por otros países latinoamericanos, sobre todo, porque existe un pensamiento común que permite que haya lazos y aproximaciones que se desplacen más allá del ámbito universitario.

Se pueden advertir continuidades y pugnas en la reflexión sobre la universidad. Ello dio como resultado un sistema de una extrema complejidad con rasgos que son únicos en el mundo y que abarca problemas de los cuales aquí solo daremos cuenta de un modo

somero. Ello es así porque la educación pública y la universidad pública tienen una tradición en la Argentina que es insoslayable.

La regresión política y socio cultural que atraviesa hoy el continente latinoamericano ha hecho escala en las universidades. Se comienza a escuchar nuevamente un conjunto de lugares comunes que creíamos superados pero que retornaron de la mano de la derecha neoliberal y de los organismos internacionales vinculados al sector. La educación como un bien transable, el mercado de la educación superior, los sectores sociales que ingresan cotejados con el número de egresados, la financiación de un sector social respecto de otros, la eficacia y la eficiencia del sector, la presencia empresarial en el financiamiento de cátedras, por citar algunos de los tópicos recurrentes.

2. Primera Parte

2. 1. Diferencias antes de la Reforma

Volvamos un poco al pasado. La cuestión universitaria aparece como territorio de disputa antes de 1918. El estado nacional ya en 1885 tiene en claro que pretende crear un sistema universitario más actualizado en donde la Iglesia católica sea limitada y los poderes públicos sean quienes se encarguen de las habilitaciones de títulos y manejen las corporaciones de profesionales según sus propios criterios.

En este sentido, la Ley 1.597 sancionada ese año y conocida como Ley Avellaneda, se inscribe en una secuencia que apunta a ordenar el sistema interno de las universidades de Córdoba y Buenos Aires. El rector cumple con cuatro años de duración en el cargo y es reelegible. El consejo superior se compone de los decanos de las facultades más dos delegados de cada una de ellas. Las facultades organizan sus planes de estudio y expiden diplomas de profesiones científicas. El Poder Ejecutivo designa a los profesores titulares de las cátedras a partir de la terna propuesta por las universidades.

Ya en este momento, existen ventajas por parte de las profesiones que conforman federaciones de facultades profesionalizadas con un sesgo acentuado en las carreras de medicina, abogacía e ingeniería. La autonomía universitaria que establece esa ley es relativa ya que la designación de docentes se limitaba solo a los profesores suplentes. Las universidades habilitan el ejercicio de profesiones que son las de mayor importancia y prestigio social, las humanidades y las ciencias figuran en un escalón menor.

El profesionalismo es el fruto del empuje de los sectores medios que buscan un reconocimiento social y profesional. La Universidad de Buenos Aires crea en 1896 la Facultad de Filosofía y Letras dando espacio a una dinámica política y académica que es novedosa y que posibilitará la creación de institutos de investigación que también se van a replicar en las carreras científicas⁴⁶.

Además de Córdoba y Buenos Aires, se crea en 1889 la Universidad del Litoral que es nacionalizada en 1919. La Universidad de La Plata se inicia en 1890 y se nacionaliza en 1905. La Universidad de Tucumán de 1912 es nacionalizada en 1920.

2. 2. La tesis de juventud de Cárcano

Una digresión, pero al mismo tiempo una reiteración del clima existente en la sociedad de fin de siglo.

Ramón J. Cárcano (1860-1946) fue un político cordobés que representa genuinamente el conflicto entre sectores hegemónicos en la Argentina del momento. Hijo de una familia noble italiana inmigrante se siente con derecho a sostener una posición diferente ante la oligarquía local. La tesis de Ramón J. Cárcano que presenta a los

46 Julio Rey Pastor, Amado Alonso, Emilio Ravignani, Coriolano Alberini son resultado de institutos de investigación que cumplieron un papel fundamental para pensar una universidad más allá de la docencia.

veinticuatro años en la Universidad de Córdoba⁴⁷ para acceder al título de abogado es en un hito del enfrentamiento entre conservadores católicos y profesionalistas⁴⁸. Cárcano embiste contra la jerarquía de la Facultad de Derecho con su tesis de doctorado “De los hijos adulterinos, incestuosos y sacrílegos”. Estaba apadrinado por el senador Miguel Juárez Celman, cuestionaba la clasificación de los hijos extramatrimoniales que Vélez Sarsfield introdujo en el código civil y que les negaba el derecho a reclamar judicialmente la paternidad, la maternidad, así como alimentos y educación.

Cárcano atacaba la hipocresía del código, proponía la derogación del articulado y señalaba la naturaleza civil de los asuntos de “familia”, que debían ser tratados en la jurisdicción estatal y no en la eclesiástica.

La tesis contribuyó a la batalla por limitar el poder clerical, pero fue rechazada por la mayoría del claustro docente de la Facultad por ser contraria a los preceptos eclesiásticos. El vicario Jerónimo Clara anatemiza la tesis y las mujeres católicas de la sociedad cordobesa lo apoyan con procesiones de repudio⁴⁹.

En este contexto, Rafael García, profesor de Derecho Civil se solidarizó con el vicario Clara. Eduardo Wilde, por entonces ministro de Instrucción Pública del presidente Roca, lo separó de la planta docente y Cárcano se doctoró en 1884⁵⁰.

47 Universidad de Córdoba fue creada por los jesuitas en 1613 y la Universidad de Buenos Aires en 1821.

48 Di Stefano, Roberto (2012): “*Ovejas negras. Historia de los anticlericales argentinos*”, Sudamericana, Buenos Aires.

49 Jerónimo Emiliano Clara fue vicario capitular y gobernador en la sede vacante del obispado de Córdoba desde la muerte de Esquiú. Dio a conocer en 1888 una carta pastoral en la que condena, entre otros asuntos, el nombramiento como directora y vicedirectora a dos maestras protestantes norteamericanas en la Escuela Normal de Maestras de Córdoba.

50 Diez años después se erigió una estatua en homenaje a Rafael García que aún está en la Facultad de Derecho de la UNC. Su presencia contribuía a la construcción del “panteón” de héroes locales y reforzaba la identidad “docta” de la ciudad. Los reformistas, el 15 de agosto del ‘18, derrumbaron la estatua y a los pies dejaron un cartel: “En el país faltan estatuas, sobran pedestales”.

2. 3. ¿Qué hay de nuevo en la Reforma del 18?

A pesar de este hecho, la sociedad cordobesa seguía siendo altamente conservadora y clerical. El enfrentamiento entre católicos y liberales subsiste y la reforma estalla en un contexto preciso. Un clima general de época que arrastra a los estudiantes y a sus líderes a posturas cada vez más vanguardistas.

La reforma se produce por el cuestionamiento de los alumnos a la designación por parte del poder ejecutivo de un rector, Antonio Nores, director del diario proclerical *Los Principios* y miembro de la secta *Corda Frates*, contrario a los intereses reformistas. Los estudiantes eran tildados de ateos en lo religioso, unitarios en lo político, demagogos en lo universitario y representantes de la chusma en lo social⁵¹. Dejamos de lado los hechos estrictamente históricos para apuntar a la historia de las ideas que está en juego.

La Reforma debe comprenderse desde la política y como manifestación contracultural. El mismo Manifiesto dice: *“Todo esto nos lleva a sostener que la reforma no es sólo un hecho universitario. En un hecho político y de impugnación cultural”*.

No deja de llamar la atención que a lo largo de la historia universitaria haya habido sectores que escamotearon estas afirmaciones y sostuvieran solo el reclamo de la autonomía como un fenómeno de independencia de los claustros frente a la realidad política. Estos sectores, aún vigentes, desconocen una de las marcas más importantes de la Reforma: la politización de la universidad. En verdad, estos sectores quieren hacer responsable al peronismo de esta característica que la consideran nociva cuando en verdad solo muestra una manifestación imposible de esconder como es el hecho de que las instituciones del Estado están atravesadas por las políticas de los gobiernos.

51 Hubo antecedentes de huelgas estudiantiles en la UBA en 1903 y 1905.

La Reforma además es emancipatoria, se planta de manera crítica frente a la sociedad y propone un orden nuevo de la institución. De modo simultáneo busca ser una herencia porque no se agota en los puntos específicos que critica sino que se convierte en una actitud hacia los jóvenes y hacia quienes deben comprometerse con el destino de las universidades y las profesiones.

En este sentido, aun cuando se hable de autonomía, el texto reformista está orientado a la búsqueda de conexiones con la sociedad pero no solo con ella misma sino con los destinos de aquellos que componen el cuerpo social. No hay autonomía universitaria enclaustrada en las propias aulas sino mezclada con los sujetos sociales⁵².

En este punto, hay algunos *fenómenos históricos e ideológicos* en los que hay que ubicar a la reforma.

Fenómenos históricos. La Primera Guerra Mundial (1914-1918) significó un cambio rotundo del mapa general europeo con la caída de los imperios austrohúngaro y otomano. Mostró la voracidad del capitalismo europeo generando una nueva configuración que llevaría a la Segunda Guerra Mundial.

Por otra parte, la Revolución Rusa de octubre del 17 impactó sobre los estudiantes que estaban interesados en cuestiones políticas y sociales generando ilusiones que se reflejaron en el interés por vincularse a los sectores obreros. Lenin mismo tiene escritos en donde especifica un sitio externo a la lucha de clases para los estudiantes. Habla de ellos como sectores sociales vacantes, disponibles para el servicio revolucionario.

52 Aún hoy, a más de un siglo de la Reforma, se afirma que se altera la autonomía universitaria cuando existen reuniones de rectores por fuera del ámbito del Consejo Universitario Nacional (CIN) que se reúnen en función de afinidades políticas para llevar adelante planteos comunes. Estos enunciados esconden la voluntad de descalificar a los adversarios políticos.

A estas realidades internacionales, se suman en Argentina la sanción de la Ley Sáenz Peña que, con el voto secreto y obligatorio, elige por primera vez a un gobierno democrático. Fue el acceso de Hipólito Yrigoyen a la presidencia. El radicalismo, representación de los sectores medios, después de años de confrontación con el régimen, resultaba victorioso e inauguraba una nueva etapa en la historia nacional.

La expansión capitalista a nivel mundial también permitía la aparición de nuevos sectores inmigrantes que, desde diferentes orígenes políticos y sociales mayoritariamente subalternos, promovían una forma de participación política y social⁵³.

Fenómenos ideológicos. Hay que ubicar aquí un abanico de propuestas confluyentes. Algunas de manera explícita y otras implícitas. En conjunto forman y posibilitan el clima insurreccional que se vivió en Córdoba.

La Reforma es el Manifiesto y es, al mismo tiempo, Deodoro Roca. Son intercambiables, por lo menos en el inicio. Luego se verá que la idea de autonomía va a dividir aguas y Deodoro es mucho más realista que muchos de los reformistas que verán en la autonomía un atajo para evitar la realidad, el presente y las contradicciones entre la universidad y la sociedad.

Deodoro Roca fue el artífice, redactor y líder del movimiento; a estas condiciones hay que sumarle su talento y liderazgo. Su prosa

53 Sergio Bagú, al analizar la gestación del Movimiento en la Argentina, sostiene que la Reforma Universitaria tiene su origen en la inmigración que a partir del sexto decenio del siglo diecinueve trastorna toda la subestructura económica del país y engendra una categoría social media: “Desde los años noventa en adelante –nos dice– la nueva categoría social va ganando en extensión y en pujanza económica. El proletariado, formado también por el aluvión inmigratorio, se organiza e inicia su actividad gremial y política. El país, casi desierto e inmensamente rico, compensa muchos de sus esfuerzos. La pequeña explotación rural, el pequeño comercio y la pequeña industria fueron el lugar de tránsito entre la clase obrera y la burguesía menor. El hijo del inmigrante, operada su emancipación económica, quiere trepar los peldaños del predominio político y cultural, se hace fuerza pujante de la oposición e ingresa en la Universidad” (Bagú, 1959).

encendida, su potencia discursiva y su desborde retórico lo convierten en un personaje que se sobresaleta del conjunto de los reformistas. Además, su actuación excede el ciclo reformista y es quien mejor advierte las limitaciones del movimiento cuando en 1930 reconoce que no habrá reforma universitaria si no hay reforma social. Su preocupación se extendía a los derechos humanos, a los presos políticos y a todos los aspectos que tuvieran que ver con la discriminación racial. Fundó en Córdoba la Sociedad Argentina de Escritores y la Liga Argentina por los Derechos del Hombre.

Hay en el Manifiesto una apelación a la acción que trasciende el texto y que lo ubica en el mismo camino que los grandes relatos de la modernidad. En este sentido, esos relatos actúan como formaciones ideológicas destinadas a “brindar a los modernos una *hermenéutica histórica total*, barriando los horizontes del pasado, del presente y del porvenir; el programa utópico que ellas implican forma allí la *pars construens* de una *edificación cognitiva*, que parte de una crítica radical de la sociedad”.

Además de la *edificación cognitiva* está “una *especificidad cognitiva* dado que se inscriben en un entramado argumentativo y narrativo recurrente y despliegan un modo específico de desciframiento de lo social. Desde los reformadores románticos hasta las ideologías de masas del siglo XX, los dos siglos modernos han conocido el retorno de un pensamiento militante caracterizado por una lógica que va del diagnóstico de los males a la exposición de un remedio conforme a la naturaleza humana y a las ‘leyes’ del progreso y, finalmente, al anuncio demostrativo de la caída inminente de la sociedad inicua y de la instauración de una “sociedad justa, feliz e inmutable”⁵⁴.

Citar a Marc Angenot nos permite enmarcar con precisión el texto reformista y los devenires que adquiere cuando comienza a circular en contextos históricos complejos e imprecisos. Nos ubicamos pues

54 Angenot, Marc (2003): “L’ennemi du peuple et l’agent de l’histoire”, en *Bonnaïfus, Simone, Chiron, Pierre, Ducard, Dominique y Levy, Carlos* (dirs.) (2003): “*Argumentation et discours politique*”, Presses Universitaires, Rennes.

en un contexto de modernidad y evolución histórica que tiene un horizonte de certezas sobre un futuro promisorio que brindará justicia al conjunto de los ciudadanos. Para eso se realizan las apuestas y los movimientos que desencadenan transformaciones sociales.

Desde el punto de vista del pensamiento que atrae a los reformistas hay que señalar otro conjunto de cuerpos conceptuales.

Quizás el primero al que haya que hacer referencia sea al artículo de Emmanuel Kant referido a “El conflicto de las Facultades” (1794). Hay en el inicio del Reformismo en general un reconocimiento por los beneficios que traen la libertad y la razón. En este sentido, está presente la explicación kantiana acerca de la modernidad como la salida del hombre de su autoculpable minoría de edad. La fase en la cual el hombre adquiere su adultez porque es capaz de emplear la razón como horizonte y guía⁵⁵.

Kant propone la autonomía entendida como la constitución de un espacio de libertad para la crítica fundada en la razón pero donde debe existir un equilibrio entre esta voluntad y el poder del estado de regular el funcionamiento de sus instituciones.

El texto sobre las *Facultades*, que es de referencia obligada cuando hoy se habla de la sociología de la educación superior. No necesariamente debió haber sido conocido por los reformistas pero con seguridad marcó un punto de vista que fue un espacio de reflexión. En efecto, allí está el germen de la división entre facultades atraídas por la faceta económico temporal y aquellas que están más orientadas por lo científico. Unas aparecen como superiores (Teología, Derecho y Medicina) y dependientes del control del poder y otras como inferiores. Lo importante es que dentro de esta facultad inferior incluye a la filosofía (y se podría extender el concepto al conjunto de las ciencias sociales y humanidades) que, en la medida en que debe garantizar la verdad de las enseñanzas que “ella debe recibir o simplemente

55 Cfr. Kant, *Immanuel* (1784): “¿Qué es la Ilustración?”, disponible en: https://geografiaunal.files.wordpress.com/2013/01/kant_ilustracion.pdf

otorgar, es en tanto tal considerada como libre y sumisa únicamente a la legislación de la razón, no a la del gobierno”⁵⁶.

Por otra parte, es preciso hacer referencia a los rasgos de los textos que tienen en común la vocación de ser *manifiestos* o *programas* destinados a operar cambios en el futuro de las sociedades. Siempre se obstinan en la descripción de un contexto de opresión y señalan una transformación que puede ser diversa (en cuanto pueden ir del cambio a la reforma, la revolución o la anarquía)⁵⁷.

Hay en el género discursivo del manifiesto un tono redentorista y mesiánico destinado a un público amplio que se presenta de diferentes maneras. El Manifiesto del 18 se inscribe en la tradición de la literatura juvenilista argentina inaugurada por Echeverría y continuada por Alberdi.

La confianza en la juventud provoca una actitud de impugnación a la vejez, a la rutina, se trata de un *meliorismo* y una fe vinculadas a la idea de razón y progreso mesiánico y como elementos fundamentales de los avances de la historia. El evolucionismo y el positivismo ya estaban bien anclados.

Se dice “*la única puerta que nos queda abierta a la esperanza es el destino heroico de la juventud*”, y más adelante se completa la idea: “*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*”.

El enfrentamiento de la juventud se da sobre todo con la autoridad a la que se juzga siempre como arbitraria, irracional y mediocre. “El chasquido del látigo

56 Kant, Emmanuel: “*El conflicto de las Facultades*”, Colección Pedagógica Universitaria N° 37-38, enero-junio y julio-diciembre 2002, México.

57 La alusión estricta al *cambio* parece remitir a una situación que elude la historia y las conexiones con el pasado de manera que se puedan alterar cambiando algunos elementos del conjunto sin necesidad de producir ninguna modificación estructural.

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”.

“Hay también un obrerismo en el movimiento reformista que es borroso e impreciso. No estamos en momentos en donde los sindicatos tengan poder pero sí hay un anarquismo que ya se ha hecho escuchar y hay un cierto reconocimiento de la clase trabajadora como aquella que está destinada a redimir las injusticias históricas”.

Pero además, y siguiendo a Arturo A. Roig⁵⁸, hay otros aspectos a considerar. Uno es el *eticismo*, manifestado siempre como un anti dogmatismo y transformado luego en un “idealismo ético” donde prevalece el altruismo y el desinterés declarado respecto de lo que se considera “bajo”, “material” o “egoísta”. A ello se suma un *sentido heroico de la vida* de límites imprecisos que apuntan a una revolución o reforma social. Otro es el *elitismo*, a pesar de parecer contradictorio, se agrega a la suficiencia del grupo que se considera como vanguardia selecta que debe cumplir un papel trascendental en la historia.

Se extiende también un romanticismo vinculado a formulaciones referidas a un cierto socialismo utópico espiritualista que puede confluir con cierta vocación revolucionaria.

A todo lo anterior y paradójicamente se suma una *aristocracia espiritual* que produce una desconfianza profunda en la democracia de masas que llevará a Deodoro Roca a tomar progresiva distancia del radicalismo y de Hipólito Yrigoyen.

Concluye Roig agregando un rasgo que rebasa lo meramente grupal para adquirir el nombre de la Nación o de la Patria americana. *“El sacrificio es nuestro mejor estímulo; la redención espiritual de las juventudes*

58 Roig, Arturo (1981): “Deodoro Roca y el ‘Manifiesto de la Reforma’ de 1918”, en Filosofía, Universidad y Filósofos en América Latina, Nuestra América—UNAM, México.

americanas nuestra única recompensa, pues sabemos que nuestras verdades lo son - y dolorosas - de todo el continente”.

Ese latinoamericanismo que es expresado en diferentes textos y en el mismo Manifiesto que afirma en el inicio “estamos viviendo una hora americana” y luego reitera las alusiones continentales que en verdad, inicialmente, son expresión de deseos pero que luego se expande a otros países como Perú, Cuba y México.

En Perú, Víctor Raúl Haya de la Torre (1895–1979) funda el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) tomando conceptos e ideas de la Reforma de Córdoba y avanza hacia un “indoamericanismo”. En un camino similar aunque más comprometido con el marxismo está Juan Carlos Mariátegui (1894–1930).

En Cuba, Julio Antonio Mella (1903–1929) es el principal dirigente de la Reforma Universitaria de 1923 que se inicia en la Facultad de Medicina y luego se extiende a otras facultades⁵⁹.

Volviendo a los orígenes doctrinarios de la Reforma, hay que aludir a la figura de Henri Bergson (1859–1941) que era el filósofo de moda y quien está por detrás de los escritos de una generación que cobra impulso en la reivindicación del vitalismo, la condena de la rutina y la vulgaridad. Las corrientes espiritualistas en la filosofía europea de esos años comparten la idea de que la conciencia es una realidad cuantitativamente diferenciada de la realidad natural, y que por ende no basta con la suma pasiva de datos para producir conocimiento⁶⁰.

Es preciso que esa conciencia sea activa y que involucre algo que no está dado en la experiencia sensible (Terán, 2012).

59 También fundó la Liga Anticlerical en 1922, la Federación de Estudiantes Universitarios-FUC en 1923, la sección cubana de la Liga Antimperialista de las Américas en 1925 y el primer Partido Comunista de Cuba. En su exilio, llegó a ser uno de los principales dirigentes del PC mexicano, desde donde colaboró con el levantamiento de Sandino. Junto a José Carlos Mariátegui, Mella fue uno de los fundadores del marxismo latinoamericano.

60 Henri Bergson publica “*Ensayo sobre los datos inmediatos de la conciencia*” en 1889 y Edmund Husserl sus “*Investigaciones lógicas*” en 1900-1901.

Está presente esta matriz de pensamiento en obras como el *Ariel* de José Enrique Rodó y en los escritos de José Ingenieros que publica en 1911 *El hombre mediocre* y en 1917 *Hacia una moral sin dogmas* y en su último trabajo *Las fuerzas morales*⁶¹. El texto del Manifiesto refiere a esta realidad cuando sostiene “*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*”.

Las primeras interpretaciones acerca de la ideología de la reforma y de las líneas políticas que se podían reconocer en su interior se refieren a la teoría de las generaciones de José Ortega y Gasset (1883 – 1955).

En 1923, Julio V. González, dirigente platense que sembró los ideales reformistas en la Universidad de La Plata, fue en 1918 el secretario del Primer Congreso Nacional de Estudiantes y entre 1919 y 1920 presidente de la Federación Universitaria Argentina. Él es quien emprende el primer análisis orteguiano en “Significación social de la Reforma Universitaria”. En ese discurso afirma que el movimiento “no es un hecho que se limita a la universidad, porque es parte de la cuestión social” (González, 1927); enseguida retoma algunos tópicos que Ortega se habían difundido tanto en los diarios porteños como en las conferencias de 1916⁶². González propone que la Reforma es producto de una “nueva generación”, la que, recogiendo la nueva sensibilidad que fluctuaba por el mundo (el idealismo rebelde y reconstructor de la Revolución Rusa), irrumpió con un solo grito de rebeldía y de protesta contra todo. Iconoclasta e irreverente como ninguna otra, la nueva generación americana negó a sus maestros, y

61 Ingenieros pronuncia una conferencia “*Significación histórica del maximalismo*” en un teatro de Buenos Aires en 1918, en la que elogia la revolución rusa y aspira a repetir en nuestro país el modelo educativo soviético (Terán, 2006).

62 Ortega actuó como quien viene a brindar noticias del mundo adelantado al público atrasado de Buenos Aires. Anunció la terca supervivencia del positivismo en las universidades argentinas y anunció una “nueva sensibilidad” (Terán, 2012).

haciendo del dolor de su orfandad la fuente de su energía, se lanzó sola a conquistar su propio destino (González, 1927)⁶³.

En 1946 aparece *Juventudes de América* de Gregorio Bermann, militante reformista primero y más comprometido luego con el Partido Comunista Argentino. Siguiendo algunas claves del marxismo, inscribe la Reforma y sus prolongaciones continentales en el ciclo abierto en 1848 con los movimientos juveniles europeos y latinoamericanos que acompañan las irrupciones proletarias enmarcadas en las “revoluciones republicanas y democráticas”. Al estudiar la Reforma caracteriza y evalúa las expresiones reformistas y analiza algunas de las posiciones latinoamericanas. Las posturas y corrientes de la Reforma se sintetizan en:

1. La “teoría de la nueva generación americana”, cuyo expositor es Julio V. González y cuya limitación consiste en el abordaje idealista del devenir histórico;
2. Las interpretaciones idealistas y aristocratizantes de Adolfo Korn Villafañe, Carlos Cossio y Homero Gugliemini;
3. La limitación de la Reforma a los aspectos docentes y culturales identificable, entre otros, en los planteos disímiles de Sebastián Soler, Germán Arciniegas y Saúl Taborda;
4. El “sectarismo de la izquierda”, promovido por el primer grupo *Insurrexit*, se ubica en las antípodas de la línea anterior, solo mediante una “revolución nacional liberadora” encabezada por el proletariado pueden obtenerse aquellas reivindicaciones;
5. El punto de vista aprista, difundido principalmente por Raúl Haya de la Torre, que convoca a las clases medias a luchar contra el imperialismo y a favor de un liberalismo honesto y resonante;
6. Finalmente la interpretación dialéctica, sostenida por Antonio Mella, Juan Carlos Mariátegui y Aníbal Ponce.

63 González, Julio (1927): “Significación social de la Reforma Universitaria”, en *La Reforma Universitaria. Teoría y acción de la reforma*, Ediciones de la revista Sagitario, Buenos Aires.

2. 4. La Reforma y la izquierda nacional

Hay conexiones que desde el presente resultan directas. Por ejemplo, el vínculo entre la izquierda nacional y el pensamiento de Deodoro Roca. Toda una tradición de la izquierda desde el Partido Comunista Argentino con Ramón Agosti y Adolfo Korn Villafañe hasta Juan Carlos Portantiero y José Aricó a quienes les fascina la figura y la prosa de un intelectual que es capaz de hacer con la palabra lo que muchos no están en condiciones de hacer que es persuadir y desencadenar acciones transformadoras.

La acción y el sentido son condiciones que no siempre coinciden y que cuando se encabalgan en discursos poderosos desembocan en fenómenos que pueden enardecer o promover combates. Es y no es el caso de la Reforma Universitaria, ya que ésta tuvo la importancia del momento pero que solo logró efectividades en marcos institucionales reducidos. De hecho, la gratuidad de la enseñanza superior se sancionará en el primer peronismo y cambiará definitivamente entonces la composición social de las universidades argentinas.

Con la caída del peronismo se produce un período novedoso en la historia del sector. En 1925 hay 5 universidades nacionales, en 1950 pasan a 6 y en 1965 se produce la primera explosión numérica a partir del Decreto PEN 6.403 del gobierno de facto surgido en 1955 que habilita la creación de universidades nacionales y universidades privadas. Este hecho lleva el número de universidades a 31 (entre públicas y privadas). En 1972 ya hay 50 y se pone en marcha un proceso que tiende a que cada provincia cuente con una universidad nacional.

Un grupo de intelectuales comunistas descubrirán, con la caída del peronismo, que este es un fenómeno político que no puede fácilmente asociarse al fascismo y que forjó una “justa visión del mundo, de la sociedad, de la lucha” desde la cual relacionarse con los trabajadores.

Una forma de emprender esa tarea de comprender los vínculos entre los sectores medios y universitarios, es la que propone Juan Carlos Portantiero en su ensayo sobre la Reforma. A través de las nociones gramscianas de situación de *Kulturkampf* (lucha cultural) y de “bloque histórico”, y mediante la reformulación de la pregunta por la alianza obrero-estudiantil, Portantiero dinamiza las claves aportadas por Bermann, y polemiza con la lectura de la Reforma que viene difundiendo el Partido Comunista a través de los artículos de Ernesto Giudici y, desde 1964, del ensayo *Veinte años de movimiento estudiantil reformista* de Bernardo Kleiner.

La figura de Antonio Gramsci toma fuerza y se difunde en Córdoba alrededor de la acción de Agosti que reúne a un grupo de jóvenes marxistas a fines de los años 50. En 1963 se funda la revista *Pasado y Presente*, cuya impronta gramsciana es ya manifiesta en el nombre de la publicación. Cuando se conforma el grupo, Bermann ejerce una suerte de magisterio sobre el grupo. Si bien es Agosti quien coordina a fines de los cincuenta la primera traducción y publicación en español de algunos de los *Quaderni dei carcere*, el prólogo a la primera edición en español de *Cartas desde la cárcel*, aparecida en 1950, estuvo a cargo de Bermann.

El movimiento reformista comenzó en la segunda mitad de la década de los 60 en medio de la dictadura de Onganía, a hacer oír sus reclamos que no se centraron solo en cuestiones relacionadas a las aulas, los concursos o los comedores universitarios sino que se expandieron a otros temas de orden político y que culminan en las grandes movilizaciones estudiantiles y políticas de la década de los 70.

El mayo del 68 resuena en nuestro país como otro momento más de la expansión a nivel mundial de una nueva cultura juvenil que incorpora, lenta y persistentemente, la feminización de la matrícula universitaria. El pacifismo frente a la guerra de Vietnam y la revolución sexual que trae la aparición de la pastilla anticonceptiva son fenómenos que, vistos a la distancia, tienen hondo impacto local.

Para ese momento, el grupo de *Pasado y Presente* ya se vincula a los sectores revolucionarios del peronismo, intentando la opción de la lucha armada como forma de acceso al poder luego del ejemplo cubano, permitía suponer que podían repetirse situaciones similares en el resto de Latinoamérica.

Por su parte, desde la dictadura se elaboró “El Plan de Desarrollo y Seguridad 1971 – 1973” donde se plantean dos vías de solución para el problema universitario: Uno, es la creación de nuevas universidades o institutos superiores que satisfagan la expansión demográfica y contribuyan al desarrollo nacional y otro, es el redimensionamiento y reordenamiento geográfico de las actuales universidades”. De allí surgió el “Plan de las Nuevas Universidades”. Aparecen los primeros proyectos de creación de universidades fuera de los ámbitos metropolitanos como forma de atomizar el movimiento estudiantil⁶⁴.

El breve interregno democrático entre 1973 y 1975 tuvo un impacto muy fuerte en las universidades nacionales. Significó una profunda transformación en cada una de las universidades en donde se nombraron interventores. No hubo normalización de las universidades porque el tiempo fue escaso, pero si se notó una modificación del cuerpo de docentes, que en muchos casos permitió que profesores que exiliados en la “noche de los bastones largos” volvieran a las aulas, aun cuando solo significara el paso para brindar conferencias o cursos porque ya se habían radicado en el exterior.

Otro aspecto no menor fue la fuerte politización del sector en los años 70 que implicó que un conjunto importante de jóvenes proveyeran de cuadros políticos no solo a las cámaras legislativas y al ejecutivo sino también a las organizaciones políticas que se dieron en la época. Ello significó que muchos de ellos perdieran la vida o fueran desaparecidos.

El sector universitario, tanto docente como estudiantil, fue uno de los más castigados por el terrorismo de Estado. El informe de la

64 Roig, Arturo op. cit..

Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) afirma que el 21% de los desaparecidos fueron estudiantes, pero otras investigaciones elevan ese porcentaje⁶⁵. También desaparecieron docentes e, incluso, autoridades universitarias. Muchos profesores se exiliaron. Además, la dictadura fijó cupos y aranceló carreras para restringir el ingreso. Hubo casas de estudios que fueron cerradas, como la Universidad de Luján, y algunas carreras se suprimieron. Psicología, por ejemplo, fue eliminada de las universidades de La Plata, Tucumán y Mar del Plata, donde también cerró Antropología. En la Universidad del Sur ocurrió lo mismo con Humanidades, Matemática, Física y Química.

El estado argentino siempre intervino en la actividad universitaria, para bien y para mal. Nunca fue un estado ausente. Pero es preciso reconocer otros actores que a lo largo del siglo XX han dado a la universidad argentina rasgos singulares que a veces se entrecruzan con movimientos externos y otras veces son solo locales. Es digno de destacar que hasta el restablecimiento de la democracia en 1983, y si tomamos el lapso que va desde 1918 a esa fecha, es mucho lo que se puede decir en cuanto a los diferentes diseños institucionales que se fueron perfilando, pero también en cuanto a la activa participación de los estudiantes. Ya sea aliados a determinadas políticas estatales como también enfrentados a ellas.

Esto es lo que provoca gran perplejidad cuando se advierte que hoy a pesar de la masividad de la política universitaria ha decaído la participación estudiantil a grados bastante singulares si se los compara con otros momentos históricos.

Está claro que los mecanismos de participación han variado y a pesar de los diseños institucionales que provocan una participación obliga-

65 Inés Izaguirre, investigadora del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, especializada en el tema de derechos humanos, asegura que las cifras que maneja superan en 12.200 a la cifra propuesta por CONADEP de universitarios desaparecidos. Los estudiantes se ubican en los 3.300 y la tercera parte corresponde a la UBA de los cuales el 80% eran militantes políticos. Entre la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de La Plata se ubica el 60% de los estudiantes desaparecidos.

toria del claustro estudiantil en algunas universidades, ello no significa que haya una voluntad natural de injerencia en la vida política e institucional de la universidad.

3. Segunda parte

3. 1. ¿Una nueva democracia, una nueva universidad?

Se podría ordenar el estudio del conjunto de fenómenos que se reconocen en las universidades argentinas en el período que comprende 1984 a la actualidad haciendo un listado de problemas. No estamos en condiciones de resolver, por supuesto, la mayoría de ellos, pero no será estéril reconocer que dan forma al sistema universitario argentino. Un sistema tan complejo como único.

Las cuestiones a las que se debería aludir comprenden: masividad, regímenes de gobierno, presupuesto y financiamiento, origen socio-cultural de los estudiantes, inclusión y retención de la matrícula, políticas de investigación, extensión, actualizaciones curriculares, políticas del conocimiento, sistemas de becas y promoción de carreras prioritarias, cantidad de egresados, carreras prioritarias, planificación universitaria, dedicaciones docentes, concursos y regímenes de convenios colectivos, carrera docente, mecanismos de evaluación de actividades universitarias (docentes, investigación e institución), ingreso a la universidad, estadísticas universitarias, comparación entre universidades públicas y privadas, por nombrar a un grupo desordenado de temas. Como se advierte, cada uno de estos puntos tiene una complejidad específica que permitiría dedicarle un único trabajo.

La situación de la universidad argentina a partir de los problemas que se advierten con el resurgimiento de la democracia en 1983 es novedosa.

El gobierno de la UCR se propuso normalizar la universidad, restablecer su autonomía, la autarquía presupuestaria, el cogobierno de los claustros, la libertad de cátedra y la apertura del sistema a nuevos sectores sociales.

Durante el gobierno de Alfonsín se reabrió la Universidad Nacional de Luján y solo se creó la Universidad Nacional de Formosa, en 1988.

En la Universidad de Buenos Aires, a mediados de los años 80 se dio una discusión en su propio seno tendiente a resolver el tema de la masividad y el territorio. Se produjeron en la gestión del rector Oscar Shuberoff documentos, como el Proyecto Inacayal o la Declaración de Colón, que apuntaban a tratar de atender a estos temas: extenderse en el espacio de la provincia de Buenos Aires y dar respuestas a una masificación que ya se había iniciado en la apertura democrática con las primeras inscripciones de los años 83 y 84. Estos proyectos fueron dejados en el olvido como consecuencia del progresivo debilitamiento del gobierno radical.

El primer rector de la Universidad de Buenos Aires de la democracia recuperada fue Francisco Delich. Él trató de afrontar el problema de la masividad mediante la creación del Ciclo Básico Común, que se convirtió en un experimento interesante, aunque limitado, pero que sirvió como respuesta a un momento de colapso. Fue una solución coyuntural para un conjunto de docentes que durante la dictadura habían sido excluidos de las aulas y que necesitaban tener un canal para reincorporarse hasta tanto la universidad se fuera normalizando a través de los concursos docentes y las elecciones de autoridades.

También en este lapso retornaron docentes separados de las aulas y se produjo una actualización de las estructuras curriculares de las carreras que solo parcialmente repararon el daño que se infringe cuando se ataca a las instituciones vinculadas al conocimiento.

La universidad se convirtió en objeto de estudio a partir de 1983. Se ha destacado como un campo de investigación fértil a pesar de que desde ese lapso a la actualidad se han ejecutado proyectos muy diferentes hacia el sector⁶⁶. Justo es reconocer que no es solo característico de nuestro país, sino que la literatura acerca de los fenómenos universitarios se ha ampliado y hay publicaciones que se refieren a las particularidades de los países latinoamericanos que tienen, cada uno, su propio modelo organizativo.

En el inicio del retorno de la democracia no existían postgrados vinculados al estudio universitario y en la actualidad supera el número de 30 postgrados, en su mayoría, en ámbitos públicos⁶⁷.

3. 2. La universidad de los años 90

En el decenio de los 90 se crean varias universidades y, entre ellas, se avanza sobre el conurbano bonaerense. Allí solo estaba presente la universidad de Lomas de Zamora y se establecen las universidades de Quilmes, Tres de Febrero, General Sarmiento, San Martín, Lanús, La Matanza y Villa María.

Desde 1989 hasta la sanción de la Ley de Educación Superior en agosto de 1995, se crearon un número importante de instituciones universitarias. Se autorizaron diecinueve universidades y dos institutos universitarios privados. Dando un total de veintiuna nuevas instituciones privadas, nueve universidades nacionales (dos por vía de nacionalización de universidades provinciales, la de La Rioja y la de la Patagonia Austral) y tres institutos universitarios estatales dentro de un régimen especial para las Fuerzas Armadas.

66 No se puede dejar de mencionar la importancia de la revista *Pensamiento Universitario* que tuvo un alto impacto en las reflexiones sobre educación superior, dirigida por Pedro Krotzsch y que se sostuvo durante trece años, desde 1993 hasta octubre del año 2010, cuando publicó su número 13.

67 La Universidad de Palermo cuenta con una Cátedra Unesco “Historia y futuro de la Universidad” que funciona con publicaciones periódicas desde fines de los años ’90.

La Ley de Educación Superior (24.521) se sancionó con la inclusión de varios artículos fuertemente debatidos y que apuntaban, entre otros, a abrir las posibilidades del arancelamiento universitario.

El gobierno menemista, fiel a sus postulados neoliberales, diseñó la Ley de Educación Superior, vigente hasta hoy. Casi toda la comunidad universitaria se resistió a ella. La aprobación de la norma tenía una recompensa: la liberación de un crédito de 165 millones de dólares otorgado por el Banco Mundial, destinado al Programa de Mejoras de la Educación Superior.

La Ley fijó que, en las universidades con más de 50.000 estudiantes, cada facultad resolviera discrecionalmente el régimen de admisión, por lo que se ponía en cuestión el ingreso irrestricto. Se comenzó a insistir en ver a las universidades según las leyes del mercado y a los alumnos como sujetos a los que es preciso medir y evaluar para poder consignar la eficiencia de su actuación. Esta realidad se replicó con los docentes.

La nueva normativa posibilitaba arancelar los ciclos de grado. Lo hacía con argumentos vertidos por organismos internacionales, que aseguraban que la universidad gratuita generaba inequidad ya que buena parte de los estudiantes del nivel superior pertenecían a familias con ingresos medios y altos.

El último ministro de Educación menemista, Manuel García Solá, lo explicitó: “Soy partidario del ingreso restringido a la universidad, tiene que formar a las élites. Creo férreamente en los sistemas de examen de ingreso con becas para no dejar afuera a ningún talento. No creo en el igualitarismo, creo en la igualdad, que son dos cosas absolutamente distintas”⁶⁸. La realidad salarial de la etapa fue estremecedora, lo que impidió el desarrollo de una investigación planificada y se convirtió en un proceso de “elitización de los soberbios”.

68 Citado por *Rosemberg, Diego* (2013): “*La Universidad en democracia*”, Le Diplo N° 171, Octubre de 2013, Buenos Aires.

Por su parte, en 1997 la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, compuesto por el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), dentro del ámbito de la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación, estimuló la competencia entre pares conformando una división entre las universidades de mayor desarrollo relativo, las más tradicionales y aquellas que recién iniciaban su actividad. Fue, sin embargo, uno de los antecedentes más importantes para la creación luego del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en el 2007⁶⁹. También promovió un fuerte debate la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), un organismo descentralizado y autónomo que buscaba fijar estándares sobre la calidad de las instituciones, lo que implicaba en los hechos una forma de regulación estatal de la autonomía universitaria. Prevista en el articulado de la ley, la creación de este organismo y la política de asignación de recursos según metas y resultados, instaló en la educación superior una nueva tensión que estuvo presente a lo largo de esa década: lo técnico versus lo político. O, para expresarlo mejor, la política disfrazada de “lo técnico”.

Como en el resto de las áreas, el gobierno de Carlos Menem velozmente fijó el debate sobre cuál era el lugar del Estado en la universidad. Sobre todo, en lo referente al financiamiento. El por entonces secretario de Coordinación Educativa, Científica y Cultural del Ministerio de Educación y Justicia, Enrique Bulit Goñi, propuso el arancel universitario en una carta dirigida a los rectores en 1989. El menemismo también sugirió la obtención de recursos a través de la venta de servicios a empresas privadas y al propio Estado. La política se organizó a partir de las sospechas de la comunidad universitaria respecto a las funciones, las capacidades y los productos con los que contaba. No solo el ministro Domingo Cavallo “mandó a lavar los platos a los investigadores” sino que se descalificó de manera persistente la función de la docencia universitaria. Esta actitud fue acom-

⁶⁹ No desarrollaré este punto dado que en este mismo volumen el tema es tratado por Marcelo A. MONZÓN, Adriana M. del H. SÁNCHEZ y Esteban SÁNCHEZ.

pañada de la facilidad para la apertura de tantas universidades privadas como las que se habían habilitado entre 1958 y 1993.

Se diseñó el Programa de Incentivos a Docentes – Investigadores, un instrumento que pretendió retribuir con dinero a los profesores que permitieran que su trabajo fuese evaluado según criterios de productividad académica. Rápidamente floreció una cultura que premia la publicación de *papers* con referato. Con mayor sofisticación y menor retribución, el programa se mantiene hasta hoy.

Hacia 1994, para avanzar sobre la autonomía universitaria, el menemismo se propuso la atomización del sector. Por un lado, recortó el presupuesto. Por el otro, creó un fondo de subsidios para fines específicos que administró la recientemente creada Secretaría de Políticas Universitarias. Once casas de estudios asintieron las políticas de evaluación impulsadas por el Ministerio a cambio de dinero.

Por paradójico que parezca, Menem creó el Instituto Universitario Nacional de Artes (IUNA –hoy UNA–) reuniendo las Escuelas nacionales de arte, música, cerámica y arte dramático que contaba el estado nacional y que al descentralizar a las provincias el sistema educativo habían quedado desarticuladas. En total, comenzaron a funcionar once nuevas universidades nacionales, seis de ellas en el conurbano bonaerense. Las grandes instituciones –dominadas políticamente por el radicalismo– se opusieron a esta política, que fue vista como un intento de licuar su matrícula y su espacio de poder, sobre todo dentro del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Argumentaban, también, que esas nuevas casas de estudio –sobre todo las creadas en territorio bonaerense– tenían más que ver con intercambios de favores políticos que con la planificación educativa.

No obstante, las nuevas universidades, en términos generales, no disputaron la matrícula de las más antiguas, sino que permitieron la incorporación de sectores sociales medios bajos y bajos, que tenían simbólica y materialmente vedado el estudio superior. Por ejemplo,

en la Universidad de Villa María, Córdoba, el 93% de los graduados pertenece a la primera generación de universitarios de su familia.

La masividad trajo aparejado otro inconveniente: la deserción y el prolongamiento de las carreras más allá de los plazos previstos para la duración de las mismas, ya que una buena proporción de los estudiantes estudia y trabaja.

En la década del 90 también explotaron los posgrados. Pasaron de 800 en 1994 a 1.900 ocho años más tarde. El crecimiento, sin planificación se debió –en parte–, a que muchas universidades encontraron en ellos una forma extra de financiamiento. Contribuyeron, además, a lo que los especialistas llaman “devaluación de los créditos educativos”: el mercado laboral exige cada vez más titulaciones para acceder a un puesto de trabajo.

Un fenómeno asombroso fue la aparición de posgrados universitarios arancelados promovidos por grupos de docentes, especialistas e investigadores que se afincaron en algunas universidades. Ello permitió también la generación de redes interuniversitarias a nivel nacional e internacional que se autoalimentan y autorreferencian sin necesidad de contar con una planificación que justifique su sostenimiento.

Para las instituciones universitarias privadas la Ley de Educación Superior introdujo, como dijimos antes, un procedimiento de orden técnico que en este caso sí es limitativo de las facultades políticas del Poder Ejecutivo para otorgar las autorizaciones. No es que no lo hubiera, de hecho, el Ministerio, de acuerdo con lo que establecía la nueva reglamentación de la Ley 17.604 de universidades privadas, intervenía en las solicitudes, examinaba los proyectos e incluso debía consultar al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y a una Comisión Consultiva que el capítulo II del Decreto PEN 2.330/93 instauraba a tal efecto. Pero es evidente que esa participación era considerada excesivamente frágil ante la decisión política, y que esta determinación, para los impulsores de la Ley 24.521,

era considerada menos capaz de actuar en orden a juicios de calidad y factibilidad.

La innovación principal introducida por la nueva legislación es la intervención de la CONEAU, que se prescribe vinculante al menos para los casos de informe desfavorable. No se establece para el caso de instituciones privadas ninguna consulta a instancias del sistema. Es decir que desaparece la requisitoria al CRUP que había establecido el Decreto PEN 2.330/93 aprobado por el mismo gobierno en el año 1993.

3. 3. Las universidades del nuevo siglo

El punto por donde se expresaba el ajuste y la orientación al mercado de la política neoliberal de los años precedentes era el financiamiento. A partir del año 2003, el Estado cambió su orientación y comenzó a hacerse cargo de las deudas originadas en las sub ejecuciones forzadas que provocó el gobierno de Menem como modo de ajuste presupuestario. Esas deudas fueron abonadas progresivamente como primera medida. Se recuperó en la práctica, la centralización de la política salarial con lo que se volvió atrás con uno de los más decididos pasos ejecutados en los noventa para impulsar a las universidades a una dinámica de mercado. Se abrieron las negociaciones paritarias y el Estado se comprometió con las universidades en el cumplimiento de los acuerdos salariales.

Se inauguró una política de desarrollo de infraestructura a cargo del Ministerio de Planificación Federal, concertada con las universidades y con el Ministerio de Educación. Se revirtió la tendencia al achicamiento y a la privatización (en el sentido de reemplazar financiamiento estatal por financiamiento privado para las universidades nacionales) y se produjo una recomposición salarial como no se conoció en décadas. Lo mismo ocurrió con el incremento de los presupuestos universitarios. Este punto es solo mencionado dado que

un capítulo de este volumen contiene un estudio más detallado y propositivo acerca de las cuestiones de asignación de recursos.

Para la Educación Superior no universitaria se implementaron políticas enérgicas para la recuperación de la educación técnica profesional y para la Educación Superior de Formación Docente.

Se le cambió el sentido a la evaluación de carreras de grado que pasó de ser una mera calificación de productos destinados a la elección de los consumidores en el mercado, a convertirse en parte de un proceso de mejoramiento planificado mediante el financiamiento sistemático y programado de los planes resultantes de las acreditaciones.

En 2009 se crean las Universidades Nacionales de Moreno, del Oeste (con cabecera en Merlo), de Avellaneda, Arturo Jauretche (en Florencio Varela), de José C. Paz, Villa Mercedes (San Luis) y de Tierra del Fuego. Esta última es la única que se organiza sobre la base de una sede de otra universidad nacional, la UNPAT. Esta decisión contó con el acuerdo de la Universidad, del Consejo Interuniversitario Nacional y del Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior de la Región Sur. Expresamente la ley de creación dispone que los créditos para la nueva universidad no se resten a la Universidad Nacional de la Patagonia que conservó el presupuesto de la sede cedida.

En 2014 se crea una universidad en Hurlingham, en San Isidro, en 2015 se conforma la Scalabrini Ortiz y otra en la localidad de Almirante Brown, provincia de Buenos Aires. Otras están fuera de esta zona como Río Negro (2008), Rafaela (2014, en la provincia de Santa Fe), Comechingones (2014, en San Luis), San Antonio de Areco (2015, provincia de Buenos Aires), Nacional de Alto Uruguay (2015, en San Vicente, Misiones), de Tierra del Fuego (2010), Villa Mercedes (2009, San Luis). Por otra parte, en 2014 el Instituto Universitario de las Artes (IUNA) se convierte en la Universidad de las Artes (UNA). La Universidad de la Defensa (2014) también reúne diferentes escuelas que giraban en torno al Ministerio de Defensa y

las fuerzas armadas. Lo mismo ocurre con la Universidad del Chaco Austral (2007).

El resto de las universidades creadas desde 2007 son privadas: San Pablo (2007, Tucumán), Gastón Dachary (2009, Misiones), Universidad de San Isidro Dr. Plácido Marín (2012) ISALUD (2007), Universidad Metropolitana de los Trabajadores (UMET) (2012), Salesiana (2014, en Bahía Blanca), del Este (2008, La Plata) y la Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo (2015).

3. 4. Las Universidades del Bicentenario

El período que se inicia en el 2003 tiene, en el campo universitario, aspectos que en un sentido se puede decir que continúan con las líneas de las décadas anteriores y en otro sentido modifican aspectos sustanciales de la política del sector.

Para eso, resultó sustancial el aumento del presupuesto universitario que pasó de 2.168 millones en 2004 a 21.700 en 2012. En términos de PBI, el aumento fue de 0,48% a 1%.

En paralelo, la CONEAU comenzó a morigerar su discurso y a proponer evaluaciones institucionales como procesos de mejoramiento continuo.

En su gestión, Cristina Kirchner ofreció señales para vincular la universidad con el sistema productivo y con la sociedad, a partir, por ejemplo, de programas de voluntariado. Se lanzó un plan estratégico para la formación de ingenieros y el Programa Nacional de Becas Bicentenario dirigidas a alumnos de carreras consideradas prioritarias para el desarrollo nacional.

Durante el kirchnerismo hubo una serie de resoluciones ministeriales que intentaron limitar la Ley de Educación Superior. Sin embargo, a pesar de que la batería legislativa reorientó la política educativa (Ley

Nacional de Educación, Ley de Financiamiento, Ley de Garantía del Salario Docente, Ley de Educación Técnico-Profesional, Ley de Educación Sexual Integral, etc.) no hubo una iniciativa para institucionalizar las nuevas resoluciones del ámbito universitario. El único cambio legislativo, que no es menor, fue la redefinición de la educación superior como un derecho, en vez de su caracterización como un servicio, tal como lo hacía la normativa noventista.

Este ha sido uno de los puntos más relevantes de la política universitaria del primer decenio del siglo. Puede parecer una cuestión semántica, sin embargo, marca un objetivo que no es una realidad pero sí un objetivo a sostener. Al mismo tiempo supone que todos los ciudadanos están en condiciones de alcanzar ese derecho que es de carácter universal porque no se trata de un privilegio accesible para unos pocos sino que debe poder ser destinado a todos.

Si se estudian los fundamentos de las leyes educativas se podrá advertir que, en más de un caso, no se sobrepasa la mera declamación de objetivos que poco tienen que ver con la realidad. Esto no debe ser visto como un artilugio para el engaño colectivo sino como una limitación de la técnica legislativa que excede la declaración de los textos escritos.

La formulación de políticas públicas del sector debe incluir la investigación, la evaluación y la relación entre el proyecto de país y la forma en que se orientarán las universidades para poder cumplir con esos objetivos. Estos son puntos que han estado presentes, como horizonte y como debate, a lo largo de más de diez años.

Históricamente, las universidades han cumplido el papel de ser reproductores de profesionales capacitados en diferentes disciplinas que se encargaban de mantener el conocimiento en pocas manos. Esta realidad ha cambiado lo suficiente como para poder pensar que la transferencia de conocimientos y el pasaje hacia bienes y servicios deben poder contar con herramientas efectivas para medir de una manera más directa y firme su pertinencia.

Universidades vecinas: si en 1983 Argentina contaba con 400.000 estudiantes universitarios, en la actualidad existen 1.700.000.

Un fenómeno que se puede advertir en el período en que se han creado nuevas universidades es que se corresponde, por un lado, con el crecimiento económico del país, por lo menos hasta 2014, de una manera firme y sostenida y, por otro lado, el incremento de la inversión universitaria que se reflejó de manera inmediata en el mejoramiento de los salarios docentes y no docentes. El otro aspecto tiene que ver con la inversión en edificios y laboratorios que simultáneamente dan cuerpo a un modelo universitario, que lo que hace es reafirmar una tradición en la región en donde la educación superior argentina es reconocida como la de mayor nivel.

Esto no debe llevar a considerar que no existen problemas o claros-curos. Uno de ellos, y es quizás el que mejor debería considerarse para la consideración de un debate que debe instalarse en las universidades nacionales como horizonte de conflicto, es el que tiene que ver con la incorporación de sectores sociales diferentes a los que tradicionalmente atendió la universidad pública argentina.

Este tema nos lleva a otro que está íntimamente ligado, que es el de la expansión de la matrícula universitaria, que a lo largo de las décadas se ha ido manteniendo de manera sostenida, lo cual es un rasgo positivo ya que muestra la vocación de diferentes sectores sociales que ven a la universidad como un factor de eventual progreso social. Sin embargo, las tasas de deserción son mucho más altas en nuestro país respecto de otros países si bien el porcentaje de población incluida es superior a otros países, la duración de las carreras y la organización que se dan los estudiantes respecto de la obtención de sus diplomas es una advertencia respecto a un fenómeno que requiere respuestas tan urgentes como originales.

La expansión del sistema universitario es un proceso mundial y, coincidimos con lo expresado por Carlos Pérez Rasetti (Pérez Rasetti,

2006) en cuanto a que hay dos orientaciones que, aunque parezcan movimientos antagónicos o discrepantes, responden a una lógica única: la búsqueda de nuevos alumnos. Una es la internacionalización y otra es la desconcentración o “vecinalización”. Con este neologismo él explica que ambas tendencias no tienen los mismos actores. Nos interesa detenernos en la segunda orientación que depende de los países, puede llamarse desconcentración (Colombia), universalización (Cuba) y expresa la tendencia a aproximar a la universidad para convertirla en vecina de sus alumnos. Esa universidad que es próxima, toma en cuenta dos lógicas: las del mercado y la de la inclusión. Ambas están detrás de aquel estudiante que no llegaría a la universidad si ésta no tuviera el grado de proximidad que tiene. Esta tendencia se puede reconocer en países como Cuba, Colombia, Venezuela o Brasil y damos por descontado el ejemplo de las universidades del Bicentenario.

Un problema que se advierte más allá de las características señaladas es la necesidad de contar con esfuerzos sostenidos por parte de las nuevas instituciones que estén en condiciones de brindar una educación de calidad para aquellos alumnos que, de otro modo, no alcanzarían el nivel universitario. No se trata de reclamar solo la inclusión, sino de elaborar políticas públicas que estén en condiciones de responder a un desafío que no es sencillo afrontar.

Nadie está en condiciones de decir que tiene la solución exacta para el problema del abandono de los estudios superiores. Se trata de promover mecanismos que resulten eficaces y de contar con un cuerpo docente que esté dedicado de manera exclusiva a resolver los inconvenientes que se presentan por la falta de articulación entre el nivel medio y el universitario.

La necesidad de coordinar los niveles educativos como así también la oferta y la demanda académica en las propias universidades, son temas pendientes que el propio sistema educativo nacional y cada una de las provincias deberían tomarse en serio. La desconcentración

y descentralización de la educación iniciada en los 90 no se modificó durante el kirchnerismo, y esa atomización produjo y produce estragos en el sistema. La política educativa nacional es un objetivo que en las condiciones actuales se convierte en un límite imposible de sortear.

Las dificultades de la escuela secundaria no son rasgos que se den solo en nuestro país y en el presente. Desde hace décadas los estudios a nivel mundial muestran la crisis que aqueja al sector. La multiplicidad de estímulos o la carencia absoluta de estímulos en los alumnos, la deficitaria formación de los docentes y el resquebrajamiento institucional del nivel medio, conspiran para el logro de los objetivos propuestos⁷⁰. En conjunto se convierten en una suerte de conglomerado explosivo que lleva a la expulsión de los alumnos.

Los niveles de deserción en las universidades públicas nacionales son altos desde hace decenios. No es una novedad que las cifras no son favorables. Sin embargo, la limitación en el sistema de ingreso no resuelve el problema y tampoco el problema del abandono. Se han esgrimido muchas políticas tendientes a subsanar el porcentaje de deserción que refleja que el 20% de los alumnos que ingresan a las universidades nacionales tienen problemas de comprensión lectora y de escritura. Se han formulado diferentes estrategias con distintos resultados. En definitiva, se ha prestado atención al problema pero no se encuentra un mecanismo único que solucione los inconvenientes de esa franja del estudiantado.

Otro punto que merece ponerse en discusión es el supuesto de que el origen sociocultural de los estudiantes determina la posibilidad de éxito o fracaso de los alumnos, lo cual supone el prejuicio que entonces sería necesario brindar educación diferenciada según los distintos sectores sociales y que ello permitiría la retención. Más

70 La estructura educativa secundaria es copia del sistema que se organizó en el siglo XIX y hoy se sigue repitiendo con independencia de que todos reconocemos que esos segmentos no se corresponden con la realidad. Hoy un chico de catorce años puede tener una competencia en tecnología mucho más alta que un joven universitario de mayor edad.

interesante sería la alternativa de reponer desde la universidad los mecanismos que permitan el acceso al conocimiento y, al mismo tiempo, la ampliación de carreras que apunten a las habilidades y destrezas técnicas y que no se detengan en las formas tradicionales de conocimiento. Para ello, las universidades deben asumir la posibilidad de contar con carreras de menor duración y que apunten al desarrollo de tecnologías que se consideren más adecuadas a los tiempos.

El déficit en la graduación está también relacionado a la duración de las carreras, que se encabalga con la falta de actualización de los currículos universitarios. No todos están en condiciones de adecuarse a los ritmos de cambios que se dan en las disciplinas. Hoy, la ingeniería médica o la informática jurídica han modificado la forma de trabajo de los profesionales, y las estructuras curriculares no necesariamente reflejan el nivel de obsolescencia de las carreras que se ofrecen.

La internacionalización de la educación superior. Los modelos universitarios se corresponden con los estados nacionales de los que se nutren. De allí que en la historia hayan existido el napoleónico, el alemán y el norteamericano, que se basa inicialmente en la visión germánica. Algunos también incorporan el modelo ruso (el de la Rusia zarista). Es un tema fascinante porque el conocimiento puede parecer una cuestión individual pero es eminentemente social. De allí que es beneficioso nutrirse de las comparaciones y de los lazos que se pueden establecer con otras instituciones universitarias. Nuestro país tuvo, en este sentido, una posición que dejó estas decisiones en los profesionales que individualmente tomaron contacto con universidades del extranjero o que se vieron obligados por el exilio a irse a otros ámbitos. El presente impone de un modo más firme el lazo con la formación que se da en otras latitudes y la internacionalización surge como una tendencia natural de las propias instituciones y de sus actores. No se trata solo de la promoción que de manera artera realizan los organismos internacionales de la educación superior.

En 1999, se firma la declaración de Bolonia entre los ministros de educación de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido instando a la conformación de un Espacio Europeo para la Educación Superior. La Declaración es suscripta por treinta naciones, no solo de los países de la Unión Europea sino también por países del Espacio Europeo de Libre Comercio y países del este y del centro europeo. Se propone la adopción de un sistema fácilmente legible y equiparable para el reconocimiento de títulos y conocimiento. Fundamentalmente abarca tres ciclos: pregrado, grado y posgrado y propone un sistema de créditos. La libertad para la formación por parte de los estudiantes en un veinte por ciento del conjunto de la carrera fue cuestionada ya que los mecanismos de transmisión del conocimiento no son delegables en función de criterios que quedan librados al juicio individual de cada sujeto.

Estos mecanismos de internacionalización se han instalado en nuestro país de una manera vigorosa, ya que la presión por el acceso a otros espacios vinculados al conocimiento proviene de distintos sectores. La Argentina en el último decenio ha tenido una política de apertura enorme respecto de otros países latinoamericanos en cuanto al reconocimiento y validación de títulos extranjeros. El conjunto de las carreras del área médica como así también paramédicas permitió que un número importante de profesionales continuara sus estudios de posgrado en nuestro país.

El proceso de Bolonia no es un proceso que tenga una única dirección. Ha contado con fuertes resistencias por parte de los estudiantes que ven una nueva forma de convertir a la educación en un bien transable y a la posibilidad de privatizar el sector del posgrado. De hecho, se habla de un proceso que comprende la internacionalización de la educación superior hacia la comercialización de los servicios educativos⁷¹.

71 Ver *Didou Aupetit, Sylvie* (2009): “De la internacionalización académica a la comercialización de los servicios educativos” y *San Martín, Raquel* (2009): “Las lecciones de Bologna” en *Pensamiento Universitario* N° 12, UNLP, La Plata.

Las universidades argentinas han conocido este fenómeno ya que, como se dijo más arriba, nuestro sistema universitario carece de una planificación que permita el desarrollo de determinadas áreas de posgrado por encima de otras. Este ha sido un sector por el que más de una universidad han visto una posibilidad cierta para contar con nuevos recursos financieros.

Pero el problema más severo tiene que ver con las modalidades de la educación transnacional que comprenden las franquicias, los campos abiertos de las universidades extranjeras (*branch campus*), la educación mediante una sucursal local de apoyo (*locally supported distance education*), la educación a distancia sin sede *in situ*, la transferencia de programas (*twinning programs*) y las alianzas (*articulated programs*). En la Argentina ya hay cátedras que llevan el nombre de las empresas transnacionales que subvencionan esos estudios. Los casos más elocuentes son el Banco Santander y la empresa Monsanto o Coca-Cola.

La internacionalización trae aparejado otro aspecto que es el de la adquisición de segundas lenguas y la presión del inglés por convertirse en una *lingua franca* que posibilitaría tener acceso al universo académico. Si bien este es un fenómeno que está sostenido no solo en el ámbito académico sino también en los medios masivos a los que acceden los jóvenes y a las redes sociales, no deja de tener importancia la necesidad de tener una política lingüística que reconozca al español como una lengua de investigación y de producción académica. Hay que tener en cuenta que, según se considere, estamos hablando de la segunda o tercera lengua a nivel mundial. Ello significa que es preciso fortalecer los mecanismos de reconocimiento y de difusión del español en las universidades. Esto no significa promover el provincialismo o el chauvinismo lingüístico sino, bien por el contrario, tener en cuenta las realidades políticas que se ocultan detrás de las decisiones adoptadas por las políticas del sector.

Es preciso fomentar la adquisición de segundas lenguas. El caso más próximo es el portugués pero no es una alternativa que elijan

los estudiantes en primer término. De modo que es preciso contar con políticas que posibiliten el acceso a otras lenguas de manera de convertir el flujo de estudiantes entre las universidades más allá de las barreras lingüísticas.

Políticas del conocimiento El futuro desarrollo de un país depende de la política que emplea para el uso del conocimiento. En Argentina existen cuatro millones de personas graduadas universitarias. Es la mayor tasa de América Latina y la población que mayor nivel educativo tiene, pero otro dato tal vez más alarmante, es que poseemos también un número considerable de universitarios que están en el exterior.

Ya sea por decisión propia o porque no tienen localmente un horizonte atractivo. Ello debería llamar la atención respecto a los mecanismos que se emplean para diseñar una política del conocimiento que sea coincidente con las necesidades nacionales y el proyecto de país que se busca. Si no existe esta coordinación, cualquier política pública de la educación superior y de la ciencia, está destinada a fracasar y a tener como mayor logro el haber desperdiciado recursos públicos financiando el conocimiento que van a consumir otros.

Las universidades que están situadas en espacios urbanos alejados de los grandes centros urbanos tienen la posibilidad de resolver problemas concretos del territorio en el que ejerce su influencia. Esto implica contar con una visión estratégica respecto de la aplicación del conocimiento y la necesidad de tomar en cuenta los cambios de paradigma que se producen en los diferentes ámbitos del saber.

Universidades privadas. Como se advierte la creación de universidades privadas se da en el marco de una situación en la que el crecimiento económico producido en la primera década del siglo permite el incremento también de ese sector aunque siempre en una situación en donde la matrícula estudiantil sigue siendo mayoritariamente pública.

Un rasgo que caracterizó a las universidades privadas argentinas es que ellas surgieron, como se dijo más arriba, a mediados de la década de los 50 y originariamente estaban ligadas a la Iglesia católica. Más adelante comenzaron a aparecer sectores privados interesados en esta franja de la educación. Un fenómeno del sector es que la masa docente se distinguía por cumplir una actividad casi de manera vocacional porque las rentas eran paupérrimas y la investigación fue inexistente hasta el inicio del presente siglo. En la actualidad, algunas de ellas, no todas, tienen equipos de investigación y producen actividad pero de ninguna manera es un aspecto que puede ser destacable o que puede mostrarse como un beneficio del sector. Se puede decir que las universidades nacionales producen investigación a partir de los fondos del Estado y que en el caso de las universidades privadas los aportes de los alumnos permiten el funcionamiento general de las instituciones, pero el ejemplo de los Estados Unidos contradice esta posición. En aquel país las fundaciones y las universidades privadas se encargan de financiar y promover investigaciones que luego redundan en beneficios para el reconocimiento institucional. Esta no es una tradición que se pueda reivindicar en Argentina.

Las lógicas de la educación pública y privada parece haberse reinstalado en nuestro medio a partir de sugerir y afirmar que las universidades privadas están en mejores condiciones para atender a los problemas de nuestro país. La derecha vernácula adolece de profundidad y de matices. No se trata de enfrentar sectores, sería más conveniente pensar en la construcción de puentes que tiendan a encarar procesos de cooperación conjunta. Hasta ahora solo se han conformado islas con diferentes niveles de reconocimiento.

4. Conclusiones

Las páginas previas trataron de sintetizar dos aspectos que pueden parecer contrapuestos pero no lo son. La Reforma fue un hecho muy importante de la vida universitaria nacional y modificó de

manera definitiva a la institución encargada de reproducir las clases hegemónicas en una sociedad. Ya no se trató más de la reproducción de una clase social a partir del conocimiento impartido en las aulas, sino que este rasgo debe matizarse con la complejidad que fue adquiriendo la trasmisión de los saberes. Pueden quedar reductos en los que se pueda ubicar una voluntad hegemónica de sostenerse en el tiempo. Los ámbitos vinculados a la enseñanza del derecho, de las ciencias económicas o de la medicina son más permeables a estas deformaciones pero incluso allí ya se notan aires de cambio. Por lo menos en las últimas décadas.

Sin embargo, la Reforma es un hecho trascendental para la vida universitaria nacional pero desde el presente tiene una herencia que debe actualizarse de modo permanente. Un aspecto importante es la libertad y periodicidad de cátedra que se consagró entonces pero los problemas actuales son mucho más complejos y tienen que ver con el futuro de instituciones que deben actuar en un contexto de *Estado de Malestar*.

Desde el punto del presente nos ha importado mostrar que hay problemas que son múltiples y variados. No existen soluciones definitivas a cuestiones que son complicadas. El mundo universitario argentino ha crecido de manera sostenida. Hemos tenido éxito en algunos aspectos pero también se han cometido errores y se requiere disponer de habilidades para afrontar las nuevas realidades.

El presente es un momento de zozobra para las universidades en general y para aquellas que tienen pocos años de vida. El debate universitario argentino de la mano de la derecha neoliberal ha perdido densidad y solidez. Si lo que se debe discutir son los beneficios del mundo empresario o la lógica de los mercados, el destino es irremediabilmente turbio y oscuro.

Se puede reconocer la dificultad que se ha tenido en algunas áreas para dar soluciones que hicieran coincidir la equidad con la cali-

dad. La gratuidad de la educación superior argentina puede ser vista como un sello distintivo o como una falla de origen pero es difícil que la sociedad en su conjunto acepte el arancelamiento. Y no es que el sistema educativo argentino no excluya. También lo hace a través de múltiples mecanismos y en todos los niveles. Sobre esto es necesario reflexionar para erradicar, en la medida de nuestras posibilidades, estas limitaciones.

El rumbo que se tenía era adecuado. Tenía escollos, por supuesto, pero eso no amerita volver a los estadios cavernícolas. Solo desde la fatuidad y el desconocimiento se puede ignorar la importancia que han tenido “esas universidades sembradas en el conurbano”. Como nada subsiste al paso inexorable del tiempo, pensamos y deseamos que los sinsabores actuales sean solo transitorios y que el equilibrio retorne.

5. Bibliografía

- Bagú, Sergio (1959): “Cómo se gestó la reforma universitaria” (extraído de “La reforma universitaria: 1918–1958”), Federación Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Bok, Derek (1992): “La educación superior”, El Ateneo, Buenos Aires.
- Bustelo, Natalia (2013): “La Reforma Universitaria como Kulturkampf. La lectura gramsciana de Juan Carlos Portantiero”, *Sociohistórica* N° 31, La Plata.
- Chanaguir, Elsa (1993): “La tesis doctoral de Ramón J. Cárcano”, *Revista Memoria UNC*, Córdoba,
(<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view-File/14389/14414>).
- Ciria, Alberto y Sanguinetti, Horacio (1968): “Los reformistas”, Jorge Álvarez, Buenos Aires.
- Ciria, Alberto y Sanguinetti, Horacio (1987): “La Reforma Universitaria (1918-1983)/1 y 2”, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Del Mazo, Gabriel (1967): “La Reforma Universitaria I, II, III”, Universidad Mayor de San Marcos, Lima.
- Del Mazo, Gabriel (1950): “Reforma Universitaria y Cultura Nacional”, Raigal, Buenos Aires.
- Sebastián Gómez (2016): “Juan Carlos Portantiero y su abordaje de la Reforma Universitaria desde una preocupación gramsciana: la escisión intelectualidad y pueblo-nación”, UNLP, La Plata,
(<http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHe012/7830>)
- Marquis, Carlos (comp.) (2015): “La agenda universitaria II. Propuestas de políticas públicas para la Argentina”, Universidad de Palermo, Buenos Aires.
- Pérez Rasetti, Carlos (2014), “La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores”, *Integración y Conocimiento* N° 2, MERCOSUR, Montevideo,

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/viewFile/9243/104>

- Portantiero, Juan C. (1978): “Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la Reforma Universitaria (1918–1938)”, FCE, México.
- Roig, Arturo A. (1981): “Filosofía, universidad y filósofos en América Latina”, UNAM, México.
- Tatián Diego (2018), “La Reforma Universitaria en disputa”, en Eduardo Rinesi, Natalia Peluso y Leticia Ríos (comp), Las libertades que faltan, Dimensiones latinoamericanas y legados democráticos, Ediciones UNGS, Buenos Aires.
- Terán, Oscar (1991): “Nuestros años sesenta”, El cielo por asalto, Buenos Aires.
- Terán, Oscar, (1986): “En busca de la ideología argentina”, Catálogos, Buenos Aires.
- Terán, Oscar (2006): “De utopías, catástrofes y esperanzas. Un camino intelectual”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Terán, Oscar (2012): “Historia de las ideas en la Argentina. Diez lecciones iniciales, 1810–1980”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Tünnermann Bernheim, Carlos (2008): “Raíces sociales e ideológicas de la Reforma Universitaria” (extraído de “Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba -1918–2008-), CLACSO, Buenos Aires.
- Vaccarezza, Leonardo S. (2009): “Autonomía universitaria, reformas y transformación social”, Pensamiento Universitario N° 12 UNLP, La Plata.

El financiamiento de la universidad pública

Reflexiones sobre las bases y limitaciones del sistema vigente, y respecto a la construcción de un nuevo modelo que asegure el derecho a la educación superior y el desarrollo de nuevas instituciones de raigambre territorial

“Acaso todas las ciudades del futuro sean universitarias”

Del discurso de Deodoro Roca en la sesión de clausura del Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios en la ciudad de Córdoba, el 31 de julio de 1918

“La dirección que tome la reforma de la universidad será la dirección que tome la reforma del Estado. De hecho, la disputa es una sola, algo que los universitarios y los responsables políticos deben tener siempre presente.”

Boaventura de Sousa Santos, “La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad”

Por Hugo O. ANDRADE

1. Introducción

Los sucesos que se conmemoran en este centenario de la Reforma Universitaria expresan un cambio en la organización universitaria argentina, que tiene honda presencia en nuestros días, y en la Universidad Nacional de Moreno, nacida en el bicentenario de la Revolución de Mayo para responder a la demanda creciente de educación superior, y en un marco de políticas públicas que apuntaban a la democratización del acceso a este nivel de enseñanza y a la redistribución del capital colectivo que supone la presencia de las instituciones universitarias en el territorio, entiende propicio rememorar reflexivamente, no solo para profundizar en su visión y misión constitutiva o en la revisión periódica de su dirección estratégica, sino para aportar al debate acerca del papel de la universidad pública en el siglo XXI y las condiciones necesarias para su desenvolvimiento.

En este sentido, este debate conmemorativo, y dentro del contexto de las vísperas de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) 2018, tiene la misión de analizar y debatir la situación de la educación superior de la región y delinear su orientación estratégica y planes de acción para el próximo decenio. La Conferencia tendrá lugar en la Universidad Nacional de Córdoba, no solo como homenaje a la Reforma, sino como voluntad implícita de reafirmar el sentido de la educación como bien social, derecho humano y responsabilidad del Estado, representa una oportunidad inmejorable para expresar y difundir la visión de esta naciente comunidad universitaria.

En particular, este artículo tiene el propósito de aportar a la reflexión sobre el financiamiento de la educación superior en nuestro país, su problemática actual y las consecuencias que se derivan del proceso de masificación de la educación superior e incorporación de nuevas instituciones al sistema, poniendo en evidencia las limitaciones del modelo vigente en función de la insuficiencia de los recursos asignados para su funcionamiento estable y desarrollo equilibrado, teniendo

en cuenta la configuración histórica del sistema, sobre la base de los principios que tienen origen en la Reforma Universitaria del 18, pero particularmente, la gratuidad consagrada desde el año 1949 y que de manera no lineal, aún se repite se sostiene como principio fundamental, junto con el ingreso libre e irrestricto instituido con la última reforma de la Ley 24.521 de Educación Superior (LES), sancionada en 1995.

2. La Educación Superior en América Latina

a. Elementos para una caracterización. A principios del siglo XXI, la educación superior adquiere un papel crítico: en una economía internacional basada en el conocimiento y en la información, el nivel educativo de la población –y en particular, el acceso al ciclo postsecundario– resultan centrales para la fortaleza de los países, ya que los requisitos de calificación en el mundo del trabajo, dominado por la innovación, el uso intensivo del conocimiento y de las tecnologías, son cada vez más exigentes. Es por que el problema del acceso, permanencia y graduación de sectores antes excluidos de la educación superior se instala en la agenda de la política estatal como nunca antes. En consecuencia, los esfuerzos por masificar la Tasa Bruta de Escolarización Superior (TBES)⁷² y la multiplicación de instituciones universitarias, junto con la creación de organismos de planificación, coordinación y acreditación como instrumentos de mejoramiento de la calidad y eficacia, son algunas de las líneas que han seguido los países de la región.

En este sentido, la presión estatal por universalizar la educación superior se conjugó con un reclamo social histórico: la igualdad de oportunidades y sin duda, es tributario de los principios que se consolidaron definitivamente en la Reforma Universitaria de 1918 proclamada a los hombres libres de Sudamérica. Constituido tradi-

72 La TBES mide el porcentaje de estudiantes matriculados en la educación superior independientemente de su edad, expresada como porcentaje de la población del grupo en edad de cursar ese nivel de enseñanza (según los parámetros de la OCDE, de 20 a 24 años).

cionalmente como un espacio elitista de reproducción de los sectores dominantes, desde aquellos días han sido muchos los movimientos políticos y sociales que realizaron intentos por democratizar la educación superior; pero no será hasta avanzados los 60 que a nivel regional se produzcan avances concretos y que en el pasado reciente, la propia dinámica internacional ha generalizado el reclamo por el acceso, al constituirse como un factor clave para la mejora de las condiciones de vida de la población⁷³.

Se trata de un fenómeno universal en el que Latinoamérica no es una excepción; pero que con una rica tradición en educación superior que data del siglo XVI, cuenta con particularidades que lo hacen único en el mundo. En efecto, en los primeros años del siglo XXI, América Latina encontró a sus sistemas nacionales de educación superior relativamente disminuidos para hacer frente a las demandas de la sociedad, como consecuencia de la aplicación de políticas de corte neoliberal ensayadas desde mediados de los años 70. Como señalan los sucesivos informes del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), la región experimentó una explosión en la matrícula de educación superior durante los últimos veinte años, pero principalmente apoyada en una gran expansión de las instituciones privadas, cuyo funcionamiento y determinación de su oferta se basa en la reglas económicas tradicionales de maximización.

Más recientemente, con economías en crecimiento y Estados nacionales que recuperaban sus capacidades, el sistema educativo y las universidades en particular, intentaron impulsar estrategias de desarrollo y de inclusión de todo tipo, siempre bajo la premisa de profundizar la tendencia a la universalización del acceso a la educación superior. No obstante, según datos de la UNESCO de 2006, la TBES

73 Como hemos dicho, en el peculiar caso argentino, este proceso se ha impulsado desde la Reforma Universitaria y producido de manera efectiva con la supresión de los aranceles universitarios por el Decreto PEN 29.337 del 22 de noviembre de 1949 suscrito por el Presidente Perón, dando lugar a un proceso de acceso a la educación superior altamente singular (se triplicó la población estudiantil durante sus 2 presidencias).

promedio de la región alcanzó el 31%, es decir, una proporción muy por debajo del promedio de los países desarrollados, aunque con una fuerte variación a nivel de países, acorde a su heterogeneidad⁷⁴.

En suma, podemos afirmar que la masificación de la educación universitaria en América Latina tiene comienzo en la década del 60, pero adquiere un carácter explosivo en los últimos años, producto de diferentes causas concurrentes, pero particularmente el aumento de las demandas de trabajo calificado y principalmente, los mecanismos destinados a superar las barreras arancelarias y propiamente, la gratuidad.

Por otra parte, esta ampliación no ha tenido un aumento proporcional en la tasa de graduados, por lo que han proliferado diferentes políticas y acciones a modo de respuesta, no solo en relación a la necesidad permanente de expansión cualitativa y cuantitativa de la educación y al reclamo por el acceso como medio de movilidad social, sino también, en cuanto al fortalecimiento de las posibilidades de egreso para disminuir la deserción, en procura del aumento de la tasa de graduación, pero con menor éxito. Las medidas han partido de las mismas instituciones universitarias y de los Estados que, cada vez más, se involucran en la planificación de la educación superior y la elevación de los estándares de calidad mediante diversos programas específicos.

Esto ha derivado en una alta exigencia de inversión que, en líneas generales, no se ha correspondido con las dimensiones del sistema ni con sus demandas, por lo que se encuentra en un estado de crisis, agravada por el renaciente contexto neoliberal dominante que propicia políticas de ajuste (por medio de la racionalización de los recursos asignados), o restricciones en el acceso, como principales respuestas a ensayar. En este marco, y tal como aconteciera en la década del 90, las universidades se han abierto a la generación de recursos propios en un nuevo diálogo con el mundo de la producción y el trabajo.

⁷⁴ Para 2015 se ha estimado que la TBES promedio de la región trepó al 44%, mientras que la de los países centrales se ubica en el 71% (UNESCO, 2015).

Como se ha dicho, existe una fuerte diversidad en términos institucionales, y la presencia de la oferta estatal no siempre es dominante a nivel de cada país. Por caso, la Argentina, cuenta con una oferta estatal que cubre más de tres cuartos de la matrícula de educación superior y más del 80% de la universitaria. Asimismo, ocupa históricamente el primer lugar en América Latina en cuanto a la TBES que, en base a datos de la UNESCO de 2006, alcanzaba el 64%, aproximándose a niveles propios de los países de la OCDE⁷⁵.

En otro extremo, Brasil, con un sistema de educación superior de gran tamaño, complejo y heterogéneo, tiene una amplia matrícula en el sector privado, constituyendo, el sector público solamente el 11% del total. En cuanto a la educación universitaria, 52% de la matrícula es de oferta pública y el 48% restante privada, y a su vez, exhibe un muy bajo porcentaje de TBES que, según datos de 2006, era cercana al 25%, si bien es de destacar que este guarismo se ha más que duplicado en la última década.

b. Niveles de igualdad y sus condiciones. En el contexto que hemos caracterizado, la presión por generar oportunidades educativas “inclusivas” exige la transformación de las instituciones y de la experiencia educativa, para dar una respuesta pertinente, de calidad y de condiciones equitativas respecto de las diferencias de las personas y los grupos, tomando en consideración sus diferencias no solo de índole económica sino de capital cultural suficiente, sino también de género, etnia, lengua o cultura, entre otros factores que introducen desigualdades y que no son menos importantes en nuestra región⁷⁶.

Cierto es que en las últimas décadas, el número de personas que han accedido a la educación superior se ha incrementado en todos los

75 Solo superado por Cuba.

76 Es de señalar que la noción de la diversidad, como derecho humano individual y de grupos, no ha sido reconocida en el ámbito de la educación superior, tanto como lo ha sido el talento o mérito en relación con la necesidad; no obstante, durante las últimas décadas, los criterios de género y discapacidad han cobrado cierta visibilidad a la hora de formular políticas públicas de accesibilidad o permanencia.

países de la región y a una tasa superior al crecimiento mismo de la población, lo cual evidencia un avance sin precedentes; sin embargo, la matrícula del sector privado es la de mayor tasa de crecimiento. No obstante, la posibilidad de acceso universal y la distribución social de las oportunidades de acceso a la educación superior, sigue mostrando inequidades; comparando estratos de ingresos, por ej., mientras que en promedio, en el quintil más alto de ingresos, el 50% de los hogares que con hijos acceden a instituciones de educación superior, en el quintil más pobre, menos del 20% de las familias lo logran⁷⁷.

Como ya se ha señalado, la igualdad en el nivel superior no depende sencillamente de su gratuidad o de su ingreso irrestricto, pues como señalan Bourdieu y Passeron (2006)⁷⁸, la afinidad entre el capital cultural de una clase y las exigencias del sistema de enseñanza es lo que determina las posibilidades de éxito. Sabido es que la “igualación” de los medios económicos, a través de becas y/o créditos para desarrollar estudios superiores, no suprime las desventajas de origen, bajo un sistema que premia de manera “neutral” el mérito individual. Ana María Ezcurra (2011)⁷⁹ sostiene que, de no mediar estrategias que vayan más allá del ingreso masivo para permitir posibilidades reales de graduación, estamos ante un proceso de “inclusión excluyente”. La relación entre un ingreso masivo y una alta tasa de deserción es causal: los sectores que se incluyen en la educación superior son los que fracasan masivamente y que solo logran graduarse en pequeñas proporciones⁸⁰.

77 Datos de: Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (varios autores, 2008).

78 *Los herederos. Los estudiantes y la cultura, Siglo XXI.*

79 *La igualdad en la educación superior. Un desafío mundial*, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) e Instituto de Estudios y Capacitación (IEC).

80 Las estrategias para aumentar los niveles de igualdad deben dirigirse en consecuencia a fomentar el acceso, de la mano de la orientación y preparación en las instancias de ingreso, de la amplitud de la oferta, de la gratuidad y las becas; pero particularmente, a fortalecer la retención, de la mano de programas de articulación entre la educación media y la educación superior y, ampliamente, de estrategias para el desarrollo del “oficio del estudiante”, como identifica el trabajo de Ezcurra (2011). En suma, acciones que conviertan en real la posibilidad de graduación de todos.

Ahora bien, esta realidad, plantea como nunca antes la problemática del financiamiento de la educación superior en la región. La inclusión como estrategia para reducir la desigualdad está vinculada a condiciones de equidad de acceso y terminación de estudios en el nivel superior. En este sentido, la generación de oportunidades sin considerar o sin suficiente financiamiento para sostener políticas igualadoras de las diferentes necesidades de los grupos excluidos y de condiciones de partida en términos de capital cultural, implica la no superación de las desigualdades de fondo para su avance, desarrollo integral y participación social y lo que es peor, agudizar la repitencia, el abandono de estudios y el desaliento, con un alto costo social y económico para el Estado. Esta situación ha dado lugar a diagnósticos que plantean la ruptura del vínculo entre la educación superior y la movilidad social, al comprobar las tasas diferenciales de graduación por niveles de ingreso, concluyendo que el gasto público en educación superior se está transformando en una transferencia de recursos de los sectores populares a los de mayores ingresos que se aprovechan de la gratuidad, retrotrayendo el carácter elitista de la educación superior prerreformista.

Naturalmente, la masificación de la educación superior, con las particularidades de cada país, y de manera concomitante con las medidas de universalización de la educación media y los diferentes programas públicos para favorecer la terminalidad, han dado lugar a una ampliación de la demanda de estudios superiores que implicaron la asignación de mayores recursos públicos para su sostén. En efecto, el gasto público como porcentaje del PIB, en la mayoría de los países de América Latina, ya superó el 1%, en muchos casos duplicando los valores registrados a fines del siglo pasado.

Se trata de un nivel de inversión reciente y aún por debajo de la media histórica de los países desarrollados que se encuentra en el orden del 1,6% en promedio; por tanto, se trata de un nivel de inversión relativamente insuficiente para el desarrollo de una agenda estratégica de educación superior que asegure:

- Una cobertura o distribución geográfica equilibrada de la oferta educativa superior,
- Mayor pertinencia de la oferta, de acuerdo a los objetivos de formación superior que demandan las naciones,
- Atención suficiente de las necesidades sociales, personales y de los grupos y/o sectores populares que se incorporan a la educación superior.

De manera que, la priorización de la equidad y la inclusión en la educación superior, si bien se encuentra presente en todos los espacios interinstitucionales, aún no ha tenido suficiente expresión en acciones más contundentes y ambiciosas. Por otra parte, la deficiente regulación del sector privado que predomina, ha generado un mercado de titulación de baja calidad que, lejos de fomentar la igualdad, institucionaliza la discriminación de quien no posee el capital cultural necesario para acceder al sistema público.

En este sentido, las iniciativas a nivel países son variadas por su objetivo, por su profundidad, por el actor que las ejecuta y por la realidad de la que deben dar cuenta. En líneas generales, la política estatal, en un contexto de crecimiento, se ha centrado en la creación de instituciones (Brasil y Argentina a la cabeza) y la oferta de becas, mientras que las estrategias destinadas a la retención han partido principalmente de las propias instituciones, evidenciándose la falta de un abordaje integral de esta problemática y escasos resultados en materia de retención y graduación de estudiantes.

De esta forma, en el escenario tendencial de transición de una sociedad industrial hacia sociedades de conocimiento, la educación superior ha operado con una dinámica de cambio de baja cohesión social que, sumada a la insuficiencia de la educación básica y media y los altos niveles de desigualdad, pobreza, exclusión, más bien ha retroalimentado adversamente condiciones de redistribución positiva del ingreso, a pesar del progreso alcanzado durante los últimos años.

Por otra parte, bajo el actual contexto de políticas de ajuste macro-económico, renacen las opciones de política en torno a:

- El cobro de aranceles, más allá de la instrumentación de políticas de becas o subsidios, y/o diferenciación por diferentes ponderados, pero principalmente nivel de ingresos.
- Mecanismos de selección por medio de exámenes, o fijación de cupos de vacantes⁸¹.
- El alivio de otras restricciones de capacidad, incluida la supresión de requisitos mínimos, o servicios complementarios o de apoyo, resignando calidad.
- La categorización de instituciones con habilitación de alternativas de servicios y de funcionamiento, como por ejemplo la reducción horaria, favoreciendo la ampliación de la oferta y reduciendo costos⁸².

Se trata de una estilización que no implica una dirección excluyente de política, por lo que, en un marco de espontaneismo y de relativa falta de planificación y financiamiento creciente, se favorece una mayor diferenciación entre los sistemas nacionales a nivel de la región, dando comienzo a un ciclo de deterioro y retroceso de la educación superior en manos del Estado en la región⁸³.

En ese contexto, un abanico de políticas de reforma más o menos uniforme, pero con variada intensidad y el ensanchamiento del sector

81 Los que dejan en la puerta de la universidad pública a todos aquellos que no entran dentro de los parámetros del *alumno esperado* por las instituciones.

82 En Brasil, México y Perú con especial magnitud, inclusive se ha producido el surgimiento de instituciones internacionales de educación superior privadas o con fines de lucro, con una oferta de adecuación a distancia y de acreditación de estudios presenciales en otras instituciones asociadas (Laureate Education Inc., Red Ilumino o Sistema Universitario de las Américas, Apollo Group, Inc. o Pearson PLC, por mencionar algunos de los más importantes, sin mencionar los fondos de inversión como Linzoe BICE Private Equity II que han adquirido paquetes accionarios de diferentes universidades privadas).

83 En el caso de Europa, más bien, predominó la incorporación de un arancelamiento parcial y la reforma de los planes de estudio, en un marco de introducción de mecanismos de evaluación y categorización, que dieron por resultado una reafirmación de la porción estatal del sector.

privado, es la caracterización dominante desde la crisis financiera de 2009 y, si bien la libre competencia, en el sentido de la habilitación del sector privado para la provisión de servicios está ampliamente difundida desde las últimas décadas, supone un pago por su consumo como cualquier bien, y por tanto, su oferta y demanda, se rige por las reglas tradicionales de maximización.

Como se ha dicho, a su vez, el problema de la escasez de los recursos públicos ha derivado en la introducción de mecanismos tales como los créditos fiscales, la tributación de los graduados, la fijación de cupos y aranceles, privilegiando criterios de eficiencia económica, por la repercusión deseada en la regulación de la oferta y la demanda a favor de soluciones de equilibrio subóptimo, que limitan las externalidades de su más amplia difusión.

Sin duda, la inequidad de este esquema es superada por la existencia de una oferta pública gratuita de educación superior, dado su condición de bien público, tal como define la teoría económica tradicional. No obstante, bajo este marco, la oferta pública está sujeta al abordaje de las condiciones de eficiencia la oferta y equilibrio parcial neoclásicos: problemas de aglomeración, conductas *free rider*, nivel óptimo y de equidad de la distribución, entre otros, lo cual conlleva a su vez, problemas derivados de la escasez y las diferencias reales de acceso a nivel territorial, ya que la oferta privada se concentrará en los grandes aglomerados.

Lo expuesto implica una vez más, reflexionar sobre las condiciones de igualdad de oportunidades de la población que accede a la educación superior, ya que se trata de cuestiones y abordajes conceptuales que limitan los efectos positivos deseables de la educación superior.

3. Los dilemas sobre el sostenimiento de la universidad pública

A modo introductorio, hemos recorrido brevemente la realidad y los desafíos que hoy enfrenta la educación superior en América Latina ante los nuevos requerimientos de conocimiento, en particular, de la actividad económica y el mundo del trabajo, junto con la expansión de la ciudadanía, y todo ello en condiciones de creciente inclusión social, ampliación y diversificación de la oferta de educación universitaria en condiciones de pertinencia y calidad en la región.

En otras palabras, podemos decir que América Latina enfrenta el desafío preponderante de la universalización de sus sistemas de educación superior, y en condiciones de excelencia; y en segundo orden, de aumentar las tasas de graduación y de transformar los mecanismos elitistas predominantes en mecanismos efectivamente inclusivos. En síntesis, un modelo de universidad que esté a la altura de los desafíos de este nuevo milenio, implica prioritariamente dar respuesta a las demandas de inclusión de los sectores populares en la educación superior y comprometerse con la contribución al desarrollo del país y de la región, afianzando como paradigma liminar de la educación universitaria, la pertinencia y responsabilidad social frente a los problemas de exclusión y desigualdad.

Estas premisas tienen origen en los principios siempre vigentes de la Reforma Universitaria, que en este primer centenario, y en un marco de transformación neoconservadora, exige de mayores y nuevos esfuerzos colectivos para no desandar y en contrario, profundizar políticas de inclusión y equidad, sosteniendo como bandera a la educación superior como un bien público prioritario, frente a quienes alientan su reducción a un bien de mercado transable, resulta indispensable.

Si partimos de la visión de la educación superior sostenida por la UNESCO *“La misión de la educación superior está orientada a contribuir*

al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la sociedad como un todo, a través de la formación de profesionales; la creación y difusión del conocimiento; la interpretación, conservación y promoción de las culturas; el ofrecimiento de oportunidades de aprendizaje superior durante toda la vida; la protección y el fortalecimiento de la sociedad civil mediante la capacitación de los jóvenes, y el aporte de perspectivas críticas e independientes sobre las opciones estratégicas a las que se enfrentan las sociedades". Es posible concluir en la definición de la educación superior como un bien público, indispensable para promover el desarrollo y la equidad social, tal como sostienen diferentes autores como Stiglitz, lo cual conlleva definiciones sobre la asignación de recursos públicos para su sostenimiento, que superen las visiones tradicionales dominantes sobre equilibrio parcial y de maximización en sentido walrasiano, dado los beneficios sociales de su condición de consumo no excluyente, relativamente oculto bajo el concepto económico de "fallo de mercado"⁸⁴.

No obstante la tradición del pensamiento económico y el auge de las políticas neoliberales en los 90 y luego de la crisis financiera internacional, el sistema de educación superior de América Latina aún se sostiene en un sector público dominante, aunque la dinámica macroeconómica de la región y la demanda creciente de acceso a este nivel educativo como se ha comentado, ha afectado su desarrollo.

Lo dicho pone en evidencia la necesidad de construir mecanismos de financiamiento racionales, eficientes y transparentes, que permitan superar la realidad actual, junto con mejores prácticas y reglas claras de aplicación de fondos, que hagan de la autarquía financiera una expresión cabal de la autonomía responsable que se pregonara desde los albores mismos del proyecto reformista de la universidad, dado contribución a la realización colectiva de las sociedades.

84 Las modernas concepciones sobre "bienes comunes", como aquellos cuyo libre acceso se considera necesario para la concreción de los derechos humanos fundamentales, pueden ser más apropiada para la concepción de la educación en su conjunto, cuyos beneficios individuales, sin duda, son menos trascendentes, que los colectivos o que se derivan de su máxima extensión para el logro del bien común.

De manera que, en un primer orden se plantea como indispensable la definición del nivel de inversión en educación superior que garantice la sustentabilidad del sistema público y el logro de sus objetivos estratégicos, dentro de un marco de eficiencia y equidad en la asignación y utilización de los recursos públicos, bajo criterios de maximización de la calidad que el Estado debe propiciar por medio de instrumentos de asignación y control de la gestión presupuestaria, en condiciones de pleno goce de la autonomía universitaria.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la educación superior, conlleva el desarrollo de la investigación y de valores culturales y ciudadanos, además de la formación en sí misma, realizando una dimensión más compleja que la mayor calificación de recursos humanos para atender necesidades de mercado. En este sentido, los servicios que la universidad puede ofrecer en materia de desarrollo del conocimiento y de la cultura y su transferencia, bajo cualquier modalidad, en tanto bien “meritorio”, dan cuenta de que es altamente beneficioso fomentar su “consumo” colectivo, por sus enormes externalidades positivas. Es por ello, que el mayor acceso a la educación superior contribuye a una redistribución positiva del ingreso, altamente deseable, si bien, y es una realidad palpable, las condiciones en que se ofrece, está afectada por una desigual distribución de las oportunidades educativas y que implica:

- a) El acceso privilegiado de sectores más altos ingresos.
- b) La predominancia de impuestos regresivos que contribuyen a este sesgo de desigualdad como fuente de financiamiento.

Estos aspectos, de no tenerse en cuenta a la hora de definir el financiamiento de la educación superior, habrán de producir resultados contrarios a los deseados, inclusive contribuyendo a una mayor regresividad del ingreso como se anticipara.

Específicamente, con relación a las principales tendencias en cuanto a la asignación de los recursos públicos entre las universidades, se

comprueba la preocupación por introducir incentivos tendientes a mejorar el uso de los recursos públicos y elevar la calidad de la enseñanza; razón por la cual, se vienen imponiendo crecientemente los sistemas de asignación sobre la base de fórmulas de incentivos en función de objetivos cuantitativos deseables de eficiencia y en base a costos promedios teóricos, dejando de lado los mecanismos de asignación tradicionales (reproducción del presupuesto anterior y/o con ingredientes adicionales producto de la negociación política).

Los esquemas más difundidos, utilizan como principal parámetro la *cantidad de alumnos* corregidos por diversos mecanismos que hacen a las características de las carreras que cursan y que implican costos diferenciales. No obstante, la relativa insuficiencia de los recursos públicos continúa reproduciéndose, ya que los esfuerzos para determinar el quantum necesario de inversión para el desarrollo y funcionamiento óptimo de los sistemas universitarios estatales, sigue pendiente.

Ahora bien, la eficiencia, en el sentido de la relación resultante entre el logro de los objetivos propuestos y los menores costos, nos enfrenta al dilema de entender a la producción de graduados como una medida de éxito⁸⁵, con la menor tasa de abandono y de retraso respecto del tiempo teórico de las carreras, como medida de gasto eficiente. En este sentido, si los mecanismos de financiamiento introducen elementos que prioricen esta medida de economía en la producción de graduados, se terminaría por inducir condiciones más bien expulsivas, al favorecer el desfinanciamiento de los mayores gastos de apoyo y otros conexos necesarios para un proceso educativo inclusivo y de calidad y lo que es peor, cuando afectan el sostenimiento de otros gastos que hacen al desarrollo de la investigación y de valores ciudadanos, y con ello de las capacidades institucionales en general, de no mediar criterios cuantitativos más sofisticados que los que usualmente se pregonan.

85 Sin duda, un indicador consistente con el ideario meritocrático que se pregonaba desde las usinas del pensamiento neoliberal y los organismos internacionales de crédito.

Lo dicho, no conlleva la resignada justificación de las elevadas tasas de abandono y de retraso en los estudios que son evidentes, ni un desprecio a la necesidad de introducir mecanismos que favorezcan mejores resultados en este sentido. Es probable que los históricos problemas de insuficiencia financiera de las universidades públicas expliquen mejor esta ineficacia, dado la inestabilidad del financiamiento, y con ello la implementación acotada y coyuntural de estrategias y políticas de mejora de las prácticas pedagógicas y retención de los estudiantes. No menos importantes, son los problemas de gobernabilidad y de gestión de la universidad pública, cuyas mejoras, también podrían inducir indirectamente mejoras de eficiencia⁸⁶.

Sin duda, los incentivos financieros son un mecanismo más efectivo para influir en el funcionamiento de las universidades que los clásicos mecanismos de regulación y control, ya que los primeros pueden influir de manera proactiva en la instauración de cambios actitudinales e institucionales. En este sentido, los mecanismos de premiación de resultados, financiamiento específico de mejoras y el establecimiento de fórmulas de asignación en base a los múltiples parámetros involucrados, pero que proporcionen estabilidad financiera a las universidades, resultan más idóneos a los fines mencionados.

En síntesis, bajo qué condiciones debe llevarse a cabo este proceso de asignación y aplicación de fondos y teniendo en cuenta estas observaciones previas, qué servicios adicionales se requieren, en cuanto a calidad en términos de óptimo pedagógico (tamaño de aula, niveles y condiciones de formación práctica, servicios conexos y particularmente los de tutoría y apoyo, por mencionar algunos de los elementos clásicos del proceso de enseñanza-aprendizaje e instrumentos para la retención de estudiantes), son cuestiones que deben formar parte de la “ecuación” financiera que se establezca.

86 Por el contrario, es posible que en los últimos años, las políticas de ciencia y técnica e incentivos a la investigación y con ello, sus mecanismos de control, hayan contribuido a mayores logros y a mejoras en la calidad y pertinencia de la tarea, con mejores resultados que en la formación o la enseñanza.

Este fenómeno de ajuste presupuestario y asignación de fondos con criterios de eficiencia económica, son comunes en toda América Latina a partir de la década del 90, bajo las premisas del *consenso de Washington*, aunque con matices cualitativos y cuantitativos en cada país. Las consecuencias visibles de este proceso, no se reducen a la construcción de un andamiaje conceptual e institucional tendiente a la asignación presupuestaria basada en parámetros de eficiencia, sino que también, han significado el desarrollo de mecanismos de rendición y control y de transparencia de la gestión presupuestaria de las universidades y asimismo, una apertura a la incorporación de recursos financieros a partir de las contribuciones del sector privado y arancelamientos de escasa significatividad económica a nivel de grado, pero definitivamente consolidados en el nivel de posgrado⁸⁷.

En nuestro país, el desarrollo de este andamiaje se apoyó en la sanción de la Ley 24.521 en 1995, aún vigente, que habilitara el desarrollo de recursos propios, la implementación de programas para la mejorar de la eficiencia y la calidad, y con menor intensidad, la implementación de un modelo que permitiera compensar la inequidad presupuestaria y asimetrías entre las universidades, entre otras definiciones regulatorias y de política, y que en lo que hace al financiamiento público de las universidades nacionales, se consolidó en la construcción de un modelo consensuado de presupuesto ideal normativo, aunque sin aplicación práctica para la determinación de los recursos de fondo hasta la fecha⁸⁸.

87 En este sentido, el pago de aranceles por parte de los estudiantes del sector estatal tiene escasa presencia en la región y se reduce a un carácter simbólico. No obstante en Chile registra la mayor significatividad (25% del total del presupuesto), aunque en dicho país prevalecen las instituciones privadas, naturalmente aranceladas.

88 Es de destacar que entre las modificaciones introducidas con la sanción de la Ley 27.204 en 2015, se suprimieron explícitamente “*Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado*”, consagrando la gratuidad de los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal y la prohibición expresa de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos, en tanto, consagra a la educación superior como un “*bien público y un derecho humano personal y social*”, en el marco de la Ley 26.206 de Educación Nacional.

Bajo este marco, los recursos privados de las universidades públicas experimentaron un fuerte incremento que, en promedio, se ubica en el 17% de los recursos totales⁸⁹. En consecuencia, se ha configurado un modelo dual de financiamiento de la educación superior, siendo un rasgo distintivo de la región, lo que también ha contribuido a una diferenciación entre los sectores público y privado, con particularidades a nivel de países.

Subyace a esta construcción, la consideración de la educación superior como un bien mixto, dado sus condiciones de relativa no rivalidad y/o exclusión e indivisibilidad desde una perspectiva ortodoxa del pensamiento económico, lo cual justifica su provisión estatal, pero cuyo nivel óptimo surge del principio básico de la eficiencia asignativa, sujeto a condiciones de restricción presupuestaria, lo cual opera como un relajamiento de los principios de equidad o la función del Estado en torno a la mejor distribución del ingreso e igualdad de oportunidades, como condición prevalente para definir la asignación de recursos públicos para su sostenimiento.

En este sentido, podemos afirmar que organismos internacionales como UNESCO y Banco Mundial han jugado un papel importante en la construcción de la agenda de transformación antes reseñada, relativamente oculta por la valoración positiva que implicó la creación de sistemas de evaluación y acreditación alentada por los mismos (Guadilla, 2007).

De esta manera, el sector público de la educación superior no logró cubrir suficientemente el incremento de la demanda de educación superior, por lo que se favoreció que el sector privado liderara el crecimiento de la matrícula, no solo en los contextos transitorios de las limitaciones presupuestarias públicas o durante los procesos de relativo estancamiento del PIB. Asimismo, esta dinámica también ha contribuido a perfilar un modelo académico diferen-

89 En el caso de Argentina, ocupan alrededor del 20% del total y se compone de un amplio abanico de instrumentos que van desde el impuesto a los egresados (Uruguay) a los aranceles por exámenes y cursos propedéuticos entre los más difundidos.

ciado, que también se expresa en el tipo de graduado universitario generado.

En el mismo sentido, y como se anticipara, también ha contribuido al surgimiento de instituciones internacionales, por medio de franquicias, sedes externas, alianzas y convenios, incluida la educación a distancia, dando lugar a un desarrollo institucional asociado para el reconocimiento de estudios y homogeneización creciente a nivel internacional, con el efecto de configuración de un modelo académico diferenciado.

4. El financiamiento de las Universidades Nacionales en Argentina

Recientemente, la educación superior argentina ha experimentado un proceso diferente y excepcional en comparación con el resto de los países de la región y que se expresa en lo siguiente:

- a) La sanción de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo en 2005, que diera lugar a un acuerdo federal para garantizar un incremento de la inversión consolidada en educación, incluida la educación superior, hasta alcanzar una participación del 6% del PIB en 2010; asegurando así, un volumen creciente de fondos que, en el caso de la educación superior, implicó duplicar el presupuesto público para su sostenimiento, en comparación con la década del 90.
- b) La creación de 17 nuevas universidades públicas desde comienzos del siglo XXI, contribuyendo a reconfigurar la distribución espacial de las instituciones, particularmente las de reciente creación en el conurbano bonaerense, al plantear un nuevo desafío al problema del acceso de los sectores populares a la universidad y su rol en el proceso de desarrollo del territorio.
- c) La consagración de la gratuidad de los estudios de grado y el ingreso irrestricto en las universidades públicas, concebidos

como un bien público y un derecho humano personal y social, a partir de la sanción de la Ley 27.204 en 2015 que modificara la Ley 24.521 de Educación Superior.

Se trata de decisiones y hechos que han contribuido a profundizar el rol predominante del sector público de la educación superior en Argentina, el que conserva inalterado una participación del orden del 75% de la matrícula, pero con un incremento de instituciones universitarias que ha permitido equiparar el número de instituciones públicas y privadas.

En concordancia con los principios que se han extendido en toda la región en las últimas décadas, las políticas de financiamiento de la universidad pública argentina se han apoyado en propender hacia una mayor racionalidad en la asignación, basada en la promoción de la eficiencia y la calidad, y sobre la base, siempre renovada, de la necesidad de incrementar los recursos asignados.

Es de señalar que en el pasado, la relación entre el Estado y la universidad no estaba atravesada por cuestiones como el “costo de producción” dado la significatividad económica de la inversión anual por su carácter elitista y por la valorada contribución social que se reconocía de ellas. La situación comienza a cambiar luego de la posguerra, con el inicio de la masificación de la educación superior y con ello, las exigencias presupuestarias, fenómeno evidente no solo en la Argentina. Ya en los 80, y en el marco de las políticas de ajuste y reforma del Estado, la inversión en educación superior por el Estado queda envuelta en las reglas de eficiencia económica, que sustentan el modelo vigente, el que sin duda, implica una nueva relación Estado-Universidad.

Es dable destacar que estas premisas han provocado ciertas tensiones, pues se perciben como atentatorias de la autonomía universitaria y, principalmente porque no conllevan criterios de pertinencia con las necesidades sociales, dado su mero reduccionismo a estándares

de rendimiento y calidad. Asimismo, el fortalecimiento de la gestión universitaria no ha sido lo suficientemente desarrollado, predominando, más bien, un modelo de evaluación formal de escasos resultados y que también es percibido como atentatorio de la autonomía universitaria. En cualquier caso, y en el marco de las políticas de reforma del Estado bajo el *consenso de Washington*, la cuestión se instauró y cobro importancia, generando un fuerte impacto en la relación entre las universidades y el Estado, ya que surgieron diferentes medidas e instrumentos de planificación, distribución y control presupuestario del sistema universitario, que con matices, avances y retrocesos, fue consolidándose a lo largo del tiempo.

Tal como plantea Greco (2009) “*la agenda de las políticas públicas del sector estuvo centrada en temas de financiamiento, básicamente en torno a los mecanismos de asignación del presupuesto estatal, ampliándose posteriormente a cuestiones referidas a la evaluación y la acreditación universitaria*”. Se trata de una transformación significativa, ya que en un contexto de fuerte restricción financiera, se impuso la preeminencia de la necesidad de la racionalidad de la distribución de los recursos y eficiencia en la ejecución de los gastos, por encima de la priorización de las necesidades sociales a satisfacer. Este marco, también fue propicio para la apertura a otras fuentes de financiamiento, entre los que se incluyó el arancelamiento, y una nueva estrategia de vinculación con el sector productivo, basada en relaciones de intercambio de servicios retribuidos⁹⁰.

En otras palabras, la estrechez de los recursos presupuestarios para la educación superior ha tenido mayor incidencia en el desarrollo de mecanismos de distribución de fondos entre las instituciones públi-

90 Bajo este contexto político y normativo, se alentó y desarrolló la incorporación de recursos privados, los que han tenido una participación creciente en el total de los mismos hasta alcanzar una participación de alrededor del 20% en promedio a comienzos de siglo, manteniéndose relativamente estables pero con amplia variación entre las instituciones, ya que son resultantes de las capacidades desiguales cada una de ellas ha podido generar y por la retroalimentación positiva que puede ofrecer el mejor conocimiento público y la reputación adquirida, junto con el reconocimiento derivado de la inserción laboral de los graduados. Naturalmente, estos recursos no tienen efectos en la mejora de la equidad.

cas, que en el desarrollo de mecanismos que aseguren un nivel de financiamiento óptimo o una fuente de financiamiento que conlleve una genuina redistribución progresiva del ingreso.

Por su parte, varios autores han estilizado diferentes modelos de distribución de recursos públicos, que sintéticamente pueden resumirse en:

- a) Sistemas basados en resultados, en función de diversos indicadores de desempeño en materia de graduados (también aplicable a la trilogía de funciones tradicionales de la universidad)⁹¹.
- b) Sistemas basados en el costeo de las actividades, principalmente fórmulas que se aplican en base a la cantidad de alumnos (diferenciados mayormente por características disciplinares), en razón de la función básica de formación.
- c) Sistemas basados en el presupuesto anterior o quantum histórico, ajustado como consecuencia de negociaciones políticas.

Dentro de este último esquema se encuentra el sistema de educación universitaria argentina vigente, cuya asignación global responde a una *base histórica*, sin exigencia de resultados o metas, las que suelen introducirse por medio de otros mecanismos suplementarios de financiamiento, en el marco de políticas activas que alientan los gobiernos.

Esta modalidad de asignación ha sido objeto de números estudios que reconocen los siguientes rasgos⁹²:

- a) El monto global asignado se determina en base al presupuesto anterior por el órgano fiscal.

91 Dentro de este esquema, pueden diferenciarse los mecanismos basados en fórmulas de “cuasimercado” (como por ej., los concursos de proyectos o el financiamiento directo de la demanda, mediante subsidios o becas a los estudiantes).

92 A los que también podemos agregar, la tendencia hacia la separación del financiamiento de las actividades de formación, respecto de las de investigación primero, y posteriormente de otras funciones.

- b) La distribución del monto global entre las instituciones reconoce un criterio histórico ajustado por una red de influencias y relaciones de peso y poder político.
- c) Existe una elevada rigidez en el gasto, ya que la mayor parte se destina a cubrir gastos de personal, aunque la distribución entre los rubros es mayormente privativa de las instituciones (es decir, gozan de autarquía).
- d) El desembolso de los fondos es periódico, proporcional y relativamente automático.

Este esquema ha derivado en un predominio de los recursos públicos y/o dependencia del financiamiento estatal de las instituciones universitarias y suele imputarse como la principal causa de la falta de estímulo para el desarrollo de procesos de mejora de la calidad, de la equidad y/o de la eficiencia de las instituciones, favoreciendo cierto *statu quo* en las relaciones entre instituciones, Estado y, si se quiere, con el mercado.

No obstante, a estas asignaciones globales deben adicionarse otras específicas basadas en diferentes mecanismos de incentivo, pero de escasa significatividad económica en el total, aunque con creciente presencia a lo largo del tiempo, y que suponen la implementación de financiamiento adicional, de manera “concurable”, para el desarrollo de ciertas actividades y políticas de mejoramiento de la calidad⁹³.

Por otra parte, es necesario advertir que la negociación política de los incrementos presupuestarios incide no solo en la no convalidación de los aumentos de la matrícula o el volumen de las actividades, sino en la gestión misma de las instituciones que ven limitado sus planes de desarrollo estratégico, quedando mayormente atrapadas en la voluntad política de incrementar los recursos asignados a la educación universitaria en términos generales, ya que por lo general, no existen reglas de incremento. Se trata de un modelo o esquema criti-

93 También puede apreciarse el mismo fenómeno a nivel regional.

cable ya que imprime una relación conflictiva con el Estado, mediada por presiones corporativas y una relación de fuerzas que afecta la autonomía universitaria.

En el caso argentino, esta configuración ha sido relativamente más inestable y menos transparente que en otros, donde el Estado garantiza cierto nivel de inversión en educación universitaria en términos de producto o de disponibilidades presupuestarias, al menos hasta la sanción de la Ley 26.075 y su efectiva vigencia hasta hace pocos años, condición que se reconoce como indispensable para el desarrollo estratégico del sistema y el efectivo cumplimiento del derecho a la educación superior como un derecho humano y social.

También, porque impide una adecuada planificación en el uso de los recursos y por el desaliento que conlleva la inestabilidad de los recursos en relación a la deseable reducción de costos o de otros comportamientos ambicionados social y políticamente por parte del sistema. En cualquier caso, se trata de un esquema que puede alentar el sobredimensionamiento de las estructuras de las universidades más grandes y consolidadas (y con ello, con mayor poder político de negociación), respecto de aquellas más pequeñas y deficitarias con un menor poder relativo, que a su vez, se agrava en los contextos de escasez presupuestaria propia de los países en desarrollo.

Por lo expuesto, no se trata de realzar las virtudes de los sistemas basados en el costeo de las actividades en base a fórmulas que se aplican a la cantidad de alumnos, ya que estos esquemas conllevan un alto grado de simplificación, no solo por las economías de escala o características específicas de la formación disciplinar y que son relativamente fáciles de cuantificar, sino por los costos diferenciales que pueden asociarse a los perfiles sociales y territoriales y demandas que no se revelan en las ecuaciones, además de adolecer de la falta de incentivos para propiciar mejoras de calidad o eficiencia esperadas. Además, si no se complementan con mecanismos que direccionen la oferta, alienten mejoras o rendimientos, o una mayor transparencia,

habrán de contribuir a una concentración de los recursos a favor de las universidades más grandes y consolidadas.

Por su parte, los sistemas basados en *resultados*, en función de diversos indicadores de desempeño principalmente en materia de graduados o investigación - por ejemplo, exigen un gran esfuerzo en el diseño, ya que indicadores de minimización de costos en base a la reducción de la deserción o repitencia, constituyen una simplificación errónea y por tanto, indeseable, conforme las razones antes mencionadas. En otras palabras, no puede formularse una ecuación de costos estándar o uniforme, sin apreciar las diferencias culturales, sociales y económicas de los territorios en los que se asientan las universidades, de la misma manera que si la variable explicativa son los resultados deseables.

En suma, podemos afirmar que existe una discusión sobre cuáles deberían ser los indicadores más deseables para determinar la cuantía y distribución del financiamiento de la educación superior, de manera de poder capturar las múltiples dimensiones de las actividades desarrolladas por las universidades. Por otra parte, existe amplio consenso acerca de que es deseable que los sistemas de financiamiento de la educación superior operen de tal manera de generar determinados comportamientos o cambios institucionales, por lo que se concluye en que los sistemas deben tener en cuenta las ventajas y desventajas de las tres modalidades tipificadas en un esquema general integrado en las virtudes de cada uno de ellos y de manera diferenciada, para cada una de las funciones de la universidad (formación, investigación y desarrollo, vinculación, y extensión u otras que se concierten).

En consecuencia, determinar un sistema alternativo de financiamiento de la educación superior que fije la cuantía y distribución de los recursos públicos entre las instituciones, conlleva evaluar los siguientes aspectos:

- a) La determinación de la oferta de la educación superior, en cuanto a la provisión pública o privada.
- b) La determinación de la cuantía de la demanda de educación superior y eventuales regulaciones para restringir el acceso.
- c) Las reglas de equidad para la distribución de los recursos destinados a la educación superior.
- d) Las reglas de eficiencia para la asignación de los gastos que conlleva la oferta de educación superior.

Como se adelantara, los fondos estatales efectivamente asignados de las universidades públicas argentinas no surgen de un modelo de distribución que tome en cuenta indicadores objetivos, sino que es el resultado del tamaño arribado y con ello una *base histórica*, solo modificada por la incidencia de la negociación política en la oportunidad de determinación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, como del Legislativo al momento de su aprobación con asignaciones adicionales extraordinaria por fuera de las que convalidara las autoridades del Ejecutivo. Este “esquema inercial”, según Grecco (2009), en momentos de bonanza económica garantiza cierto *statu quo* según los incrementos diferenciales que se obtengan en función del poder político de cada institución universitaria, mientras que en los periodos de ajuste; conlleva una disminución generalizada en el gasto por alumno, principalmente por medio de las remuneraciones de los trabajadores. Asimismo, podrían resumirse los siguientes defectos y problemas estilizados sobre el esquema vigente:

- Falta de transparencia, dado que no existen criterios objetivos de reparto.
- Distorsiones en la asignación ante la falta de incentivos a favor de la eficiencia o cualquier otra regla objetiva deseable.
- Incapacidad para atender demandas.
- Incertidumbre respecto del nivel de financiamiento futuro.

Sin embargo, con la sanción de la LES de 1995⁹⁴, en su artículo 58, se estableció que corresponde al Estado el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines, previendo que la distribución del aporte entre las mismas se tendría especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. El cual nunca podría disminuirse como contrapartida de recursos adicionales provenientes de otras fuentes⁹⁵.

Esta Ley integra en un único texto legal, el marco regulatorio de toda la educación superior, hasta entonces disgregado y relativamente inarticulado, y no solo a la educación superior universitaria y no universitaria, sino a la educación pública y privada, introduciendo importantes cambios que configuran los principios rectores de la educación superior desde entonces. En este contexto, podemos afirmar que la Ley consolidaba un conjunto de propuestas acordes con el momento histórico que atravesaba el país; parcialmente sustentadas en el neoliberalismo dominante, y su premisa básica que identifica, en general, las relaciones sociales con los mecanismos de mercado, por lo que las normas y su aplicación deben generar las condiciones en las cuales pueda expresarse la racionalidad instrumental de los actores sociales, en un contexto económico omnipresente de políticas

94 En sustitución de la Ley 23.068 de 1984, que ratificaba el régimen provisorio de normalización de las Universidades Nacionales, apenas recuperada la democracia, el Decreto PEN 154/83 que a su vez, reimponía los Estatutos anteriormente en vigencia y a la Ley 23.569 de 1988 y demás normas complementarias, que ordenaron el régimen económico-financiero de las universidades hasta ese momento.

95 A partir de la modificación introducida por la Ley 27.204, se suprimió la consideración de indicadores de eficiencia y equidad para la determinación del aporte y se reforzó la garantía de no disminución ni reemplazo por otras fuentes de financiamiento, cualesquiera sean.

de “ajuste” y consecuente, de restricción presupuestaria⁹⁶. Cabe resaltar que la universidad pública argentina, desde la década del 70 venía atravesando un momento crítico, producto de la conjugación de diferentes factores que dieron por resultado una menor presencia en la política pública y de descapitalización creciente por la caída constante de la inversión pública, contribuyendo a la pérdida de la valoración de su condición de bien público, acorde con el predominio del neoliberalismo a nivel global y el hiperdesarrollo del mercado universitario crecientemente internacionalizado⁹⁷.

De hecho, la Ley también incorpora una definición que refleja el peso de la tensión presupuestaria existente, al introducir el debate sobre esta cuestión en una nueva dimensión ya que el artículo 48 de la Ley, prevé que: *“Las instituciones universitarias nacionales (...) que solo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa”*.

96 Parte de diagnosticar la crisis del modelo universitario vigente, se manifiesta en altos índices de deserción, la prolongación de los estudios, la inexistencia de normas que ordenaran la autorización de universidades privadas y asegurasen el cumplimiento de estándares de “calidad” semejantes para el conjunto del sistema, sumado a la voluntad de ordenar el funcionamiento del subsistema público en base a condiciones que las alienten a obtener recursos adicionales a los presupuestarios y que propendan a compatibilizar el aumento explosivo de la matrícula (consecuente con la apertura democrática y la demanda contenida por esquemas de exámenes de ingreso, cupo y arancelamiento), con la preservación de la calidad de la enseñanza. Así también, la importancia adquirida por las actividades de posgrado, y la creciente apelación a la necesidad de vincular al quehacer de las universidades con las “demandas” de otros actores sociales y económicos aparecían en dicho contexto como nuevas cuestiones a tener en cuenta en el ordenamiento legal.

97 No obstante, las orientaciones subyacentes en la regulación impuesta desde entonces, la norma no se desentiende de la tradición reformista, al sostener el respeto por la autonomía institucional, pero, en líneas generales, la Ley busca redefinir la relación Estado-Universidad a partir de la implementación de la evaluación y acreditación de carreras e instituciones, creando instancias de coordinación e incentivo a la generación de recursos propios por parte de las instituciones públicas. Además, establece un nuevo marco institucional que equipara y contiene en una misma lógica la regulación de los subsistemas público y privado, procurando encauzar sobre todo, el crecimiento del número de instituciones privadas y la formación de posgrado, en tanto segmento arancelado de las universidades públicas desde entonces, hecho congruente con la tendencia al acortamiento de los estudios de grado que se introdujera por esta misma norma.

Informe que debe producir el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), con el acuerdo de todas las universidades públicas que lo integran. El CIN fue creado por el Decreto PEN 2.461/85, con el fin de coordinar las políticas públicas, precisamente en el marco del debate por la cuestión del financiamiento del sistema universitario⁹⁸.

Cabe entonces afirmar que la LES vigente, que ya lleva casi 20 años de vigencia y con un considerable número de reformas y ajustes parciales, es una Ley relativamente incongruente y extemporánea en algunas definiciones, sobre todo, a partir de que la nueva Ley de Financiamiento Educativo 26.075, la Ley de Educación Nacional 26.203, ambas del 2006, y que han reafirmado los rasgos históricos característicos del sistema educativo argentino (gratuidad y universalidad), reconfigurando el derecho a la educación en todos sus niveles como un derecho humano fundamental. En la actualidad, la sanción de la Ley 27.204 de *implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en relación a la Educación Superior*, introduce importantes reformas tendientes a dotarla de congruencia con las normas antes referidas, aunque no de manera integral. Básicamente, se apunta a una interpretación más clara de los artículos más “ambiguos” de la LES, a la luz de los principios de gratuidad y universalidad reafirmados bajo el nuevo marco regulatorio de la educación pública en todos sus niveles, aportando así mayor coherencia con el resto de las normas educativas fundamentales.

En este marco, se destaca la certeza sobre la *imposibilidad de arancelar los estudios de grado académico* en todas sus formas y de restringir el acceso vía exámenes eliminatorios de ingreso, sobre la base del reconocimiento de la educación y el conocimiento como bienes públicos y derechos humanos personales y sociales, como se adelan-

⁹⁸ Históricamente, la creación de nuevas universidades estatales no había sido objeto de regulación ni de mayores consideraciones, no obstante, el proceso de creación de Universidades Nacionales ha sido relativamente lento y los debates se enfocaron hacia: la autonomía, la libertad de cátedra, la habilitación al sector privado y, no será sino como consecuencia de las condiciones macroeconómicas imperantes, que se abriera el debate del problema del nivel de finamieto y la distribución de recursos entre las mismas.

tara; cuestiones que, si bien las normas garantizan, se sustentan en la efectiva aplicación de la norma por parte de los gobiernos de turno.

Esta modificación conlleva una nueva contradicción con el andamiaje que se viene desarrollando desde la sanción de la Ley, al *eliminar la consideración de indicadores de eficiencia y equidad* para la distribución de los fondos, priorizando la garantía del principio de sostenimiento sin mermas por parte del Estado, más allá de que puede asegurar estabilidad y menor incertidumbre, produce un vacío formal respecto de la voluntad compartida pero no efectivizada plenamente, acerca del establecimiento de criterios equitativos, transparentes y racionales de distribución de los recursos públicos, sobre la base de acuerdos concertados en el marco del CIN.

Como se dijo, esta cuestión ha cobrado importancia a lo largo del tiempo, suscitando debates y controversias, ya que se asume como un instrumento valioso para inducir mejoras deseables y comportamientos institucionales, si bien, *no existe* un consenso lo suficientemente amplio acerca de cuáles son los indicadores deseables para la determinación de una distribución equitativa y racional.

Quizás esta sea la causa principal por la que ha perdurado en el tiempo el reparto de los recursos públicos entre las universidades nacionales, en base a la distribución anterior con incrementos puntuales en función del incremento general, al que deben adicionarse las asignaciones extraordinarias en función de negociaciones políticas. En suma, subsisten parámetros inerciales y subjetivos, con prescindencia de objetivos orientados a morigerar inequidades o estimular resultados deseables como prescribía originalmente la Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, y con el apoyo de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)⁹⁹, el CIN, ha logrado definir un modelo de determinación de la distribución de fondos recomendable entre

⁹⁹ Cuya creación en 1992, implicó el comienzo de la materialización de diferentes mecanismos de regulación y evaluación de manera creciente.

las universidades (*Modelo de Asignación Presupuestaria*)¹⁰⁰, basado en el cálculo del presupuesto requerido por cada universidad para atender, con criterios objetivos y en condiciones estándares, sus actividades académico-científicas en ejecución, al que se denomina “Presupuesto Normativo”. Se trata de una construcción que tiene inicio en el año 1994 y que concluyera en un primer resultado aprobado colectivamente en 2003, como consecuencia de diferentes Acuerdos Plenarios¹⁰¹ y que reconoce 3 bloques de asignación¹⁰²:

- a) Un bloque de economía de escala, que explica el 45% del monto global determinado, y que se distribuye en base a una parametrización por la cantidad de alumnos calificados en función de la complejidad de la oferta y nivel de actividad.
- b) Un bloque de “presupuesto normativo” estrictamente y que explica el 50% del monto global determinado, y que se distribuye en función de los costos de personal y gastos de funcionamiento.
- c) Un bloque de gastos de Ciencia y Técnica que explica el 5% restante del monto global determinado.

El primer bloque conlleva la definición de la estructura de la oferta y la actividad académica a partir de la definición de alumnos “referenciados” escalados, en función de parámetros de complejidad de las carreras y otros elementos de regularidad y rendimiento (en base a las materias aprobadas declaradas por las instituciones y la brecha con la media general).

100 El actualmente vigente, aprobado por Acuerdo Plenario CIN 978/16, condensa los Acuerdos anteriores, comenzando por el Acuerdo Plenario CIN 465/03 que lo instituyera.

101 Un Acuerdo Plenario previo, no receptado en el modelo que se describe, contemplaba un bloque de asignación para una “función objetivo” que propiciaba la reducción progresiva en 5 años de la incidencia del inciso 1 (gasto en personal) y que registraba un techo promedio observable del 86% en el total del gasto, hasta llegar a un nivel deseable del 75%.

102 El sistema se define aplicable a todas las universidades que cuenten con 10 años de funcionamiento previo y a partir de la generación de bases de información uniformes a partir de los Programas SIU y fue modificado varias veces, incorporando de manera consensuada mejoras a los formulas y los criterios establecidos.

El bloque normativo apunta a la determinación de un modelo de necesidades de personal docente, no docente y autoridades (en cantidades y valores), en función de la estructura y complejidad de la oferta académica y el tamaño establecido en función de los alumnos referenciados en el primer bloque. A partir del quantum determinado, se define una proporción equivalente al 25% para gastos de funcionamiento e inversiones¹⁰³.

Por último, el bloque Ciencia y Técnica se define en base a un porcentaje a aplicar al gasto resultante de la cantidad de docentes-investigadores categorizados, dentro de un esquema normativo instituido a partir del Decreto PEN 2.427/93 y que establece un incentivo a los docentes de las Universidades Nacionales que participen en proyectos de investigación, como forma de estímulo a esta labor y reconversión de la planta docente¹⁰⁴.

De manera que este *Modelo de Asignación Presupuestaria* arribado se sustenta en el cálculo de un gasto teórico por alumno, que no es más que una fórmula de costos de producción que reconoce distintas relaciones técnicas estandarizadas por escala y carrera, es decir, no reconoce ninguna otra especificidad del proceso de formación ni características propias que las Instituciones establezcan y que hacen a su perfil de graduado y contexto social y económico en el que se desenvuelven, sobre la base de una cantidad de alumnos referenciados, que no es más que una estimación de la actividad promedio de los estudiantes, en función de un cálculo de deserción y rendimiento como brecha del promedio general, que no reconoce ninguna otra ponderación del estudiante, en relación a dimensiones como pobreza

103 A esta determinación deben adicionarse otros elementos de características especiales como los gastos propios por los servicios de salud asociados a la formación disciplinar en salud y el funcionamiento de los niveles preuniversitarios, para los que no hay fórmula definida y por tanto se computa el presupuesto histórico, dado el reconocimiento de establecer fórmulas o indicadores comunes.

104 Desde el inicio de la construcción del modelo, se planteó la necesidad de indicadores específicos para otras funciones como extensión o posgrado, luego ampliada a la formación a distancia o el funcionamiento de los medios universitarios de comunicación, pero sin éxito para determinar fórmulas específicas.

o más ampliamente, vulnerabilidad social¹⁰⁵. Sobre esta base, se apoya el cálculo de costos estandarizados de personal y funcionamiento de esa función de producción de la oferta académica ponderada por tamaño y complejidad de manera teórica. El 5% restante, se determina en base a las condiciones vigentes de desarrollo de la ciencia y técnica, al reconocer las proporciones existentes de docentes-investigadores categorizados.

Es decir, se trata de un modelo que, a priori, presenta una alta multicolinealidad entre las variables explicativas, dado la relación evidente entre la cantidad de alumnos y las demás variables involucradas. Por otra parte, la definición de “alumnos referenciados” surge de una estandarización de las carreras que no reconoce otra ponderación de complejidad asociada a las condiciones objetivas de su desarrollo ni de las características socioeconómicas de los estudiantes, solo reflejada parcialmente en función del rendimiento medido como brecha del promedio. Por tanto, tampoco contempla incentivos o compensaciones que favorezcan la reducción de esas brechas de rendimiento, ni de condiciones de funcionamiento reales respecto de las ideales que se pudieran establecer. En suma, *se trata de un esquema que tiende a reproducir las condiciones de producción existentes, pero de manera más sofisticada que las que objetivamente aseguran los presupuestos históricos que dieron lugar a su existencia.*

De hecho, el objetivo del modelo construido tenía por objeto sustituir la distribución tradicional con base en la asignación histórica sin sustento en metas, resultados o necesidades objetivadas, asumiendo que el presupuesto global determinado expresa el requerimiento de cada institución en base a condiciones estándares, con base en sus alumnos referenciados, determinados de manera confiable, homogénea y pertinente; lo que requeriría un esfuerzo adicional en la parametrización de los alumnos referenciados y la complejidad de la oferta, incorporando las brechas existentes entre

105 En este sentido, cuestiones como la equidad de género o las barreras que enfrentan los pueblos originarios, no solo lingüísticas, pueden entenderse con idéntica pertinencia a la hora de construir indicadores.

las condiciones reales e ideales, tanto de los estudiantes como de la oferta académica.

El resultado arribado solo permite detectar la brecha existente entre la asignación real y la ideal de la función de producción uniforme que resulte para cada universidad. Sobre esta base, el modelo solo se propone la asignación de los recursos incrementales de manera consistente con el mismo, es decir, con el consiguiente ajuste de los presupuestos históricos de manera progresiva hacia el mencionado presupuesto normativo, conforme la intensidad de los incrementos de financiamiento que se dispongan¹⁰⁶.

Se trata de un modelo perfectible y progresivamente sofisticable en cuanto a la determinación del “alumno referenciado” y la complejidad de las estructuras, tal que permita un ajuste natural en función de la ampliación efectiva de la oferta, y lo que es más importante, la adecuación y mejoramiento de sus condiciones de producción, en función de las disponibilidades y las particularidades del medio en que se desenvuelven las universidades¹⁰⁷.

En sus considerandos, el modelo solo establece una fórmula “ideal” para la distribución de recursos públicos para el financiamiento del funcionamiento de las universidades, dejando de lado los requerimientos de inversión o de infraestructura que demanda la igualación de las condiciones reales de funcionamiento de las carreras, sobre la base de entender que deberían ser contemplados por otros mecanis-

106 Por otra parte, el modelo construido solo tiene por objeto determinar la distribución ideal del quantum asignado y no la determinación de la cuantía de recursos necesaria para mantener las condiciones educativas existentes en cada universidad, menos aún, para atender metas de crecimiento o de satisfacción de la demanda. De manera que tampoco resuelve la vulnerabilidad del sistema en el contexto de ajuste presupuestario.

107 A estas observaciones, deben sumarse las necesidades de recursos que planteen las elecciones de desarrollo estratégico de las universidades y que por igual merecen un esfuerzo de construcción de indicadores consistentes. Se trata de un andamiaje que debe tener sustento en la dirección que se exprese en los planes estratégicos de gobierno en todos sus niveles, cuestión que, en el actual contexto de aliento excluyente al mercado como único ordenador del crecimiento y desarrollo económico, resulta por lo menos contradictorio.

mos y fuentes de financiamiento, por medio de proyectos elegibles por procedimientos de evaluación social y económica convencionales.

Si bien, el modelo conlleva la eliminación de la conflictividad subyacente en el sistema basado en el presupuesto anterior ajustado como consecuencia de negociaciones políticas, sus resultados distan mucho del logro de objetivos esenciales como la equidad.

Asimismo, el sistema propuesto se asienta en la posibilidad técnica de elaborar indicadores válidos, y confiables, resultante de la construcción del Sistema de Información Universitaria (SIU) desde 1996 hasta la fecha, en un proceso de desarrollo continuo que puede sentar las bases para un modelo de asignación más ambicioso.

En la práctica, el modelo tuvo aplicación sobre fondos públicos a distribuir que, en el mejor de los casos, tuvieron una incidencia del 1% en el total de los recursos públicos, en simultáneo con asignaciones adicionales discrecionales (y por parte de ambos poderes públicos), con el agravante de engrosar la base histórica de los presupuestos específicos, en una cuantía aún más significativa, por lo que la brecha entre la asignación real y la ideal modelizada para cada universidad continuó un sendero irregular de ensanchamiento. En síntesis, no fue posible incorporar de manera integral criterios objetivos de distribución y de manera gradual, a partir de la sanción de la LES.

Sin perjuicio de lo anterior, a los fondos distribuidos, deben adicionarse los mecanismos de asignación de *recursos adicionales*: fondos específicos para impulsar objetivos de política y que han tenido una importante relevancia. En efecto, desde 1995, infinidad de programas se han implementado para distribuir recursos incrementales con diferentes criterios de asignación (por fórmulas, por asignaciones relativamente competitivas o de manera específica sin determinar), entre los que se destacan: el Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas (PROUN), que aún existe, los programas de implementación de carreras y de mejoramiento de la calidad por

medio del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), entre otros que con diversa intensidad y continuidad han llegado a tener una incidencia promedio del 3% en el total de los recursos asignados a la educación universitaria¹⁰⁸.

En síntesis, la aplicación de los indicadores del modelo presuponen de manera implícita un universo social compuesto de elementos homogéneos, es decir, asumen que todas las instituciones universitarias se insertan en contextos similares y que sus estudiantes referenciados son idénticos en sus características sociales, culturales, y económicas en promedio, y por tanto, las instituciones operan en espacios territoriales igualmente similares, por lo que, podemos afirmar que la aplicación de este esquema sofisticado de gasto por alumno sin más, tendría un impacto indeseable en términos de equidad, ya que no se reflejan la realidad de las condiciones de funcionamiento de las instituciones, ni la diversidad de sus proyectos institucionales, como así tampoco, parámetros de deseabilidad que operen como incentivos.

El sistema universitario argentino en cifras. A modo ilustrativo, se resumen algunas cifras que permitan dimensionar la estructura del sistema público universitario argentino actual, para apreciar las diferencias al interior de sus instituciones y su comparabilidad a nivel de país, a fin de poder reflejar cuantitativamente sus virtudes y debilidades y eventualmente, sus inconsistencias, en relación a los principios directrices y el modelo universitario argentino, heredero de la Reforma Universitaria y la supresión de aranceles de 1949.

Actualmente, el sistema universitario argentino se compone de 56 instituciones universitarias nacionales¹⁰⁹, de las cuales, como se dijo, 17 son de reciente creación, y por tanto, no cuentan con ninguna

108 Estos mecanismos han tenido una incidencia creciente hasta 1998, llegando a representar el 15%, para disminuir desde entonces, estabilizándose alrededor del 3% en los últimos años.

109 A ellas, pueden adicionarse los Institutos Universitarios Nacionales (7) y las Universidades provinciales (6) para reunir el sistema público en su conjunto.

referencia de presupuesto normativo deseable ya que no forman parte del mencionado modelo de pautas.

El presupuesto global asignado para 2018 implica una inversión pública de u\$s 4.700 millones, a lo que deben adicionarse u\$s 66 millones más para el financiamiento de programas específicos de fortalecimiento y desarrollo (1,4% del total asignado), que serán resorte de decisión del gobierno, más u\$s 200 millones para obras de infraestructura de varias universidades, con criterio de asignación no transparente y sujeto a disponibilidades financieras. Asimismo, deben adicionarse otros u\$s 70 millones a distribuir de manera no uniforme como recursos adicionales extraordinarios (o sea, sujetos a disponibilidad presupuestaria), pero cuya distribución ya fue establecida por el Congreso Nacional al momento de la aprobación del presupuesto, producto de la negociación política¹¹⁰.

Es de señalar que las 17 instituciones de reciente creación absorben el 8,2% del total del presupuesto asignado, por lo cual, las 39 restantes absorben el 91,8%, destacándose que las 7 más antiguas y más grandes reúnen el 51,3% del total del presupuesto asignado. Se trata de una distribución apoyada en la base histórica presupuestaria, a la que deben adicionarse las asignaciones discrecionales ya comentadas¹¹¹.

Por otra parte, de acuerdo a Cetrángolo y Curcio (2017), tomando como base la ejecución del año 2015, el 85% del gasto es aplicado a recursos humanos, en el caso de las universidades “en régimen” (es decir, dentro del referido *Modelo de Asignación Presupuestaria* del CIN), mientras que el 57% insume este componente en el caso de las de reciente creación, proporción que resulta razonable dado el peso de los gastos de inversión inicial que estas universidades realizan.

110 En otras palabras, podemos afirmar que del total de la cuantía de recursos resultantes, el 98% son de libre disponibilidad, si bien existen regulaciones uniformes que inciden en esta libre aplicación, como lo es el régimen uniforme de retribuciones y de negociación colectiva centralizada.

111 En el caso de las de reciente creación, las asignaciones que tienen origen en un fondo específico que representa el 6,4% del presupuesto asignado para este conjunto.

Por su parte, y tomando como base los datos disponibles a 2014, del total de 1.430.982 alumnos regulares¹¹², el 95,4% pertenece a las universidades públicas en régimen, mientras que el 4,6% a las de reciente creación. Naturalmente, este guarismo varía año a año, ya que las de reciente creación incrementan su participación con mayor intensidad que el resto, en consonancia con el periodo inicial de desarrollo y apertura de su oferta académica a un nuevo público que incorpora nuevos estudiantes.

De manera que, en función de la disponibilidad de datos, podemos estimar una inversión anual por alumno del orden de los 3,630 u\$s en promedio (en base a datos de estudiantes a 2014), y que en el caso de las de reciente creación, ascendería a 4,519 u\$s anuales en promedio, es decir un 24,5% mayor, dado la fuerte incidencia de otros rubros del gasto relacionados con los requerimientos iniciales de equipamiento e infraestructura.

En este sentido, el estudio antes mencionado evalúa la fuerte dispersión en la inversión de recursos por alumno (computando el gasto realizado en el año 2015 y la cantidad de alumnos al año 2014), demostrando una variación de 8 veces mayor en un extremo a 5,6 veces menor en el otro extremo, como resultado de las distorsiones acumuladas en la asignación presupuestaria que hemos comentado¹¹³.

Otros autores, en cambio, analizan la estructura de la inversión anual en términos de graduados, como forma de enfatizar un monto de inversión, 15 veces superior en promedio al resultante por alumno y con idéntico grado de dispersión entre las instituciones¹¹⁴.

112 Podemos afirmar que se trata de un sistema tipificable como grande, en comparación con la mayoría de los países de América Latina.

113 El trabajo no discrimina el caso de las universidades nuevas, cuyas condiciones no son comparables, dado los requerimientos extraordinarios iniciales, que amplificaría el rango de variaciones observado.

114 Guadagni, Alieto (2016), en base a un trabajo realizado para la Universidad de Belgrano y publicado por el Cronista Comercial, concluye que la inversión anual promedio por graduado fue de 56,902 u\$s, sosteniendo que conlleva un mayor gasto comparado con otros países de la región, e inclusive industrializados, como consecuencia de la mayor deserción y atraso en la graduación a nivel nacional.

En otros términos, y en base a datos de UNESCO¹¹⁵, es de señalar que el promedio de gasto público regional destinado a la educación superior en términos de PIB, y que rondaba el 0,87% en promedio al año 2000 pasó a 1,27% en 2014, lo que implica un gasto promedio anual por estudiante de u\$s 2.381, pero con enorme variabilidad entre países. Este resultado es bastante inferior al evidenciado en los países desarrollados.

Argentina, con mayor nivel de inversión medido en estos últimos términos, registra una proporción apenas superior al 1% del PIB (bastante inferior a países como Cuba, Venezuela, Bolivia o Costa Rica, por citar algunos casos), nivel que duplica la inversión registrada durante la década del 90 cuando se configurara normativamente el sistema universitario actual. Es decir, se ha registrado una fuerte recomposición del gasto público en el sector, en concordancia con el proceso de masificación que se comentara.

A fin de apreciar la significatividad de estos datos, es necesario señalar que los países de la OCDE¹¹⁶ invertían en el año 2014 16.143 u\$s por estudiante en promedio en educación superior, sosteniendo de manera bastante estable un aumento del gasto en educación superior, a un ritmo más alto que el de la matrícula¹¹⁷.

Desde el 2016, el presupuesto universitario enfrenta al desafío de sostener dicho nivel en un nuevo contexto. Muchas universidades atraviesan dificultades financieras y necesitan asistencia urgente, a la vez que los fondos adicionales globales previstos en el presupuesto vigente han sido objeto de debate en torno a la forma e intensidad con que han sido aplicados y pierden significatividad económica, ya que el presupuesto global se ha estancado en una proporción cercana

115 <http://uis.unesco.org/>

116 Según datos extraídos de “Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2017” elaborado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Reino de España (<https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>).

117 Nótese que el gasto público consolidado en educación (para todos sus niveles) en los países de la OCDE, ronda en promedio, el 11,3% del PIB, guarismo que casi duplica la proporción aspiracional establecida en 2010 en Argentina del 6%.

al 0,99% del PIB, junto con un menguante nivel de inversión en infraestructura y que, en consecuencia, refleja un verdadero congelamiento de la realidad actual sin contemplar necesidades pendientes ni fondos adicionales para el desarrollo del sistema o para su mejoramiento, ni direccionamiento de la educación universitaria hacia objetivos de interés nacional en favor del crecimiento del país, como así tampoco, recursos extraordinarios para arbitrar soluciones a los problemas financieros urgentes que se observan.

Es en este contexto que se ha producido una intensificación de los recursos adicionales resultantes de la negociación política, repercutiendo adversamente en la construcción siempre pendiente de un sistema universitario más equilibrado y en el cual los recursos se distribuyan de acuerdo a criterios capaces de articular objetivos de calidad científico-académica y equidad socioeducativa. Esto lleva a que la situación de las universidades de reciente creación sea aún más acuciante, ya que los recursos menguantes habrán de impedir el despliegue de sus funciones sustantivas y la cobertura de la infraestructura mínima necesaria antes del periodo de maduración de la institución.

Reconocer que la inversión en educación superior es un mecanismo esencial para la acumulación de condiciones para el desarrollo intelectual, social y productivo de carácter equitativo, que solo puede prosperar en condiciones de transparencia y equidad en la asignación de los recursos y de orden cualitativo de funcionamiento de las instituciones bajo una autonomía responsable, nos retrotrae a las reflexiones que alentaron los reformistas del 18 en torno a la contribución de la universidad pública a la realización de las sociedades en su conjunto.

5. Reflexiones en torno al uso de indicadores “objetivos”

Lo dicho hasta aquí no conlleva un juicio acerca de los indicadores expresados (*gasto por alumno* o *gasto por graduado*), en tanto medidas óptimas para la distribución de recursos públicos entre las instituciones. Es lo que trataremos de desarrollar a continuación.

La asignación de recursos presupuestarios a las universidades públicas y los criterios con los que evaluar su utilización son cuestiones políticas cruciales, ya que condicionan el desempeño del sistema y de sus instituciones. ¿Es entonces deseable asignar estos recursos en base a fórmulas o modelos generales que busquen “incentivar” algunas formas de encarar la tarea universitaria? En principio podemos responder afirmativamente, pero es necesario introducir nuevos elementos a lo dicho hasta aquí.

En este sentido, ya hemos dicho que el esquema de financiamiento público de base histórica gira en torno a la reproducción año a año del esquema de distribución vigente, el cual se referencia aproximadamente, a la matrícula de cada institución. Como se dijo, suele ser criticado por incentivar a mantener el “statu quo”, ya que los recursos no se otorgan en base a criterios que impulsen a mejorar la calidad de las actividades y sus resultados. Según, la opinión algunos autores, ello derivaría en que la duración real de las carreras se extienda¹¹⁸, que los sistemas de información no reflejen de manera adecuada la deserción, etc. Por otra parte, esta modalidad constituye un terreno fértil para que germine la tentación de negociar caso por caso las asignaciones que complementan el núcleo presupuestario.

a) *La tasa de graduación.* La discusión en torno a cómo reemplazar o complementar esta distribución por otra que incentive mejoras en el desempeño de cada institución, suele dar lugar a la idea de aplicar

118 Ya que sólo si aumenta la cantidad de alumnos crece la base que permite reclamar recursos. Ver Delfino y Gertel, 1997.

modelos basados en indicadores “objetivos”. Pero, ¿cómo formalizar los resultados de las actividades universitarias? Si cernimos la cuestión a las actividades docentes, podemos tomar como ejemplo un indicador muy difundido: *la tasa de graduación*. Esta, de hecho, al ser utilizada para evaluar la “calidad” del trabajo de cada institución, revela mejores resultados en las universidades privadas que en las públicas, lo que hablaría en favor de la tarea que se desarrolla en las primeras¹¹⁹.

¿Esto es así? Por un lado, ya Delfino y Gertel (1997) alertaban acerca del “alto riesgo” que conlleva su adopción “(...) porque las mayores exigencias en materia de resultados, como la relación entre egresados e ingresantes (...) podrían también evadirse reduciendo el nivel académico. Es decir, la implementación sin más de un modelo semejante puede implicar nada menos que un incentivo a la baja en la calidad de la enseñanza a fin de aumentar a toda costa dicha tasa”¹²⁰. Esto lleva a preguntarnos si todo modelo de esa índole no requiere ser complementado con elementos *cualitativos*. Una adecuada valoración de la calidad de la formación impartida, por ejemplo, necesita evaluar a largo plazo el desempeño de los graduados de cada universidad¹²¹.

Pero más allá de esto, cabe plantearse que la aplicación de estos indicadores pone entre paréntesis las condiciones sociales en que se da el accionar de cada universidad. Si esto es así, la aplicación sin más de tales indicadores puede tener un efecto indeseable en términos de equidad. Un indicador como la tasa de graduación parte del supuesto de que todas las instituciones universitarias actúan en contextos simi-

119 Ver por ejemplo: “*Nuestra graduación universitaria es escasa*” de Guadagni, Alieto y Boero, Francisco, en *El Cronista Comercial*, 02-08-2016, Buenos Aires; o en “*Más matriculados, pero pocos graduados en las universidades*” *La Nación*, 27-03-2015, Buenos Aires.

120 Citado por Pérez Rojas, Mariano (2000): “*Tendencias de financiamiento universitario: su implicancia sobre las relaciones entre la universidad y el Estado*”. En *Faces* Año 6 N° 8, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP), Buenos Aires.

121 Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los estudiantes que desarrollan sus estudios en el tiempo previsto en el plan de estudios suelen ser los que pueden dedicarse a tiempo completo y poseen recursos para hacerlo.

lares y que toda diferencia en los resultados obtenidos puede ser, por lo tanto, atribuida solamente a su eficacia.

Sin embargo, esos contextos diversos condicionan de distinto modo a cada población estudiantil y sus posibilidades de acceder al conocimiento complejo; lo que conduce a su vez a que cada universidad enfrente distintas dificultades para cumplir su tarea, y deba plantearse estrategias específicas tendientes a enfrentarlas, y una demanda diferencial de recursos. Si esto no se prevé, todo modelo asignará valores más altos a las que trabajan con una población que de por sí trae a la universidad un background educativo que favorece su desempeño académico (y que, además, puede dedicar más tiempo a sus estudios). Un modelo presuntamente racional y neutro daría lugar a que los recursos fluyan hacia sectores de por sí más favorecidos, y a las instituciones que los acojan en mayor proporción, lo que favorecería las tendencias a la concentración que hemos observado como un mecanismo implícito de concentración de la riqueza.

Esto podría evitarse, incorporando *criterios que tengan en cuenta las características socioeducativas de la población estudiantil y del área de influencia de cada universidad*, de modo de atender las peculiares necesidades de cada una y propender así a una mayor equidad en la distribución de la inversión educativa. Ejemplos de tales indicadores son: la proporción de estudiantes que conforman la primera generación que en su grupo familiar accede a la educación universitaria; la tasa de escolarización superior universitaria; el porcentaje de profesionales en la población económicamente activa en la zona de influencia, o bien los Índices de Vulnerabilidad Social (IVS) que tienen difundida aplicación en distintas medidas de política.

b) La distribución por alumno. Este indicador resulta inaplicable, y especialmente para las universidades recientemente creadas, frente a otras que ya poseen más de un siglo de existencia. En efecto, las nuevas universidades requieren infraestructura, equipamiento,

recursos humanos y organización institucional desde cero, con lo cual, la inversión requerida por alumno ha de ser necesariamente mayor a la de las universidades más antiguas. Mantener, adaptar, modernizar o mejorar infraestructura o equipamientos requiere una inversión importante; adquirirlas o construirlas de cero, requiere aún más.

En consecuencia, y sin entrar en consideraciones técnicas más específicas con respecto al tamaño de cada universidad y el diferente y diverso “*gasto por alumno*” que cada una de ellas ha de requerir en función de estas cuestiones, para ofrecer un mismo nivel de servicios, que son invisibles en los análisis simplificadores tradicionales.

Sin embargo, fruto de la reacción de aquellas comunidades universitarias tradicionales que se sienten afectadas en sus privilegios, se ha insistido en criticar la distribución del presupuesto universitario nacional, al dejar establecido que las universidades recientemente creadas reciben proporcionalmente más recursos que las universidades más grandes y antiguas, en prueba del perjuicio que ello conlleva para las comunidades universitarias más consolidadas y reconocidas. Estas apelan al argumento de los “recursos por alumno” como indicador presuntamente apto para mostrar cómo favorece indebidamente a estas nuevas universidades a costa de las tradicionales¹²².

Es sabido que la presentación de cifras e indicadores formales cumplen una función retórica en el debate político, que es la de dotar a un argumento de verosimilitud y legitimidad, basada en la presunta “objetividad” y “neutralidad” que les otorga su racionalidad técnica. Pero por sobre todo, este indicador formal permite esconder de manera eficaz a las bases ideológicas de la posición que intenta

122 Además, es posible constatar que una porción considerable de sectores del mundo universitario o las corporaciones científico-profesionales alzan su voz de condena a la creación de estas universidades. Condena que se reitera, sobre todo, en cada ocasión en que el Congreso discute el presupuesto del año siguiente, al intentar instalar la falacia de que las nuevas universidades se apropian del presupuesto que les corresponde a las universidades tradicionales.

naturalizar como la única que “racionalmente” puede ser objetivo de la acción pública¹²³.

No se trata de decir que no deben usarse indicadores cuantitativos para describir una situación social, sino que éstos no agotan esa caracterización y, que nunca existe solo uno que se pueda utilizar. Además, como la realidad social está atravesada por distintos conflictos, la elección de uno u otro nunca es neutral.

En suma, utilizar el *gasto por alumno* para comparar el accionar de distintas universidades es una herramienta que tomada de manera aislada resulta falaz y que, más allá de pretender dotar de “objetividad” un reclamo de las universidades más grandes y antiguas por más recursos, conlleva elementos ideológicos que caracterizan la situación política actual.

c) *La amenaza de la redistribución.* ¿Qué implica pretender que la inversión por alumno sea equivalente entre las nuevas universidades y las instituciones tradicionales? Resulta evidente que si el Estado gasta lo mismo, lo que está haciendo es convalidar las diferencias sociales previas, y su acción sería neutral con respecto a la situación previa. De ahí que puede inferirse claramente cuáles son las raíces ideológicas de la omisión de esta pregunta en estos análisis “técnicos” basados en indicadores presuntamente neutrales y objetivos. ¿Debe el Estado invertir –en términos proporcionales– lo mismo en instituciones situadas en un territorio que cuenta con una tasa de escolarización de nivel superior del 9,9%, como la de Moreno, con otras asentadas en áreas que duplican ese porcentaje? ¿Debe dejarse de lado que en la Capital Federal la magnitud relativa de la población que completó estudios de nivel superior (20%), triplica la del resto del área metropolitana de Buenos Aires, y quintuplica, por ejemplo, la de Moreno (3,8%)?

123 Especialmente cuando el clima de época naturaliza, a su vez, ciertas premisas ideológicas, como los principios mismos de la realidad social, en los cuales, los argumentos técnicos que también se basan en ellas, parecen los únicos razonables.

Creemos que, por el contrario, a la hora de distribuir los recursos presupuestarios, es necesario perfeccionar los indicadores que se usen, de tal modo de poner en evidencia la disparidad socioeducativa entre las áreas de influencia de cada universidad.

Lo anteriormente expresado implica poner en discusión que el Estado impulse una política de redistribución de la riqueza y oriente recursos hacia territorios cuya población posee menores ingresos. El acceso a la educación superior puede implicar un elemento estratégico a la hora de asegurar que las futuras generaciones provenientes de los sectores de menores ingresos, cuenten con más y mejores elementos para desarrollarse en el mercado laboral y en la vida social y política.

Además, la matrícula resultante de la creación de estas universidades que, en un 93% es primera generación de estudiantes universitarios en sus hogares, constituye una expansión neta del sistema, y por tanto, requiere una inversión pública acorde, ya que no se trata de una redistribución de alumnos, ni una distorsión distributiva de esa inversión.

Esta polémica no solo atraviesa el ámbito universitario, y adquiere una relevancia especial en el presente. El ciclo político abierto a fines de 2015 se alimenta de demandas sociales diversas, cuyo núcleo parece sostenerse en la presión de los sectores más concentrados para recuperar resortes de poder y, en ese marco, han buscado reiteradamente desprestigiar y devaluar el status institucional de las universidades de reciente creación. Esto puede restringir el acceso de las nuevas universidades a los recursos que hagan posible la continuidad de su pleno desarrollo institucional.

6. El financiamiento de las universidades públicas de reciente creación

Como se ha dicho, con frecuencia se discuten los aportes del Estado para el sostenimiento de las Universidades Nacionales, particularmente, en lo que atañe a las de reciente creación, sobre la base de argumentos de eficiencia económica. Hasta aquí, hemos contribuido a este debate, procurando ampliar la perspectiva desde la cual parece pensarse la cuestión.

Creemos que la pregunta acerca de si deben o no crearse y ponerse en funcionamiento nuevas instituciones educativas no puede responderse, so pena de un reduccionismo meramente instrumentalista.

Algunos parecen entender este debate como una discusión restringida a la “localización” de las partes de un sistema, localización que parece ser pensada, sobre todo, con base en un criterio de “eficiencia”. Existe algo así como un modelo jerárquico implícito, según el cual, en algunos lugares, corresponde que se desarrolle el quehacer universitario pleno, mientras que, en otros, solo resulta “racional” que se “presten servicios universitarios”. La distribución actual de los “recursos” del sistema (edificios, docentes, presupuesto, etc.) es naturalizada como un punto de equilibrio estático y cualquier decisión en contrario es “nivelar para abajo”; solo hay que hacer lo que la distribución vigente permite. Allí donde el capital y las capacidades humanas acumuladas así lo hagan posible, habrá vida universitaria y pleno despliegue de institucionalidad. En el resto, habrá “prestación de servicios”: una geografía jerarquizada con centros y periferias¹²⁴.

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) no es un espacio integrado y homogéneo, más bien expresa las desigualdades que dominan nuestra sociedad. En este sentido, la reciente creación de

124 El planteo es idéntico al de las leyes inexorables de la economía ortodoxa, en el cual “alterar la dotación de factores” resulta ineficiente. Esta racionalidad cumple una función esencialmente conservadora.

universidades en sus distritos de borde, donde predominan los bajos ingresos, los empleos menos calificados y diversas barreras de acceso a la educación superior, expresan la voluntad colectiva de asegurar la igualdad de oportunidades y una redistribución de los recursos.

Entre 2003 y 2015, la política educativa alcanzó importantes resultados en materia de inclusión y ampliación de derechos. La creación de las “Universidades del Bicentenario”¹²⁵ es ejemplo de ello, al facilitar el acceso a la educación universitaria a amplios sectores de la población que antes hallaban barreras materiales y simbólicas para hacerlo.

La creación de nuevas universidades no debe ser pensada desde un criterio ilustrado, fundado en la autoridad real o presunta de los especialistas; demasiadas veces, la misma ilusión tecnocrática ha ganado espacio en el proceso decisorio y sus resultados han sido decepcionantes. No es una cuestión que se decida desde la razón técnica, sino que es una cuestión esencialmente política¹²⁶.

Entendemos que es necesario repensar los términos de este debate para plantearlo sobre un eje de mayor alcance que el de la eficiencia económica y que ponga en juego la racionalidad sustantiva de la vida universitaria en la Argentina actual. A nuestro juicio, no se trata de pensar al sistema universitario solamente como una disposición de medios con arreglo a fines sobre la base de las funciones canónicas de: formar profesionales, producir ciencia, inclusive prestar servicios de manera eficiente en la aplicación de los recursos.

125 En referencia a las Universidades Nacionales de Moreno, de Avellaneda, Arturo Jauretche, del Oeste y de José C. Paz, las que constituyen una tercera generación de universidades del conurbano bonaerense, y que fueran puestas en funcionamiento en el año 2010.

126 Un cabal ejemplo de lo que ha significado la creación de universidades nuevas en esta última década, es el caso de la Universidad Nacional de Moreno situada en el 3° cordón del conurbano que registra el singular indicador de que más del 70% de sus estudiantes son primera generación de egresados del nivel secundario en sus hogares; lo cual denota un hecho de movilidad social y un desafío de inclusión para esta Casa de Estudios.

La creación de nuevas universidades no puede ni debe agotarse en referencia a esas funciones, las que huelga recordar, sintetizan la misión y objetivos de la universidad que también nos legara la Reforma Universitaria del 18. La universidad no solo debe producir profesionales y patentes, sino que debe contribuir, desde su tarea específica a recrear el tejido social de la Nación. Es en este marco en el que creemos que la creación de estas instituciones constituye una revolución silenciosa por su potencialidad para contribuir a la estrategia común para alcanzar un desarrollo sustentable del país en su conjunto.

Las nuevas universidades responden a la necesidad de democratizar el acceso al conocimiento, proveer a la investigación y desarrollo tecnológico aplicados a fines socialmente útiles y a la vez, alcanzar una mejor relación de cobertura de la educación superior en relación con la distribución geográfica de la población; es decir, dar un paso más hacia el objetivo de construir una sociedad más equitativa y capaz de llevar a cabo un proceso de desarrollo sostenido.

7. Conclusiones

Las elecciones en torno al financiamiento público de la educación en todos sus niveles, definen el horizonte de posibilidad real de los principios rectores que las leyes y los planes consagren. También podemos afirmar que reflejan la elección pública de los gobernantes y por su intermedio, de las sociedades, en la medida que dichas decisiones de inversión en educación sean legitimadas periódica e indirectamente por el voto ciudadano. En este sentido, la determinación del presupuesto de las universidades nacionales siempre es materia de debate público, no solo porque condiciona el desempeño del sistema en su conjunto, sino porque a su vez afecta sus posibilidades de incidir en el proceso de desarrollo nacional y territorial, dado los fines trascendentes de la universidad pública, legado indiscutible del proceso reformista que hoy transita su centenario.

Hemos señalado que, en la última década el presupuesto universitario argentino global paso del orden del 0,5 al 1,02 por ciento del PIB en 2015, lo que implicó una inversión educativa creciente no solo en cantidad de nuevas instituciones incorporadas sino también en cuanto a más presupuesto real por institución, lo que se ha reflejado en una mayor matrícula de estudiantes universitarios, la implementación de nuevas carreras y de diferentes programas de desarrollo y mejoramiento de la calidad educativa en base a indicadores objetivos y proyectos elegibles que a su vez redundaron en el desarrollo de las estructuras de funcionamiento de las universidades y, con ello, la base de sus presupuestos históricos. Este fenómeno es consecuencia de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo que constituyó un cambio auspicioso en su momento, aunque los mecanismos tradicionales de asignación y su impacto en la equidad, en opinión de muchos autores, dejen mucho que desear. A nuestro juicio, el mejoramiento permanente de estos mecanismos, solo es posible si avanzamos en la institucionalización de este cambio, cuestión que en el actual contexto macroeconómico y de cambio de orientación en la política y rol del Estado, nos retrotrae a situaciones que parecían superadas hasta hace poco tiempo.

En este sentido, hemos visto que el presupuesto público de las universidades se determina en base al anterior, lo que garantiza la reproducción de la estructura existente y refleja de modo aproximado la matrícula de cada institución. Esta “asignación de base histórica” suele ser criticada, dado que incentivaría mantener el “statu quo” en cada institución, ya que no se las impulsaría mejorar la calidad de las actividades ni sus resultados.

Hemos señalado también que, dado el consenso existente en torno a la necesidad de otros esquemas basados en fórmulas o “modelos” que tiendan a recompensar resultados estimados como deseables, se ha conformado un *Modelo de Asignación Presupuestaria*, producto de diferentes acuerdos del CIN desde hace casi dos décadas, con el fin de determinar un presupuesto normativo deseable para cada institu-

ción y contribuir así, a una asignación equitativa de los recursos que atienda objetivos de calidad y escala, conforme la estructura desarrollada¹²⁷. Se trata de un modelo perfectible, ya que solo apunta a una distribución coherente de los recursos disponibles en función de una estructura de costos ideal uniforme, como única condición de equidad distributiva.

Sin embargo, hemos afirmado que su aplicación es acotada y por tanto, predomina el esquema tradicional de base histórica; lo cual, en contextos de ajuste fiscal y/o cuando la asignación es insuficiente, alienta los incrementos resultantes del “presupuesto negociado” con las autoridades de turno o en el marco del tratamiento parlamentario. Actualmente, el presupuesto público destinado a la educación universitaria registra un estancamiento a partir del 2016, en el que recobran intensidad en la agenda de política los debates sobre la distribución y el nivel de insuficiencia de los fondos aportados.

Aunque también coexisten otros fondos, concursables y no, para programas de desarrollo o acciones estratégicas prioritarias en función de políticas de Estado, y para financiar inversiones, inclusive para atender situaciones de necesidad y urgencia, estos no han contribuido a evitar los incrementos individuales negociados de manera discrecional, y por tanto, no han favorecido el mayor rigor sistémico de la manera acotada que se ha definido de la asignación presupuestaria.

Lo dicho exige un esfuerzo por perfeccionar el *Modelo de Asignación Presupuestaria* construido para sustituir la distribución tradicional con base en la asignación histórica sin sustento en metas, resultados o necesidades objetivadas como se suele argumentar, ya que sus determinaciones expresan el requerimiento de cada institución en base a

127 Como se dijo, este modelo excluye a las universidades que no tengan más de diez años de funcionamiento, las cuales se encuentran en pleno proceso de desarrollo institucional y organizacional y por tanto, no hay aún parámetros suficientes para un cálculo como el que propone este modelo, situación en la que se encuentra actualmente casi el 30% de las instituciones del sistema público universitario.

condiciones estándares, y con base en sus alumnos referenciados de homogénea, sin ningún elemento de pertinencia ni de ajuste de las brechas existentes entre las condiciones reales e ideales, tanto de los estudiantes como de la oferta académica.

En cuanto a las universidades nacionales de reciente creación, cuya asignación no puede reducirse al mero reconocimiento de la estructura alcanzada a cierto momento, ni a una cuestión de eficiencia económica estática tal como suele hacerse de manera reduccionista, ya que su existencia radica en razones de naturaleza esencialmente política, como la necesidad de redistribuir el acceso al conocimiento, plantean un esfuerzo adicional para determinar los recursos necesarios para cada una de ellas, que aún no se resuelto, siquiera de la manera limitada como al resto del sistema.

En consecuencia, es indispensable proseguir con el esfuerzo colectivo por las buenas prácticas en materia presupuestaria para poder arbitrar las soluciones a los problemas reales, establecer refuerzos transparentes para todas las universidades en base a este modelo de pautas y, lo que es más importante, asegurar fondos para el desarrollo del sistema universitario para no retornar al histórico modelo con que funcionó el sistema por décadas, no solo un mero afán institucionalista por sostener reglas que, aun cuando precarias, nos garantizan cierto equilibrio y una mínima racionalidad en la asignación de fondos, sino en genuina defensa de la universidad pública.

La inclusión como estrategia para reducir la desigualdad en la participación en la sociedad, está vinculada a condiciones de equidad de acceso, progreso y terminación de estudios en el nivel superior y debe ser incorporada en un modelo de asignación de recursos que se precie de racional y objetivo. Como hemos afirmado, la generación de oportunidades sin considerar las diferentes necesidades de los grupos excluidos y condiciones de partida en términos de capital cultural, implica la no superación de las desigualdades de fondo para su avance, desarrollo integral y participación social y lo que es peor,

agudizar la repitencia, el abandono de estudios y el desaliento, con un alto costo social y económico para el Estado.

Sin duda, un claro ejemplo de la estrategia de inclusión es el caso argentino, con la reciente creación de universidades nuevas, muchas de ellas con asiento en el AMBA, ya que se insertan en un medio socioeconómico muy desfavorable, y atienden a estudiantes de escasos recursos, tanto económicos como culturales. Es claro que el objetivo de su creación se cierne sobre la creación de oportunidades para que estos jóvenes continúen sus estudios en la universidad, generando un proceso social ascendente; lo cual, requiere de la profundización y visibilización de la agenda de la inclusión social¹²⁸.

Por su parte, podemos afirmar que la insuficiencia de recursos públicos para la educación superior se ha mantenido siempre vigente, más allá de los avances y retrocesos en los mecanismos de asignación presupuestaria que mejoren la eficiencia del gasto público y en menor medida, el aliento al aumento de recursos propios, altamente correlacionados con los vaivenes del ciclo económico. Sin duda, reafirmar una política de financiamiento de la educación superior como la instrumentada a partir de la sanción de la Ley 26.075, contribuyendo a un horizonte de previsibilidad y de aliento al esfuerzo que deben realizar las universidades públicas para dar cumplimiento a sus cometidos, los que van más allá de la mera producción de graduados como se ha reflexionado a lo largo de este trabajo, cuestión de especial trascendencia cuando nos referimos a las universidades de reciente creación. Es decir, para garantizar el efectivo sostenimiento del compromiso del Estado en la compensación de las desigualdades en la distribución del capital social que constituyen las universidades públicas en el territorio.

128 Lo dicho, adquiere especial relevancia, dado el deterioro de la calidad de la escuela media ocurrido durante la década de 1990 y que resultara más agudo en zonas de población vulnerable económicamente, reduciendo drásticamente las posibilidades de permanencia y éxito en la educación superior, si bien, fuera objeto de políticas activas de universalización y mejoramiento desde el año 2003.

En cualquier caso, la necesidad de una mayor cuantía y racionalidad en la asignación de recursos públicos es irreversible y plenamente compartida por la comunidad universitaria y política. En este marco, las tensiones en torno a los mecanismos de evaluación y control percibidos como limitantes de la autonomía, se han relajado a lo largo del tiempo, dada la supremacía de la prioridad de la promoción de la eficiencia y la calidad del sistema.

En síntesis, se requiere por parte del Estado de la formulación de una política de financiamiento legitimada a partir del acuerdo de los integrantes del sistema universitario en su conjunto y sobre la base de criterios de pertinencia que pongan en relación el rendimiento de cada institución con las necesidades sociales de su entorno, máxime en un contexto como el actual, con un gran número de nuevas instituciones en desarrollo.

En consecuencia, es imprescindible construir un modelo de asignación presupuestaria con sustento en metas, resultados o necesidades objetivadas, en base a las condiciones reales de “producción” de las universidades y sus brechas con las ideales, como así también, en alumnos determinados de manera confiable y pertinente; lo que requeriría un esfuerzo adicional en la parametrización de los alumnos referenciados, incorporando las brechas existentes entre sus condiciones reales y las ideales para su desempeño académico.

Hacia otro modelo de universidad. La universidad pública es un actor estratégico para desarrollo intelectual y productivo colectivo, y de la conciencia crítica y reflexiva de la sociedad que solo puede prosperar en condiciones de transparencia, equidad y autonomía responsable. A cien años de la Reforma Universitaria, podemos reconocer algunas conquistas y muchas deudas pendientes, principalmente en lo que hace a la construcción de la educación universitaria como un derecho humano y colectivo y el rol de la institución universitaria en la realización colectiva de los pueblos.

Si bien, en estos últimos años y como protagonistas de la construcción de esta Universidad Nacional de Moreno, hemos sido actores de un singular proceso de ampliación de derechos, en este momento nos enfrentamos a las acechanzas recurrentes del ajuste presupuestario y el imperio de la maximización económica de mercado, como criterio privilegiado para decidir la oferta de educación superior, como mero servicio a prestar a los individuos en condiciones eficientes económicamente. Se trata de un velo poderoso para ocultar el rol de la universidad pública en la construcción de ciudadanía y la ampliación de derechos. Por otra parte, los debates actuales también suelen ocultar el rol de las universidades en los territorios que se asientan, en cuanto a la circulación y divulgación del conocimiento como medio para el desarrollo de las comunidades locales.

Lo expuesto plantea la necesidad de promover un gran debate sobre el financiamiento público de la educación superior, no solo a nivel nacional. La Conferencia Regional de este año, se revela como un ámbito propicio para construir universidades innovadoras e involucradas con objetivos relevantes socialmente. En este sentido, la visión humanística de la educación entendida como un bien común universal, basada en el respeto de la vida y la dignidad humana, la igualdad de derechos, la justicia social, la diversidad cultural, la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida en relación al futuro sostenible ha de tener consecuencias aún en este nivel que por ser postobligatorio, usualmente no se incluye en esta voluntad ampliamente difundida. Se trata del desafío de configurar un nuevo modelo de universidad.

En este mismo sentido se ubica la visión de la educación superior sostenida por la UNESCO respecto a la definición de la educación superior como un bien público indispensable para promover el desarrollo y la equidad social, en cuyo caso no cabe otra posibilidad que su financiamiento sea provisto por el Estado.

Por tal motivo, y teniendo en cuenta que, desde la perspectiva de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en virtud del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, la educación fue incluida entre los servicios negociables, considerándosela como un bien de mercado más entre otros, es necesario que la región en conjunto adopte medidas que resguarden la concepción de la educación como bien público y alienten la cooperación en las relaciones entre las instituciones educativas y entre los países, para afianzar el objetivo ineludible de la inclusión en la agenda educativa del nivel superior entre las prioridades de nuestros gobiernos.

Es en este contexto que los mecanismos de financiación de las instituciones públicas se encuentran en revisión en todo el mundo. Vincular el financiamiento al mejoramiento de la calidad y el cumplimiento de los objetivos de las instituciones, de manera eficiente, es la premisa de todas las reformas ensayadas. En este sentido, las dificultades que se plantean a nivel de países, no solo se circunscriben a la definición de fórmulas e indicadores óptimos, como se ha observado precedentemente, sino al establecimiento de una cultura de construcción de reglas de juego compartidas y de planificación estratégica pertinente; es decir, que asegure el ejercicio de una autonomía responsable, legado que la Reforma Universitaria expresara en los principios de autonomía y libertad de cátedra al servicio de las funciones tradicionales y los objetivos de la universidad pública, profundamente humanista y comprometida con el desarrollo del país, como medio para la construcción de sociedades libres y más justas.

8. Bibliografía

- Andrade, Hugo y Salzberg, Joaquin (2012): “La agenda de la inclusión social en la educación superior”, Voces del Fénix N° 19 UBA, Buenos Aires.
- Andrade, Hugo (2015): “Las universidades del bicentenario: una revolución silenciosa”, Pagina 12 27-3-2015, Buenos Aires.
- Andrade, Hugo (2016): “Los recursos necesarios”, Pagina 12 08-11-2016, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean C. (2006): “Los herederos. Los estudiantes y la cultura”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Brovetto, Jorge (1994): “La educación para el siglo XXI”, Universidad de la República, Montevideo.
- Caplan, Norma R. (2010): “El financiamiento de la educación superior a través del presupuesto y la autonomía universitaria: Son compatibles en la actualidad?”, Revista Centroamericana de Administración Pública N° 58-59 ICAP, Costa Rica.
- Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier (2017): “El gasto de las Universidades Públicas Nacionales”, CECE, Buenos Aires
- Delfino, José y Gertel, Héctor (1996): “Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: Modelos de asignación del aporte público”, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.
- Ezcurra, Ana M. (2011): “La igualdad en la educación superior. Un desafío mundial”, UNGS e Instituto de Estudios y Capacitación (IEC), Buenos Aires.
- “Financiamiento y gestión de la Educación en América Latina y el Caribe” (2004), CEPAL, Santiago de Chile.
- De Sousa Santos, Boaventura (2007): “La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad”, Revista de Postgrado de Ciencias del Desarrollo UMSA, La Paz.
- García Guadilla, Carmen (2007): “Financiamiento de la educación superior en América Latina”, Sociologías Año 9, N° 17 UFRGS, Porto Alegre.

- Grecco, Carlos (2009): “Financiamiento de las Universidades Nacionales: análisis de una década”, Gestión Universitaria Vol. 2, N° 1 UNSAM, Buenos Aires.
- Guadagni, Alieto y Boero, Francisco (2015): “Más matriculados, pero pocos graduados en las universidades”, La Nación 27-3-2015, Buenos Aires.
- Guadagni, Alieto y Boero, Francisco (2016): “Nuestra graduación universitaria es escasa”, El Cronista Comercial 02-8-2016, Buenos Aires.
- Institute for Statistics UNESCO (<http://uis.unesco.org/>)
- OCDE (<https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>)
- Pentito, Roberto (2016): “Nuevas universidades y redistribución del ingreso”, Pagina 12 27-5-2016, Buenos Aires.
- Pérez Rojas, Mariano (2000): “Tendencias de financiamiento universitario: su implicancia sobre las relaciones entre la universidad y el Estado”, Faces Año 6 N° 8 UNMDP, Mar del Plata.
- Rama Vitale, Claudio (2018): “La problemática del financiamiento de la Educación Superior en América Latina”, Cuadernos de Universidades N° 7 UDUAL, México.
- UNESCO (2009 y 2015): “Panorama regional: América Latina y el Caribe”, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo UNESCO.
- Varios autores (2008): “Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, IESALC-UNESCO, Caracas.
- Varios autores (2014): “Universidades del Bicentenario Argentino: Una revolución silenciosa”, Dossier La Gazeta de la Universidad Nacional de Moreno, Bs.As

Universidad e inclusión social: Un vínculo posible

El caso de la Universidad Nacional de Moreno

Por Verónica P. GARCÍA ALLEGRONE,
M. Florencia GOSPARINI y V. Silvio SANTANTONIO

1. Introducción

Este trabajo se propone indagar la relación entre las trayectorias universitarias y sus efectos sobre la movilidad e inclusión social¹²⁹, en el marco de las diferentes visiones sobre la educación superior que atraviesan el panorama latinoamericano contemporáneo. Remarcamos la necesidad de insistir en la concepción de educación como derecho humano y en la importancia de garantizarla por parte del Estado. Estas observaciones se fundamentan en el descrédito que asignan organismos internacionales a la concepción de autonomía universitaria y gratuidad en el acceso, lo cual lleva a repensar a cien

129 En este texto haremos uso de la noción “inclusión social” buscando alejarnos de las connotaciones ligadas al carácter “vulnerable” que generalmente se le asigna al grupo o colectivo a “incluir”. Este grupo es caracterizado como “excluido”, en situación de riesgo o carencia, generalmente asociado a la pobreza, segregación o marginación social. En trabajos futuros problematizaremos la noción de inclusión social en tanto que no acordamos con su definición convencional. En este texto se utilizará también el concepto de movilidad social, refiriéndonos a los aspectos socioeconómicos que supone el movimiento en relación a los sectores o estratos sociales en la escala social. Finalmente, la noción de inclusión social se utilizará para explicar procesos sociales y culturales que trascienden la dimensión específicamente material.

años de la Reforma Universitaria de Córdoba la idea de autonomía, esta vez respecto del mercado.

Iniciaremos el recorrido distinguiendo las distintas concepciones sobre la educación superior: cómo derecho humano, bien público, mercancía o bien común; para luego presentar algunas de las tendencias sobre masividad y efectos del trayecto universitario sobre las posiciones relativas de las personas en relación a la distribución de ingresos y mercado de trabajo. No desmerecemos, además, los procesos sociales y culturales más amplios que forman parte de la experiencia que supone el acceso a la universidad, particularmente para los estudiantes provenientes de familias que no ingresaron al sistema de educación superior, tal como se desprende de estudios de corte cualitativo sobre la materia.

El caso de la Universidad Nacional de Moreno, y el perfil socioeconómico de sus aspirantes y graduados, se describen con el propósito de ilustrar y resaltar los efectos positivos sobre la equidad, como consecuencia de la creación de las nuevas universidades en las regiones menos favorecidas del AMBA, lo cual abre un horizonte de confianza para el futuro.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre la evolución y tendencias en la educación superior y cómo éstas impactan en los esquemas de movilidad e inclusión social para la región, y en particular en Argentina. En este sentido, nos preguntamos también por las huellas que deja la experiencia universitaria en las trayectorias de los estudiantes que no finalizan sus estudios, entendiendo que el paso por la universidad aporta a la movilidad e inclusión social.

2. Educación superior para el siglo XXI: los modelos en pugna

El debate sobre el rumbo de la educación superior en los últimos años asumió una especial relevancia a partir del fuerte proceso de expansión de la matrícula universitaria, su correlato en los niveles de gasto e inversión del sistema, pasando de un sistema de formación de minorías a otro de universidad de masas. En este contexto, nos encontramos ante la paradoja de la proliferación de las voces que entienden a la educación superior como un derecho humano universal y por lo tanto responsabilidad ineludible de los Estados, a la vez que se produce un fuerte cuestionamiento —especialmente desde los organismos internacionales— respecto de la calidad de las instituciones públicas, junto al crecimiento de la participación del sector privado en la oferta educativa.

De allí que resulte necesario en este Centenario de la Reforma de Córdoba de 1918 recuperar el concepto de autonomía universitaria en función de la misión y el rol de la universidad, que es la producción y transmisión de conocimientos. Tal como plantea Tatián (2017), esta autonomía debe resguardarse del poder político, para garantizar la libre circulación de ideas, la construcción de la contracultura, la libertad para la generación del pensamiento crítico y el conocimiento social, la importancia de hacer preguntas, de preservar la cultura, manteniendo abierta la crítica, la transformación y el saber “improductivo” en su “tarea emancipadora”.

Coincidimos con la visión que plantea que en la actualidad la mayor amenaza a la autonomía universitaria son los poderes económicos y su intromisión en las discusiones internas y democráticas de la vida universitaria, en la que deben definirse libremente las líneas de investigación y los programas de estudio. La autonomía implica evitar la anexión de la universidad a las necesidades del mercado, para evitar así transformarse en productora y reproductora del capital (Tatián, 2017).

Son muchas las instituciones que vienen advirtiendo sobre los peligros de la mercantilización de la educación superior (Asociación Universidades Grupo Montevideo; UNESCO, UDUAL, entre otros). En línea con dichas observaciones, entendemos que la propuesta del mercado, que cristalizó en el Proceso de Bolonia de 1999, es convertir la universidad en una empresa, mediante la aplicación de estándares propios del sector privado, en aras de la obtención de la eficiencia en el uso de recursos y tiempos, acortando planes de estudio y ampliando las “competencias” de los estudiantes, procesos que aportarían a una supuesta “excelencia académica” y eficacia presupuestaria. Lo que el mercado pretende construir es una universidad alejada de la producción del saber y moldeada por principios neoliberales que poco a poco la encaminan a transformarse en una empresa de servicios adaptada específicamente a sus necesidades y tiempos (Veglia y Pérez, 2011). Salir de este esquema de pensamiento supone lograr que los espacios donde se reflexiona y construye conocimiento sean autónomos de los gobiernos, del mercado y de los poderes fácticos internacionales.

Partiendo de la clasificación de enfoques respecto de la educación superior (Rama Vitale, 2018)¹³⁰, estos podrían reagruparse en los que la entienden como: 1- un servicio/bien que se ofrece y se demanda en un mercado de la educación (enfoque de la sociología política americana; enfoque de bienes públicos), ambos con fundamentos teóricos provenientes de la economía neoclásica; 2- la educación superior para el desarrollo, cuya base teórica se apoya en las teorías del desarrollo y la modernización para América Latina que florecieron en la segunda mitad del siglo XX y; 3- la educación superior entendida como un derecho social, para la movilidad y el cambio social, enfoque que parte de las transformaciones del Estado del bienestar, destacando la importancia de los derechos

130 Agrupados según el autor en: enfoque de la sociología política americana “policy”; de bienes públicos; del desarrollo; de la sociología francesa; de los derechos sociales; y del cambio social.

sociales de segunda generación propias del Estado moderno¹³¹, sujetos a las vicisitudes de la lucha política en un campo de fuerzas.

Rodriguez Dias (2016) reconoce dos modelos o racionalidades fundamentales que ordenan las acciones que desarrollan las instituciones de educación superior en el mundo. Tratar a las universidades como un servicio público que debe estar a cargo principalmente de los gobiernos aceptando y conviviendo con otras modalidades; o ser concebidas como empresas organizadas que la entienden como un servicio o producto para proveer únicamente a aquellos que puedan pagar por acceder. Es decir, considerar a los estudiantes como clientes.

La Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES) reunida en Cartagena en 2008 declaró a la educación como un derecho humano y un bien público y, por lo tanto como responsabilidad de los Estados: *“La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando porque ella sea pertinente y de calidad. El carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas”*.

Ante esta declaración de principios de las instituciones educativas latinoamericanas, se requiere actualizar su conceptualización, incorporando al análisis los cambios producidos en los últimos años a

131 Tradicionalmente los derechos del hombre se clasificaron en “*distintos tipos: civiles, políticos y sociales. Los primeros refieren a la personalidad del individuo (libertad personal, de pensamiento, de religión, de reunión, libertad económica). Los derechos civiles obligan al Estado a una actividad de no impedimento. Los derechos políticos se vinculan a la formación de los Estados democráticos representativos y suponen la participación de los ciudadanos en la determinación de la dirección política del Estado. Los derechos sociales (derecho al trabajo, a la asistencia, al estudio, protección de la salud), fueron madurados por los Estados ante las nuevas exigencias de la sociedad industrial, y a diferencia de los otros, suponen un rol completamente activo por parte del Estado para garantizar a los ciudadanos una situación de certidumbre.*” (Bobbio, Norberto, Matteucci, Nico y Pasquino, Gianfranco, 1993). El origen de estos derechos sociales es el principio de la igualdad ante la ley.

partir de la masificación de la enseñanza superior y problematizando los resultados alcanzados en términos de calidad educativa y equidad distributiva. En suma, asumir los nuevos desafíos para convertir este Centenario de la Reforma de Córdoba en un momento de reflexión acerca del sentido de la autonomía universitaria para el siglo XXI.

2.1. La educación superior como “derecho” y “bien público”

Existen diversas formas de comprender a la educación, generándose a su vez, distintas consecuencias a partir de las definiciones que se adopten. En efecto, desde la perspectiva jurídica, no exenta de ambigüedades, la educación puede ser entendida como un bien público en tanto que pertenece o es provista por el Estado mediante los organismos y estructuras que integran el sector público, en todos sus niveles. Desde esta perspectiva, el Estado debe constituirse en garante de proveer dicho bien a toda la ciudadanía. La definición de la CRES 2008, es clara y correcta al enmarcar a la educación como bien público “social”, reforzando en su definición el carácter universal que asume e incorporando también, de manera articulada su definición en tanto “derecho humano”.

Ahora bien, estrictamente desde la perspectiva económica y alejándose de la perspectiva jurídica, abordar la definición de educación como bien público implica hacer hincapié en su dimensión material, enfocándolo en su forma de distribución o uso, en definitiva en el acceso al bien. Según la economía del bienestar, lo que caracteriza a un bien público, es que está disponible a todos y su uso por parte de una persona no lo substraer del uso por parte de otros. Esto se expresa en términos técnicos diciendo que el bien en cuestión es un bien económico cuya naturaleza conlleva no rivalidad y no exclusividad. Un bien es no rival cuando su uso por una persona en particular no perjudica o impide el uso simultáneo por otros individuos -por ejemplo: una señal de radio (medio de comunicación)- y es no

excluyente cuando no se puede impedir su usufructo por usuarios potenciales o reales. No se refiere aquí, a quien debería garantizar la disposición del bien público, sino que el acceso es de carácter colectivo o social.

La visión microeconómica de la educación en tanto bien público, no hace más que correr de la discusión la importancia de la dimensión política existente en su definición. Si no existe un Estado que garantice el acceso a ese tipo de bien, deja de ser público en sentido estricto y se desvirtúa su esencia, pues pasa a considerarse un bien *mercantizable e intercambiable* como cualquier otro. Apartar al Estado en su definición equivale a quitarle a la educación el sentido de derecho social que asumió como producto del devenir histórico y el desarrollo de las naciones en el siglo XX.

Por lo tanto, en términos estrictos no correspondería asimilar la definición de educación como derecho universal con la de bien público, ya que esta última, por lo menos puede interpretarse de manera distinta, siguiendo su definición jurídica o económica, y no necesariamente representando un correlato instrumental de un derecho.

2.2. La educación superior como “mercancía”

En el informe del Banco Mundial, *“Momento decisivo: La educación superior en América Latina y el Caribe”* (2017A), se presentan series estadísticas que contribuyen a argumentar la necesidad de una apertura del mercado ampliado en el sistema de enseñanza superior, así como la crítica a la autonomía universitaria bajo el supuesto de la necesidad de “rendición de cuentas” por parte de estas instituciones. Veamos en detalle los datos y argumentos presentados.

Según el informe se registra una acelerada expansión en la educación superior desde comienzos de los años 2000, evidenciada por un incremento del 40% en la tasa de matrícula en el año 2010

en América Latina –es decir alumnos que alguna vez han tenido acceso a la educación superior–. Para el Banco Mundial, en los últimos 15 años se observa un aumento en la cantidad de individuos de ingresos bajos y medios en el acceso a instituciones de educación superior. Se explica que alrededor del 45% del aumento de la matrícula se conforma de estudiantes “nuevos”, procedentes de familias de ingresos bajos y que al mismo tiempo se encuentran menos preparados académicamente, pues provienen de entornos menos favorecidos (Banco Mundial, 2017A), lo cual se traduce luego en una menor tasa de graduación de los jóvenes provenientes del quintil inferior.

Se argumenta que los sistemas educativos de América Latina y el Caribe absorbieron un gran número de estudiantes con escasa preparación académica para el trabajo que conlleva la educación superior. Se explica el deterioro de los resultados en las bajas tasas de graduación, como consecuencia de la baja calidad de la preparación de los estudiantes provenientes de la escuela media, lo que los autores denominan “deterioro de insumos” (Banco Mundial, 2017A).

En relación al gasto, se aduce que la relación estudiantes–profesores es similar en América Latina y los países desarrollados, pero la diferencia radica en que el gasto en salarios del personal y profesores es mayor en América Latina que en el resto del mundo, a lo que agregan que el nivel de sindicalización es más elevado, *“los salarios son mayores y trabajan menos horas”*.

En este documento, en relación a lo que denominan “insumos” (estudiantes ingresantes y profesores), se explica que: *“a) se gasta con respecto al ingreso y contratación de personal para las aulas tanto como en el mundo desarrollado e incluso más que en algunos de los países comparables, si bien quizás de modo menos eficiente; b) se han incorporado un gran número de estudiantes sin la preparación adecuada para las exigencias de la educación superior; c) se han implementado mecanismos de acreditación y de garantía de la calidad”* (Banco Mundial, 2017A).

En el documento también se sostiene que instituciones universitarias de la región aportan a las ineficiencias generadas por el sistema, como por ejemplo, la *“fuerte tradición de autonomía universitaria respecto al hacedor de política y el gobierno en general, un rasgo que hace difícil que las universidades rindan cuentas del financiamiento público que reciben”* (Banco Mundial, 2017A). También se consideran como variables negativas las cuantiosas subvenciones a los estudiantes de universidades públicas que no rinden cuentas de sus resultados en investigación, o el hecho de que los programas de educación superior sean más largos en muchos países de nuestra región, que en el mundo desarrollado, o la poca flexibilidad para cambiar de programa, todo lo que obstaculizaría la graduación, según este documento.

Resulta llamativa la referencia expresa a la autonomía universitaria y la capacidad de organización de las demandas (instituciones, estudiantes, docentes) en torno a la mejora de la educación superior y su resguardo frente a los permanentes ataques a su continuidad provenientes de estos organismos. En efecto, así como lo fue el Proceso de Boloña a fines de la década del 90’, el cual fue denunciado en su momento como una evidente afrenta a los proyectos educativos que vienen defendiendo la autonomía de la universidad frente al mercado (Veglia y Pérez, 2011), hoy podemos afirmar que estos intentos de vulnerar derechos se revitalizan en el marco del recrudescimiento de las políticas y gobiernos de corte neoliberal con marcada presencia en la región latinoamericana. Estos organismos consideran la autonomía universitaria como un escollo para el avance del mercado sobre la educación, aduciendo que entorpece los procesos de “rendición de cuentas” que las universidades deben hacer por el financiamiento público que reciben. Lo que este reclamo esconde al devaluar la autonomía universitaria, es el proyecto de reducir programas, restringir el acceso en desmedro del carácter inclusivo que constituye a la esencia de la educación.

Se explica la expansión del acceso a la educación superior como resultado del “equilibrio”, fruto de la interacción de la oferta y la

demanda (aumento de graduados de escuelas secundarias, crecimiento del ingreso y eliminación de restricciones a las becas y préstamos (-Banco Mundial, 2017A-)). La mayor demanda generó una oportunidad para la creación de nuevas instituciones de educación superior para abastecer a los nuevos estudiantes. Se explica también que el sector privado jugó un papel crucial en la expansión de la educación superior.

Por su parte, se desestima la gratuidad universal como incentivo para la graduación, pues se argumenta que el estudiante no asume en el costo de su educación el riesgo de no graduarse. “*La gratuidad universal suele atraer a muchos estudiantes cuya probabilidad de abandonar los estudios es alta*” (Banco Mundial, 2017A). Se sostiene que si bien la gratuidad es un incentivo que expande la matriculación de estudiantes, las posibilidades de abandonar también aumentan, así como los plazos de graduación. Los costos de la gratuidad universal son altos, puesto que además se prolongan los plazos resultando el financiamiento para los que se gradúan y también para los que abandonan. Continúa la devaluación de la gratuidad universal argumentando que “*es gratuito para los estudiantes pero no para la sociedad que debe pagar impuestos para financiarla*”, suponiendo que los estudiantes no son parte de la misma sociedad, y/o que muchos estudiantes estarían dispuestos a costearse sus estudios, resultando esto en el uso “*ineficiente*” de los recursos fiscales (Banco Mundial, 2017A).

La gratuidad generaría comportamientos poco comprometidos por parte de los estudiantes que no finalizan sus estudios y no realizarían los esfuerzos necesarios para graduarse. Estos argumentos no hacen más de reforzar la idea de *meritocracia*, asignando toda la responsabilidad del éxito en el trayecto universitario al estudiante, descontextualizando y naturalizando las condiciones materiales y de acceso a los recursos materiales y simbólicos necesarios para no abandonar los estudios universitarios. Eliminar o atenuar la gratuidad en el acceso implica eliminar la posibilidad que miles de personas puedan formarse no solo para contar con mejores herramientas para el

empleo y, en este sentido aportar a los proyectos de desarrollo sustentable con movilidad social en los países de la región, sino y fundamentalmente para generar sujetos críticos que puedan comprender procesos complejos y desarrollar autonomía.

En la misma línea de comprender a la educación superior como producto o servicio *mercantizable* que se ofrece en el mercado variando su precio en función de la demanda, se ubica otro de los Informes publicados por el Banco Mundial, específicamente para el caso brasileño: *“un ajuste justo. Propuestas para aumentar la eficiencia y equidad del gasto público en Brasil”*. Allí se recomienda al gobierno brasileño extinguir el acceso gratuito a la enseñanza superior pública. El argumento se centra en que los gastos que demanda la enseñanza son ineficientes y regresivos, lo que lleva a argumentar la necesidad de declarar el fin de la gratuidad y la instalación del arancelamiento de pago por parte de las familias. La justificación respecto al pago, es que los alumnos de universidades públicas pertenecen a los estratos sociales medios y que los de ingresos bajos no acceden a la educación superior, por lo que los mejor ubicados en la escala social deberían pagar por el servicio de educación que reciben. Se argumenta que *“los gastos en universidades federales equivalen a un subsidio regresivo a la parcela más rica de la población brasileña”*. Se sostiene también que la gran mayoría de los brasileños estudia en universidades privadas. *“Una pequeña minoría de estudiantes que frecuentan universidades públicas en Brasil tiende a ser de familias más ricas que cursaron sus estudios primarios y secundarios en escuelas privadas (...). Un estudiante de una universidad pública en Brasil cuesta de 2 a 3 veces más que un estudiante de universidad privada”* (Grupo Banco Mundial, 2017B).

El caso brasileño aparece como paradigmático en tanto que resulta el principal mercado de enseñanza universitaria en Latinoamérica. Desde sus orígenes ha sido objeto de innumerables políticas de fragmentación y segmentación de la oferta educativa, con el fin de satisfacer la demanda diversificada del mercado.

La propuesta del Banco Mundial, constituye otra forma de atender contra el sentido originario del acceso a la enseñanza universitaria, dando por sentado que la *“universidad pasó a ser pensada como un elemento integrado al mercado y al proceso de producción y entendida como el lugar de la formación de recursos humanos y de la calificación del estudiante como mano de obra especializada, preparada para enfrentar los desafíos del mercado de trabajo”* (Prado Coelho, 1999). Es decir, se privilegia el conocimiento útil y aplicado, en detrimento del pensamiento crítico, y aquellos valores sociales y humanistas que han caracterizado a la institución universitaria desde sus orígenes hasta el presente.

Así como los Estados de los países centrales juegan un papel determinante en el financiamiento de la investigación de sus sistemas universitarios, debe ocurrir lo mismo en los países de nuestra región (Prado Coelho, 1999). En efecto, es ineludible y necesaria una mayor inversión pública en programas de investigación definidos por las propias universidades en el marco de la autonomía. La justificación de la reducción del financiamiento a la educación superior por parte estos organismos internacionales que lo definen como un “gasto”, y no como inversión, no hace más que corroborar los permanentes intentos en distintas etapas históricas, de suspender los procesos de desarrollo, crecimiento independiente y soberano de nuestra región.

La privatización guarda estrecha relación con los procesos y procedimientos mercantiles, es decir, con la mercantilización, pero presenta características aún más preocupantes en países que todavía no han alcanzado los deseables niveles de desarrollo (Brock, 2006); y en sociedades en las que la educación superior no constituye una demanda socialmente problematizada, especialmente por sus estratos medios.

2.3. La educación superior como “bien común”

Una serie de publicaciones y estudios producidos en el marco de la UNESCO sobre la educación superior, sostienen que entenderla como un bien público la coloca dentro del paradigma teórico de la economía neoclásica, en el que predomina una concepción utilitarista basada en una perspectiva epistemológica en la que prima el individualismo metodológico, que adopta la ficción del individuo racional tomando decisiones para maximizar los costos y la utilidad en el desarrollo de su acción. Estos estudios proponen remplazar el enfoque de la economía neoclásica por uno que podríamos denominar “*humanista*”, que incorporaría la dimensión colectiva, ética, cultural, es decir, social de la educación. Este nuevo enfoque parte del supuesto que, para humanizar la concepción de la educación es preciso abandonar la idea de “bien público”, lo cual evitará considerarla una mercancía, donde los alumnos asumen el lugar de consumidores. Entenderla como “bien público” determina un panorama que *“amenazaría la equidad y el pleno desarrollo del individuo”*. Se aduce que la idea de “bien público” coloca a la educación dentro de la *“perspectiva individualista que subyace a la teoría neoclásica y tiende a pasar por alto o subestimar dimensiones colectivas de la educación que son esenciales, tales como los aspectos éticos, culturales, cívicos y sociales, ya que normalmente los individuos los subestiman, dado que dan preeminencia a su interés individual”* (Daviet, 2016).

En remplazo del concepto de bien público, se propone el de “bien común”. Los argumentos de la necesidad de pensar una nueva conceptualización son, por un lado, el registro de una mayor presencia de agentes no estatales en el ámbito educativo, y por el otro lado, el aumento de la demanda de los servicios educativos. Existe acuerdo en que se registra una mayor participación –en aumento–, de diversos agentes no estatales (es decir, empresariales, de la sociedad civil, o no gubernamental) en el ámbito educativo de todos los niveles. Fueron señaladas también formas mixtas (sectores públicos y privados) de participación en proyectos educativos.

Existe consenso también respecto al incremento de la demanda de acceso a la educación y en esquemas fiscales que, en teoría, presentan restricciones financieras para sostener y responder a estas demandas. Desde este enfoque la imagen de la situación de la educación sería, un Estado que lentamente deja un espacio vacante por “falta” de financiamiento, y entonces, el mercado, sociedad civil, ONG’s, lo ocupan y logran responder de manera más eficiente y ajustada a las necesidades de poblaciones cada vez más demandantes. *“Esta tendencia hacia una participación cada vez mayor de agentes no estatales en la educación resulta principalmente del desajuste entre una demanda cada vez mayor de educación a todos los niveles y las limitaciones de los presupuestos públicos en el contexto de una expansión de las organizaciones de la sociedad civil y de una creciente liberalización económica que propicia la participación del sector empresarial”* (Daviet, 2016). Lo que no se explicita aquí es la decisión política de estos Estados de habilitar la participación con escasos mecanismos de regulación a los agentes no estatales que responden a este incremento de la demanda. Parecería ser un proceso que se produciría de manera natural.

Frente a esta situación de avance del sector privado/sociedad civil sobre lo público, se sostiene que el concepto de educación entendido como “bien público”, se ve amenazado. ¿Por qué? Porque al existir mayor participación del sector privado en el financiamiento, también su presencia aumenta en las decisiones que se toman respecto a las definiciones sobre qué es educación (programas, oferta, orientaciones, concepciones, aprendizaje, etc.). Esto tiende a poner en cuestión los límites entre lo público y lo privado, así como a vulnerar la esencia del sentido liberador y democrático de la educación.

En relación con el corrimiento propuesto por UNESCO de concebir a la educación como “bien público”, Rodrigues Dias (2016) explica que desde la Unión Europea se impulsa la concepción de la educación como un “bien común”, caracterizados como fundamentales para la implementación de derechos de las personas. Los *“bienes comunes serían híbridos: no totalmente públicos ni totalmente privados. Es*

una fórmula inteligente, ya que permite colocar en el mismo nivel la responsabilidad del gobierno y de empresas privadas que actuarán con sus propias normas” (Rodrigues Días, 2016).

Daviet (2016) sostiene que ya no es el Estado quien participa únicamente en el financiamiento y las decisiones de política educativa (es decir que ya no puede hablarse del “gobierno” de la educación), sino que estos otros agentes no estatales estarían adquiriendo un protagonismo mayor. Es por eso que denominar a la educación como un bien público, no estaría reflejando como concepto, la realidad. Estaríamos frente a una nueva concepción de la educación, entendida como parte de la *gobernanza*, concepto que se presenta como de mayor apertura democrática global, pluralidad, amplitud participativa. Con argumentos de tipo voluntarista, presentándose con intenciones de “humanizar” y “democratizar” el bien educación (que continúa siendo considerando en su dimensión económica únicamente de bien material), se propone su conceptualización en tanto “bien común”.

Siguiendo la crítica planteada por la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Rodrigues Dias (2016), entendemos que concebir a la educación como un bien público global supone asumir la deslocalización y la separación de la sociedad en la cual se construye esa educación, pasando a medirse la calidad en relación a estándares internacionales, en los que predominan los índices y tendencias establecidas por las instituciones de los países centrales, dejando en desventaja siempre a las universidades de los países en desarrollo.

Los “bienes comunes” serían los que *“independientemente de cualquier origen público o privado, se caracterizan por un destino obligatorio y necesario para la realización de los derechos fundamentales de todas las personas”* (UNESCO, 2015) y aquí se manifiesta su concepción en tanto “bienes globales”. Resultarían ser una “alternativa constructiva”, en este sentido serían *“bienes que los seres humanos comparten intrínsecamente en común y que se comunican entre sí, como valores, las virtudes cívicas*

y el sentido de la justicia”. Es una asociación solidaria de personas, una tarea social común (responsabilidad compartida y compromiso con la solidaridad) (UNESCO, 2015).

En cambio, entendemos al derecho a la educación, derecho social de segunda generación, como un deber ineludible del Estado. Concebirlo como un bien, es centrar su concepción en su dimensión material, económica, lo que coloca su consideración únicamente como “bien transable”, que es intercambiado en el mercado, como un servicio que puede ser público o privado, pero que es un servicio al fin. La dimensión material de la educación, como bien público existe, y debe ser garantizada por el Estado, pero en tanto derecho y en su dimensión humana y social, es siempre anterior, previa y no enajenable, no transable y no intercambiable en tanto mercancía.

La propuesta que podríamos denominar “voluntarista”, al proponer el remplazo de la concepción de la educación no ya como bien público, sino como “común”, otorga y reconoce un mayor protagonismo a los agentes no estatales quienes, a la vez, obtendrían mayor espacio en la negociación de lo que se concibe como educación, en los programas, en las definiciones políticas y culturales, en la orientación social, en las líneas de investigación a seguir. Es decir, que este concepto de “bien común”, no hace más que legitimar un espacio que el sector privado viene ocupando a merced de Estados nacionales (la situación es heterogénea en América Latina) cuyas políticas son consideradas reducidas, pobres en recursos, a causa de considerar a la educación como un “gasto” fiscal. Estos Estados nacionales con escasos recursos fiscales, deberían reducir sus funciones a la regulación de la educación, asumiendo un rol menos proactivo en relación al desempeño de los privado o no estatales.

Concebir a la educación como un bien común global, supone asumir su desplazamiento de lo nacional y regional hacia lo global, lo que finalmente fortalece la hegemonía de definiciones culturales

en ocasiones contrarias a las soberanías nacionales. De esta manera, se favorece su descontextualización y desregulación, en tanto que desdibuja la función de integración social y política promovida por los Estados nacionales.

Retomamos entonces nuestra propuesta de concebir a la educación como un derecho social y humano, producto del devenir histórico y desarrollo de las naciones. La garantía por parte del Estado, tanto en la gratuidad como en el acceso y respeto de la autonomía universitaria, constituye un pilar básico que aporta a generar las condiciones adecuadas para la construcción del saber y los conocimientos, a la generación del pensamiento crítico respecto a la evolución de nuestras sociedades. Tratarla como un bien o mercancía, o como un bien común globalizable es alejarla de su objetivo primero en tanto derecho social.

3. Algunas tendencias de la educación superior

En estos últimos años se produjeron una serie de transformaciones en el ámbito de la educación superior en el mundo y en América Latina en particular. Estos cambios, constituyen verdaderos desafíos para la definición de la educación superior en su concepción de bien público y derecho que debe ser garantizado por el Estado, tal como fue consensuado en la CRES del 2008. Considerando las series estadísticas elaboradas por OCDE y Banco Mundial, así como las disponibles para la Argentina por la Secretaría de Políticas Universitarias, se pueden resaltar las siguientes tendencias:

- *Masificación del acceso a la universidad.* La tasa de matriculación para adultos de 20 a 24 años en 2014 ascendía al 33% en promedio para los países de la OCDE. En Argentina, este indicador se ubicaba en el 32% (OCDE, 2016). De manera tal que, tanto en los países desarrollados como en el caso

argentino (entre otros latinoamericanos) puede hablarse de masificación de la educación superior¹³². Esta situación concuerda con una serie de cambios de orden estructural en el sistema de acumulación mundial iniciados a principios de la década del ochenta. La brecha tecnológica y la exigencia de competitividad son elementos que distinguen, entre otros, un país desarrollado de uno no desarrollado, de modo que la calificación y la creación de capital humano son fundamentales para lograr objetivos de crecimiento y desarrollo económico. La matrícula de educación superior en América Latina creció casi un 84% entre 1994 y 2003 (Rama Vitale, 2006).

- *Predominio de financiamiento del sector público e incremento de la participación privada.* En términos de gasto, la educación universitaria representaba en 2013 el 1,6 % del PBI para la media de la OCDE, y un 1,1% en Argentina. Es para resaltar que en dichos países el 70% es financiado por el sector público y el 30% restante por el privado.

La expansión del sector privado se verifica principalmente en el crecimiento de la cantidad de instituciones de enseñanza de educación superior (IES) de ese origen. En Latinoamérica la participación de las IES privadas pasó del 43% en el año 2000 al 53% en el 2013 (Banco Mundial, 2016), si bien esta mayor participación debe ser relativizada por la diferencias de tamaño entre las entidades públicas y privadas¹³³.

132 Según Martin Trow el desarrollo de la educación superior puede organizarse en tres etapas: elite, masas y universal, cuyos parámetros los establece en términos de la tasa bruta de matriculación en la universidad. Este autor consideró que la educación superior de un país está en la etapa de educación de elites si la tasa bruta de matriculación es menor al 15%; que se encuentra en la etapa de educación superior de masas si la tasa bruta de matriculación está entre 15% y 50%, y por último, el país se halla en la fase de universalización si esa tasa es mayor al 50% (Trow, 1974).

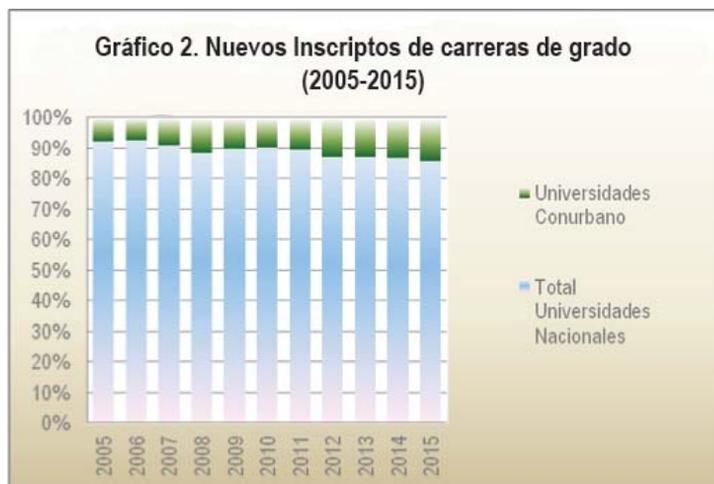
133 Para Argentina, el 98% de las instituciones privadas son pequeñas o medianas, mientras que las estatales son mayoritariamente medianas (48%), seguidas por las pequeñas (39%) y las grandes (13%).

No obstante, en Argentina para el período 2005-2015 se verifica un incremento mayor de la matrícula de estudiantes en las IES privadas respecto de las públicas, por la que la participación de éstas sobre el total de estudiantes de pregrado y grado pasó del 17 % al 22% (Gráfico 1).



Elaboración propia en base a Estadísticas SPU

En Argentina a partir de las políticas de creación de universidades, fundamentalmente en el conurbano del Área Metropolitana de Buenos Aires, se verifica una mayor participación en la vida universitaria de sectores medios, medios bajos, que tenderían a corroborar el efecto redistributivo de la educación superior. En el Gráfico 2 se observa que en 2005 el 8% de inscriptos pertenecían a universidades nacionales del conurbano, mientras que alcanza el 17% en el año 2015. Como se verá, casos como el de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) representa un claro ejemplo en este sentido.



Elaboración propia en base a Estadísticas SPU

- *Cuestionamiento de los estándares de calidad de la educación superior a partir de los resultados de graduación.* Respecto de la calidad en educación en función de los indicadores de graduación generalmente utilizados por los organismos internacionales, se evidencian niveles muy dispares entre países y configuración de los sistemas educativos universitarios. También la falta de disponibilidad de datos homogéneos atenta contra la veracidad de estas mediciones. De todas maneras, para la OCDE en el 2015 con datos de cohortes reales disponibles (datos sobre cada estudiante) en promedio, el 41% de los estudiantes se gradúan en la duración teórica de la carrera, y el 69% si se incluyen los tres años posteriores de la duración de la carrera. Para los países que cuentan con cohortes transversales, la tasa de finalización promedio alcanza al 75%¹³⁴. En nuestro país, para las universidades nacionales, con un sistema no necesariamente comparable con otros de ingreso restrictivo,

134 Este indicador incluye al número total de estudiantes que se graduaron en un año respecto a la cohorte de entrada teórica de dicho año de graduación. Al incluir la totalidad de los graduados, este indicador sobreestima la tasa de graduación ya que estos pudieron haber entrado en distintos períodos de tiempo.

este último indicador se ubica entre el 25% y el 30% en el primer quinquenio de esta década (Gráfico 3).

Es importante destacar las debilidades que poseen los análisis cuantitativos basados principalmente en estos tipos de indicadores en virtud de una medida parcializada que no tiene en cuenta dimensiones sociales y culturales. La experiencia universitaria asume diferentes características según las biografías, trayectorias familiares y escolares previas. El ingreso siempre incluye elementos del orden del “pasaje iniciático” a la vida universitaria, aun para aquellos que no pertenecen al grupo de primera generación de universitarios, o estudiantes “no tradicionales” (Ezcurra, 2011).

Además, entender la calidad exclusivamente en función de la eficiencia en la graduación resulta por lo menos, cuestionable. En efecto, instituciones privadas con baja exigencia académica orientadas al producto “emisión de títulos” pueden exhibir mejores resultados respecto de este indicador, a pesar de sus estándares educativos.



Elaboración propia en base a Estadísticas SPU

- *Efecto positivo entre educación superior y participación del mercado laboral.* Tanto los estudios a nivel internacional como local coinciden en destacar los efectos positivos de la educación universitaria respecto de las tasas de empleo (+), niveles de desocupación (-) tasa de empleo precario (-), entre otros indicadores. El debate a plantear es si el tránsito por la universidad, más allá de la titulación, representa una mejora relativa en el mercado de trabajo y en las experiencias de vida de los jóvenes. Al respecto, en este trabajo también se valorarán los efectos positivos para las personas con estudio universitarios incompletos.

Tomando como base los datos de la EPH para el año 2015, el 15% de quienes conforman la población económicamente activa (PEA) poseen estudios universitarios incompletos y el 21% estudios universitarios completos; esto es, casi el 40% de la PEA ha tenido experiencia en estudios universitarios.

Según la OCDE la tasa de empleo de las personas que acceden a la educación terciaria (incluye pregrado, grado y posgrado) alcanza casi al 84% en la población adulta para el año 2015. En lo relativo al desempleo disminuye considerablemente alcanzando casi un 5% en ese mismo año.

Tabla 1. Argentina, Indicadores laborales para la población entre los 25 y 64 años, 2015 (II)

Indicadores	Estudios Universitarios Completos	Estudios Universitarios Incompletos	Total Población
Tasa de empleo	79%	53%	44,5%
Tasa de desempleo	3%	4%	6,6%

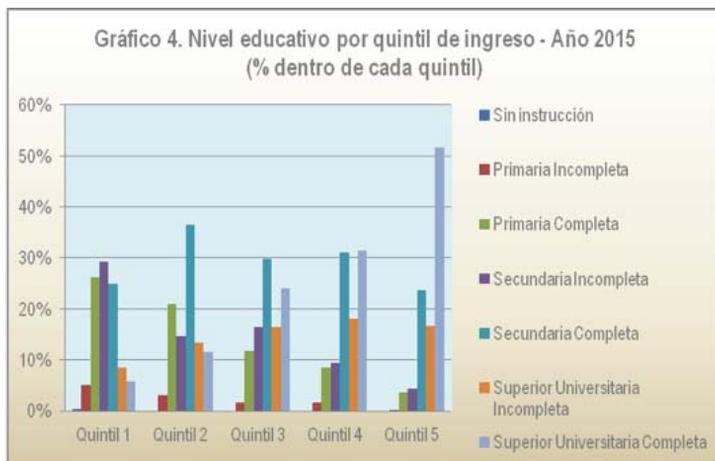
Fuente Elaboración propia en base a EPH (II 2015)

En nuestro país, para el año 2015 la tasa de empleo de las personas que poseen nivel universitario completo llega casi al 80% de la población y es del 53% con nivel universitario incompleto, frente al 44,5% para el total de la población. Respecto al desempleo, alcanza sólo el 3% para las personas con nivel universitario completo y 4% con nivel universitario incompleto, frente al 6,6% del total de la población.

- *Efecto nivelador de ingresos de la educación superior.* En cuanto al rol de la educación superior como nivelador de ingresos y facilitador de la movilidad social, diversos estudios destacan que a partir del incremento de la tasa de matriculación ésta se tornó más igualitaria, si bien persisten fuertes diferencias en el acceso según quintiles de ingreso, y fundamentalmente en los niveles de graduación. Por ello se produciría tanto un fenómeno de reproducción social de la clase de origen, como de movilidad social ascendente (García de Fanelli, 2015).

Los datos de la OCDE muestran que los ingresos aumentan considerablemente conforme al nivel de educación alcanzado. Para el caso de los niveles de grado, en la media de la OCDE los ingresos laborales poseen aumentos en torno al 50%. Para Argentina, tomando como base el nivel secundario, los ingresos laborales aumentan en torno al 30% en el caso de universitarios incompletos y 45% para nivel universitario completo.

Asimismo, para este documento se analizó la participación de cada nivel educativo dentro de cada quintil de ingreso. Allí se observa que los niveles universitarios incompleto y completo poseen un alto porcentaje de participación en los quintiles 4 y 5. En el caso del quintil 4, el 18% posee nivel universitario incompleto y 31,3% universitario completo. En el quintil 5, el 16,6% posee nivel universitario incompleto y 51,6% universitario completo. En los quintiles de menores ingresos, la participación de los niveles educativos universitario completo e incompleto disminuyen significativamente (Gráfico 4).



Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC (2015)

4. La creación de nuevas universidades públicas y la ampliación de derechos: el caso de la Universidad Nacional de Moreno (UNM)

La creación de la UNM en 2010 se inscribe en la lógica de ampliación de la oferta universitaria impulsada desde el Estado argentino en la primera década de este siglo (Universidades del Bicentenario), como consecuencia de una política deliberada de ampliación de derechos civiles y sociales. Si bien la creación de universidades nacionales en el ámbito del conurbano bonaerense data desde inicio de los años 90, su extensión hacia distritos borde del AMBA donde predominan relativamente, los empleos de menores ingresos y menos calificados y diversas barreras de acceso a la educación superior, expresan la voluntad colectiva de asegurar la igualdad de oportunidades y una redistribución de los recursos con fines de utilidad social (Andrade y Pentito, 2016).

En términos de los tipos de enfoque sobre educación superior propuesto en este documento, la creación de la UNM da cuenta tanto de los que suponen a la universidad como un soporte institucional para el desarrollo económico y social, como aquellos que la entienden como un derecho social, para la movilidad y el cambio social.

“Bajo esta nueva configuración, ya no se trata de pensar el sistema universitario solamente como una disposición de medios con arreglo a fines preestablecidos y estandarizados sobre la base de las funciones canónica de: formar profesionales, producir ciencia, inclusive prestar servicios. Sin duda, la creación de nuevas universidades no se agota en la triada de funciones señalada, ya que la universidad no solo debe producir profesionales y patentes, sino que debe contribuir, desde su especificidad y su historia institucional, a la creación de aquellos lazos e identidades que permitan recrear el tejido social de la nación para su propio desarrollo como colectivo social. Es en este marco que cabe reflexionar acerca de la inclusión social y la creación de instituciones universitarias (...) (Andrade y Pentito, 2016).

4.1. El perfil de los estudiantes de la UNM

Una aproximación a las características socio demográficas de los estudiantes de la UNM, puede hacerse a partir de los datos relevados respecto de los aspirantes incluidos en el Curso de Orientación y Preparación Universitaria (COPRUN)¹³⁵.

Del *“Informe sobre el perfil de los ingresantes al Ciclo 2017: una aproximación con base en dimensiones sociodemográficas, educativas y socioeconómicas”* (Secretaría Académica UNM, 2017), se pueden identificar datos relevantes para señalar el perfil de la población de ingresantes que participaron del COPRUN intensivo (dictado entre enero y marzo de ese año).

135 El COPRUN es de carácter obligatorio para los alumnos aspirantes a la UNM. Fue diseñado inicialmente para otorgar herramientas básicas sobre contenidos de lectoescritura, ciencias y matemáticas. Se trata de un curso formativo orientado a lograr que los ingresantes se aproximen a la cultura institucional y académica de la Universidad.

- 6 de cada 10 ingresantes son mujeres.
- El 68,7% de los ingresantes al COPRUN son menores de 25 años, cifra superior a la registrada el año 2016 (64,3%).
- El 55,1% de los inscriptos al COPRUN proviene de localidades del Partido de Moreno. En cuanto a la proporción de inscriptos que viven en partidos cercanos, las más significativas corresponden a: Merlo (27,3%), Gral. Rodríguez (4,3%), Ituzaingó (4,1%), Marcos Paz (2,4%) y Morón (1,4%) del total de inscriptos.
- El 39,6% de los inscriptos al COPRUN terminó la escuela secundaria el año inmediatamente anterior a comenzar la universidad. Esta es una proporción levemente mayor que la del ciclo 2016 (36,3%).
- La proporción de inscriptos al COPRUN que trabajan continúa disminuyendo desde el primer año de inicio de actividades académicas de la UNM, siendo para este año del 44% de los ingresantes, cifra levemente inferior al 48,2% del año 2016.
- 61,6% de los estudiantes tienen padres que no han terminado el secundario, para las madres la proporción es un poco menor (55,9%). Prácticamente 8 de cada 10 alumnos de los inscriptos al COPRUN se constituyen en los primeros en ingresar a una Institución de Educación Superior en el marco de sus familias.

El rasgo destacable y distintivo de los aspirantes a la UNM (que también se observa en otras universidades ubicadas en los partidos más relegados del conurbano bonaerense) es su rasgo de primera generación de estudiantes universitarios, y en gran parte secundarios. Tal como se plantea en diversos estudios (García de Fanelli, op. cit., entre otros), la educación de los padres constituye una variable *proxy* del nivel socioeconómico y de capital cultural de la familia. Según estos estudios tradicionales, dichos factores parecieran ser decisivos a la hora de evaluar las posibilidades de graduación y las causas de abandono estudiantil.

Si bien resulta prematuro evaluar las trayectorias académicas de los estudiantes de las universidades del Bicentenario *vis a vis* el resto del sistema universitario argentino, una primera aproximación de los primeros graduados de la UNM pondría en cuestión el carácter determinante y definitorio de estas limitaciones socioculturales.

A su vez, tal como plantea Carli (2012), debe destacarse la importancia que adquiere en los estudiantes universitarios la experiencia intersubjetiva, formativa y biográfica que supone el transitar estas instituciones. Particularmente para las universidades del Bicentenario, estas experiencias de inclusión social que supone la masificación de la educación superior, en espacios geográficos habitados por sectores sociales menos favorecidos en su acceso a bienes materiales y simbólicos, adquieren mayor relevancia. Claramente nos encontramos ante el desafío de modificar y transformar las prácticas académicas docentes que requieren abrirse y repensarse para poder capitalizar estos saberes y experiencias nuevos que se producen en las universidades del Bicentenario.

4.2. Los primeros graduados de la UNM

A partir de la encuesta elaborada por el Departamento de Estudios y Apoyo Técnico, dependiente de la Secretaría Académica de la UNM, en coordinación con una serie de Universidades Nacionales nucleadas en la Comisión de Información Académica de la Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense (RUNCoB), se pueden identificar diversas características socioeconómicas, y socioculturales de los egresados durante el año académico 2016¹³⁶. Nótese que se trata prácticamente de la primera cohorte de graduación de esta universidad. A saber:

136 El estudio abarca a aquellos estudiantes que completaron sus obligaciones curriculares entre abril de 2016 hasta marzo de 2017. La toma de datos del presente relevamiento se desarrolló entre los meses de mayo 2016 hasta agosto de 2017.

- *Graduados por sexo*: Alta proporción de graduados mujeres, que escala hasta un 79% y solo un 21% corresponden a varones.
- *Nivel educativo alcanzado por los padres*: 7 de cada 10 egresados UNM consignan que sus padres no han cursado estudios universitarios.
- *Ocupación de los padres*: Las mayores proporciones se encuentran en las categorías de empleado u obrero y Jubilado, pensionado. En el caso de las madres, además se puede apreciar una proporción importante que realiza ‘trabajo no remunerado’.

**Tabla 2. Graduados (2016)
según la ocupación de los padres**

Ocupación de los padres	Padre (%)	Madre (%)
Familiar no remunerado	0,0	22,3
Trabajador por cuenta propia	19,1	4,3
Servicio doméstico	0,0	7,4
Empleado u obrero	36,2	27,7
Patrón o empleador	3,2	2,1
Jubilado, pensionado	23,4	2 8,7
Desconoce / Fallecido	14,9	4,3
No corresponde	3,2	3,2
Total general	100	100

Fuente Secretaría Académica UNM

Por lo tanto, los padres de los graduados son principalmente trabajadores no calificados, mientras que las madres son principalmente las encargadas de las tareas hogareñas y existe una importante proporción de padres que se encuentran jubilados.

Actividad laboral de los estudiantes: del total de estudiantes egresados, una proporción considerable, 8 de cada 10 egresados trabajó durante el transcurso de la carrera. Respecto a la condición de actividad, al momento de realizar la encuesta, es decir al momento de graduarse, se observa que un 62,8% de los encuestados se encontraban trabajando.

Acceso a becas: el 45% percibió algún tipo de beca durante el transcurso de sus estudios.

Continuidad del trayecto educativo: el 84% prevé realizar estudios de posgrado en el futuro.

Evaluación sobre aspectos relacionados a su trayecto formativo en la universidad se destacan con el mayor nivel de contribución (en porcentajes): conocimiento teórico de la profesión (66), trabajo en equipo y cooperación (62), pensamiento crítico (58), habilidad para la comunicación oral y escrita (49), habilidad para aprender en forma continua (48).

De esta manera se puede caracterizar a los primeros graduados de la UNM, en su gran mayoría son mujeres, hijos de obreros o empleados, realizaron actividades laborales durante sus estudios, y manifiestan una alta valoración de los resultados alcanzados en su trayecto por la universidad.

Por otro lado, merece ser resaltada la ubicación de los graduados según rangos de ingresos. Si se cruzan los valores declarados como ingresos familiares con los de la encuesta permanente de hogares en el mismo período se observa que el 70% de los graduados se ubican en los últimos dos quintiles respecto a la distribución de los ingresos¹³⁷.

137 Se han comparado los rangos de ingresos declarados por los graduados con los quintiles elaborados de la EPH hogares en función de la variable “ingreso total familiar”

Tabla 3. Graduados UNM (2016) según rango de ingresos mensuales netos del hogar

Nivel de ingresos	Total Gral.	Acum. Gral (%)
Hasta \$5.600	5,3	5,3
Entre \$5.601 y \$11.200	13,8	19,1
Entre \$11.201 y \$16.800	22,3	41,5
Entre \$16.801 y \$21.400	13,8	55,3
Entre \$21.401 y \$27.000	17,0	72,3
Entre \$27.001 y \$32.600	4,9	87,2
Más de \$32.600	12,8	100

Fuente Secretaría Académica UNM

En síntesis, a partir de las características socioeconómicas de los graduados de la UNM (rasgos que podrían ser muy similares en las restantes universidades de reciente creación), que incluyen altas tasas de deserción y desventajas en relación a ingresos y procedencias familiares y sociales, se verifica no solo la apertura al ingreso, sino la graduación de sectores sociales nunca antes incorporados al mundo universitario. Si bien de manera incipiente y a una escala relativamente baja, se observa un proceso de inclusión social que se estima, se verá fortalecido con la incorporación de nuevas camadas de jóvenes en los próximos años.

5. Conclusiones

En este trabajo remarcamos la amenaza que implica para la autonomía universitaria –a cien años de la Reforma de Córdoba– la intromisión de los poderes fácticos, la proliferación de universidades privadas de dudosa calidad, y la visión mercantilizante de la educación superior que subyace en distintos documentos de los organismos internacionales. En la actual etapa hegemónica del capitalismo financiero, y en función del impacto de la revolución tecnológica en la educación, ésta puede ser intencionalmente asimilable a una especie de “servi-

cio transable” globalizado, tal como si fuese un simple *commodity* de acuerdo a las normas de la OMC: alejado de la antigua tradición académica, de su función como espacio destinado a la generación del saber, conocimientos y pensamiento crítico, y del ineludible lazo con los procesos de desarrollo económico y social de las naciones. En este sentido, destacan las definiciones efectuadas por las universidades reunidas en la CRES 2008, y seguramente en la próxima de 2018, que se han manifestado contrarias al avance de la mercantilización de educación superior y las universidades. La educación universitaria entendida como un derecho humano y como un bien público (concepto que se problematizó en las páginas anteriores) supone –por el contrario– un Estado que regule e intervenga para garantizar el acceso equitativo a una educación superior de calidad.

Es sabido que el sistema universitario argentino se caracteriza por el ingreso irrestricto y la eliminación de los cupos en las universidades nacionales. La tradición de la universidad pública y gratuita abrevada de diferentes luchas y conquistas estudiantiles, así como de procesos políticos inclusivos y democratizadores más amplios que incluyen desde la Reforma del 18 a la legalización de la gratuidad a mediados de siglo XX, momento en que inicia la masificación de la educación superior en nuestro país (Carli, 2012). Durante la segunda mitad de aquel siglo es cuando se articula en el imaginario de los sectores bajos y medios, el acceso a la universidad como igualador de oportunidades de vida y movilidad social.

Señalamos la presencia de la idea de meritocracia oculta en los argumentos expuestos por los documentos del Grupo Banco Mundial. En efecto, se intenta fundamentar parte del fracaso en el trayecto educativo, a partir de la gratuidad de la educación superior. Se argumenta que la gratuidad generaría una conducta poco comprometida con la finalización de los estudios y que entonces no se estaría realizando el “esfuerzo suficiente” para alcanzar la graduación. Esta postura no hace más que descontextualizar y naturalizar las condiciones de acceso a recursos materiales y simbólicos fundamentales para finali-

zar los estudios universitarios. Como se expuso, eliminar o atenuar la gratuidad en el acceso implica eliminar también la posibilidad de que muchas personas puedan formarse no solo para integrarse social y económicamente aportando a proyectos de desarrollo sustentable, sino también para generar sujetos críticos que puedan comprender procesos complejos y ser más autónomos en este sentido.

Los organismos internacionales entienden a la autonomía universitaria como un obstáculo para la implementación de sus recetas de política educativa, argumentando que dificulta la “rendición de cuentas” que las universidades deberían hacer en razón del financiamiento que reciben por parte del Estado. Esta observación no hace más que poner al descubierto la intención de obstaculizar el acceso a la educación superior en desmedro del carácter inclusivo que entendemos forma parte de su esencia.

La “tradición plebeya” (Carli, 2012) del sistema universitario argentino, que permite la convivencia de jóvenes provenientes de diferentes clases sociales, sucede porque es un sistema de acceso universal. Dicha tradición permite la asociación entre *“igualdad de oportunidades, acceso irrestricto y universal, movilidad social y luchas estudiantiles por la democratización del sistema educativo”* (Carli, op. cit.). Entonces nos preguntamos -más allá de los procesos de “inclusión excluyente” y las brechas de graduación de clase- qué permanece o cuáles son las huellas que persisten en los estudiantes que transitaron la universidad, que pudieron ingresar por primera vez a un espacio de estudio en el nivel superior.

En este trabajo hemos incorporado a las personas con estudios “universitarios incompletos”, a la hora de evaluar su condición de inserción en el mercado de trabajo, y sus niveles de ingresos relativos. Se trata de un grupo generalmente no utilizado por los especialistas a la hora de evaluar los efectos positivos de la educación superior y sus retornos en término de “capital humano”.

Los datos de la EPH consignados reflejan patrones intermedios entre los niveles de educación universitarios completos y secundarios completos. En estos casos las ventajas en los ingresos de las personas con educación universitaria incompleta demuestran la insuficiencia en los análisis provenientes de los organismos internacionales basados en los indicadores clásicos. La población con estudios universitarios incompletos posee mayor participación en los quintiles 4 y 5, mejor tasa de empleo y desempleo que la media poblacional y mejor nivel salarial que la población con nivel secundario completo. Las dificultades de permanencia y egreso de la población universitaria deberían abordarse desde una perspectiva multidisciplinar que contemple la importancia de la *experiencia universitaria* como categoría de análisis.

En este camino, retomando las nociones *saber práctico* y *razonabilidad* de Bourdieu, entendemos que este *saber* no solo se transforma para aquellos jóvenes que atravesaron la experiencia de la universidad, sino que les permite aprender a transitar, sociabilizar, comprender y encontrar sentido a prácticas y objetos culturales que mejoran sus trayectorias y cosmovisión del mundo. El *habitus* de estos estudiantes es enriquecido, pues sus “*disposiciones al hacer, sentir y actuar*” son transformadas a partir del paso por la universidad. Invitamos a la reflexión sobre lo que *persiste* en las prácticas y representaciones de estos estudiantes, aun cuando su tránsito por la universidad se vea interrumpido. Ocurren procesos sociales y culturales más amplios que forman parte de la experiencia social y cultural que supone el ingreso y la posibilidad de acceder a la universidad, los que particularmente para los estudiantes provenientes de familias que no accedieron a educación superior, suponen rupturas que aportan a procesos de movilidad social.

Definitivamente, en las últimas décadas se produjo una “*apertura del ingreso a franjas sociales antes excluidas*” (Ezcurra, 2011), dando lugar a un proceso amplio de inclusión social y movilidad acompañado también de altas tasas de deserción, atravesadas por clivajes de clase, estatus de desventajas en relación a ingresos y procedencias familiares

y sociales, trayectorias educativas previas, capitales sociales y culturales en disponibilidad.

El hecho de que en la actual etapa de universidad de masas, los graduados provengan todavía principalmente de los sectores con mayores ingresos (quintil cuarto y quinto de la distribución de ingresos) no invalida el proceso de inclusión que esta supone. La capilaridad social debe entenderse como un proceso continuo de tránsito y graduación universitaria, que seguramente se profundizará junto con los de masificación en los próximos años. Desde ya, aquí se presupone un amplio apoyo por parte del Estado y sus instituciones educativas.

La creación de las nuevas universidades nacionales en Argentina, y en particular la Universidad Nacional de Moreno, significó la imbricación de estrategias para el desarrollo económico, con las que hacen hincapié en la movilidad y el cambio social. Los primeros resultados para las cohortes iniciares de estudiantes dan cuenta de ello. A pesar de los factores socioeconómicos condicionantes (nivel educativo de los padres, inserción laboral de los estudiantes, entre otras), los primeros graduados se corresponden con los quintiles más bajos de la escala de distribución de ingresos, a la vez que han logrado una rápida ubicación en el mercado de trabajo, principalmente en su ámbito local.

En vista de lo señalado, y a la luz de estas experiencias, cobra vigencia el planteo de Pentito (2016) respecto a la asignación de recursos para estas universidades. *“La pregunta es: ¿debe el Estado invertir –en términos proporcionales– lo mismo en instituciones situadas en territorios cuyas tasas de escolarización de nivel superior, o su porcentajes de población con tales estudios, posean una gran disparidad? Una política que redistribuya recursos requiere precisamente una mayor inversión por alumno en las universidades que se asientan en territorios con población de menores ingresos y peores indicadores socioeducativos”*.

De cara a investigaciones futuras consideramos relevante considerar la aplicación de criterios propios de la evaluación social de proyectos, en los que en un enfoque distributivo (CEPAL, 2004) se pondere de mayor manera la incidencia de estudiantes con ingresos *per capita* menor (quintiles uno y dos), o a zonas con indicadores socioeconómicos más desfavorables (necesidades básicas insatisfechas) a la hora de asignar recursos por parte del Estado.

Por último, hacemos nuestras las reflexiones de José Días Sobrinho y Marcia Regina Ferreira de Brito (2008) cuando expresan que *“La educación superior se encuentra en una encrucijada y nadie tiene alguna certeza con respecto a su futuro. La cuestión central es saber si prevalecerán las lógicas de mercado o los valores sociales y del ethos académico. O algo distinto de estas dos lecturas. Los antiguos conceptos de autonomía y libertad académica son crecientemente condicionados por modelos economicistas y cada vez más las instituciones de educación superior son organizadas como empresas de lucro. Frente a la amenaza que representa la entrada de nuevos proveedores y la oficialización de la educación como mercancía a ser controlada por la OMC, ¿qué garantías de calidad de sus sistemas educativos pueden todavía ofrecer las naciones?”*

6. Bibliografía

- Andrade, Hugo y Pentito Roberto (2016): “La creación de la Universidad Nacional de Moreno y su organización (2010–2013)” UNM Editora, Moreno.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2004): “Diccionario de política”, Siglo XXI, México.
- Brock, Colin (2006): “Orígenes históricos y sociales de la regulación y la acreditación de la educación superior para la garantía de la calidad” (extraído de “La educación superior en el mundo 2007, Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?” de Tres, Joaquín, Sanyal, Bikas y López Segrera, Francisco –editores–), GUNI/Ediciones Mundi–Prensa, Madrid.
- Carli, Sandra (2012): “El estudiante universitario, hacia una historia del presente de la educación pública”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Daviet, Bárbara (2016): “Revisar el principio de la educación como bien público. Investigación y prospectiva en educación”, Documento de Trabajo N° 17 UNESCO, Paris.
- (<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/rethinking-education/erf-papers/>)
- Días Sobrinho José y Ferreira de Brito, Marcia R. (2008): “La educación superior en Brasil: Principales tendencias y desafíos”, Avaliação Volumen XIII N° 2 UNICAMP, Sorocaba.
- Ezcurra, Ana M. (2011): “La igualdad en la educación superior. Un desafío mundial”, UNGS e Instituto de Estudios y Capacitación (IEC), Buenos Aires.
- García de Fanelli, A. (2015): “Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina”, Foro de debate N° 5, SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina), Buenos Aires.
- Grupo Banco Mundial (2017A): “Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe”, Direcciones en Desarrollo, Washington.

- Grupo Banco Mundial (2017B): “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I: Síntese”, Documento de difusión pública autorizada, Washington.
- IESALC (2008): “Declaración y plan de acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe 2008”, IESALC-UNESCO, Caracas.
- OCDE (2016): “Panorama de la educación 2016”.
- Pentito, Roberto (2016): “Nuevas universidades y distribución del ingreso”, Página 12 02-06-2016, Buenos Aires.
- Prado Coelho, María L. (1999): “Educación Superior en Brasil y los Estados Unidos: Privatización y Enseñanza de Paga”, Revista de la Educación Superior N° 109, ANUIES, México.
- Rama Vitale, Claudio (2006): “La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización” (extraído de “Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. La metamorfosis de la educación superior”), IESALC-UNESCO, Caracas.
- Rama Vitale, Claudio (2018): La problemática del financiamiento de la Educación Superior en América Latina, Cuadernos de Universidades N° 7, UDUAL, México.
- Rodrigues Dias, Marco A. (2016): “Enseñanza superior como bien público: perspectivas para el centenario de la Declaración de Córdoba” (extraído de “Seminario en conmemoración de los 25 años de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo), UDELAR, Uruguay.
- Secretaría Académica UNM (2017): “Informe sobre el perfil de los ingresantes al Ciclo 2017: Una aproximación con base en dimensiones sociodemográficas, educativas y socioeconómicas”, UNM, Moreno.
- Tatián, Diego (2017): “Variaciones sobre la autonomía. La Reforma Universitaria en disputa”, Revista Universidades N° 72 UDUAL, México.

Trow, Martin (1974): “Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education” (extraído de “Policies for Higher Education”), General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education, OCDE, Paris.

UNESCO (2015): “Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?”, UNESCO.

Veglia, Daniela B. y Pérez, Valeria G. (2011): “El proceso de Bolonia y su incidencia en el MERCOSUR” (extraído de “I Congreso Internacional de la Red de Integración Latinoamericana 2011”, UNCUIYO, Mendoza.

La producción científica y tecnológica en las nuevas universidades

¿Una carrera de obstáculos?

Por Marcelo A. MONZÓN,
Adriana M. del H. SÁNCHEZ y Esteban SÁNCHEZ

1. Introducción

En Argentina, el modelo de universidad como productora de conocimientos a partir de la investigación ya no es materia de debate. Actualmente, la investigación científica es una de las tres funciones constitutivas de la universidad argentina, junto con la académica y la de extensión-vinculación tecnológica, y todo lo que podemos apreciar respecto a sus alcances y potencialidades es el resultado de un largo proceso de construcción histórica. En nuestro país, como parte del contexto latinoamericano que se ha inspirado en el modelo francés-napoleónico de universidades (Arocena y Sutz, 2001), más profesionalista, la investigación científica era ajena a la institución universitaria. Con el tiempo, fue creciendo una tendencia a incorporar iniciativas para construir un espacio de investigación académica. La creación de la Universidad Nacional de La Plata y la de Tucumán, en primer lugar, y luego el cuestionamiento al modelo profesionalista de los reformistas de 1918, comenzó a instalar el debate sobre el rol de la universidad tanto como centro de investigación científica como espacio de formación profesional (Buchbinder, 2005).

Más tarde, hacia 1956, el proceso denominado “modernización académica” dentro de la UBA (Rotunno y Díaz de Guijarro, 2003), refleja los cambios que, de manera gradual, se dirigen a posicionar la investigación académica en las instituciones universitarias. También ocupan un lugar de relevancia en este derrotero los aportes de los intelectuales de la llamada corriente PLACTED (Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo) que, desde fines de los sesenta, buscan interpelar el compromiso de la producción científica universitaria con el desarrollo económico y social nacional. Estas tendencias se fueron consolidando en el período, aunque interrumpidas por los gobiernos de facto de mediados de los sesenta y por el sangriento proceso de la junta militar entre 1976 y 1983.

Otro hito importante lo constituye la Ley 25.467, de Ciencia, Tecnología e Innovación –del año 2001– que sostiene que las universidades conforman el denominado “Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación”, junto a los demás organismos, entidades e instituciones del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del sector privado [...], que realicen actividades sustantivas vinculadas al desarrollo científico, tecnológico, innovador, de vinculación, financiamiento, formación y perfeccionamiento de recursos humanos, así como sus políticas activas, estrategias y acciones. De este modo, se reconoce a las universidades como actores de la producción científica en Argentina.

Desde 2003, la recuperación económica del país tuvo su efecto positivo en la producción científica académica y dio un nuevo impulso a actividades económicas con alta demanda científico-tecnológica, el incremento de la inversión en educación superior fue en paralelo a este proceso (Hurtado, 2017). Así se crearon nuevas condiciones para el desarrollo de políticas de incentivos a la investigación y al desarrollo tecnológico en los organismos públicos del denominado Sistema Científico Nacional (SCN). Si durante la década de 1990 los investigadores universitarios se financiaban gracias a las políticas de las instituciones donde trabajaban, estas se ampliaron durante el

último decenio por la disposición de fondos públicos en los organismos y centros tradicionales de investigación a los cuales los investigadores universitarios pudieron acceder compitiendo en condiciones de cuasi mercado, con arreglo a los instrumentos y requisitos, cuyas principales características responden a estándares del conjunto del SCN, tanto como del sistema internacional. Aparecen, así, dos grandes contextos en los que se desarrolla la investigación académica: uno, que podemos denominar el de los estándares del SCN y, otro, el de las universidades con sus condiciones, prácticas y especificidades, que configuran un modo de investigación científica particular y que no siempre tienen una relación virtuosa con los primeros.

Algunos de los supuestos de los que partimos en este trabajo establecen que las universidades tradicionales o aquellas con una vasta experiencia en materia de investigación científica y tecnológica son las que –en numerosas ocasiones– están en mejores condiciones para responder positivamente a las exigencias o requisitos del SCN, sea para acceder a fondos destinados a la investigación, al desarrollo tecnológico o para evaluaciones institucionales, concentrando recursos y capacidades para el desarrollo científico-tecnológico en detrimento de otras que, aun con denodados esfuerzos en materia de investigación científica, no logran responder totalmente a los esquemas descriptos. Las universidades más jóvenes del sistema público, que cuentan con menos de 10 años de vida, serían las más perjudicadas en este tipo de distribución. Un supuesto adicional refiere a que, en términos generales, el desarrollo de la investigación científico tecnológica por parte de las universidades, a pesar de las grandes inversiones realizadas, no es homogéneo ni se retroalimenta positivamente; por el contrario, se estratifica y aletarga. Por otro lado, la relación de estas universidades con el contexto territorial se consolida con particularidades que definen una forma de pensar y actuar en la realidad inmediata, cuyas demandas emergentes impactan, a su tiempo, en la definición de un modo necesario de hacer ciencia.

Suponemos, entonces, que en general las universidades nuevas o de reciente creación, como actores importantes del SCN, tienen mayores dificultades para cumplir eficaz y eficientemente la función de investigación científica y tecnológica con arreglo a ciertas pautas mínimas –tanto materiales como humanas– que el mismo SCN requiere para la producción intelectual. Una mayor comprensión de este problema es central para el debate de una política pública cuyo objeto implique el diseño de estrategias más sólidas e inclusivas, en materia de organización de la producción científica por parte de las universidades, y más estructurales en cuanto al acceso al financiamiento o, quizás, sobre las condiciones requeridas para la investigación científica tecnológica en la Argentina.

Otro aspecto relevante que pretendemos abordar en este trabajo es la relación de la institución universitaria y su contexto territorial, espacio cercano a la institución universitaria que configura un entramado propio de posibilidades y limitaciones de la universidad en su desafío por llevar adelante la investigación científica tecnológica. El entorno cercano es una plataforma de problemas concretos, cotidianos, que permite una definición de los mismos tan amplia como compleja, brindando un encuadre para la investigación, la transferencia y la vinculación tecnológica desde distintas disciplinas y abordajes de intervención. Por otro lado, la lectura adecuada, la interpretación y el diagnóstico cabal de ese entorno, representa un sentido adicional a la agenda de investigación científica tecnológica de la universidad, que influye de alguna forma, en la formulación de los problemas de investigación, las preguntas; y en muchas ocasiones en la definición de líneas prioritarias de investigación en la universidad. Sin embargo, frecuentemente, el SCN no brinda instrumentos de promoción y financiamiento que permitan atender esta agenda territorial o, al menos, muchos de ellos no están al alcance de las nuevas universidades.

2. El Sistema Científico Nacional

2.1. Antecedentes

Antes de caracterizar la forma en que nuestro país adopta la idea de un Sistema Científico Nacional (SCN) debemos tomar en consideración que este último no es producto del azar, ni de un impulso volitivo personal o colectivo, ni su recorrido es resultado de un plan maestro cuidadosamente ideado. De acuerdo a Vessuri (2003), la ciencia, y las formas de la producción científica evolucionan en correspondencia con los procesos históricos en los ámbitos económico, tecnológico, social, cultural y ambiental y concomitantemente los medios de la producción científica también se transforman. Así es como en las últimas décadas se pone en crisis, lo que algunos autores identifican como “modelo lineal de innovación” (Albornoz, 2007), el que, para decirlo en términos genéricos, alude a un tipo de relación entre ciencia y sociedad que tiene su origen en el modelo paradigmático impulsado por Vannevar Bush (1999), en 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial.

A los fines de nuestro trabajo, creemos útil trazar la formación del llamado SCN en una suerte de línea de tiempo histórica a la que Vasen (2011) refiere en términos de política científica y su relevancia. Desde esta perspectiva, podemos ver el contraste entre una especie de imagen política de la política pública científica versus una imagen tecnocrática y eficientista de la política pública científica, *como una rutinaria aplicación de métodos validados y universales* (Vasen, 2011). Es esta imagen la que discutimos en el marco de este trabajo y cómo ella no solo resguarda un tipo de organización sino que, además, la regula. Los métodos rutinarios, que a veces denominamos vulgarmente como *estándares*, definen un modo de hacer ciencia tanto como del hacer de la ciencia y, en ocasiones, son parte importante de la organización de un SCN. La expansión de la Ciencia y Técnica (CyT) en

la sociedad y la incorporación de una mayor cantidad de actores en la materia implican, necesariamente, una discusión sobre la prevalencia de este tipo de políticas o de los valores que la sustentan.

En lo que respecta a las universidades, reforzamos la hipótesis de Vessuri (2003) que nos dice que los modelos institucionales de producción científica y tecnológica –y en ellos sumamos al de las universidades– se corresponden con los paradigmas de producción científicos de la época, como lo veremos en el siguiente apartado. Así, el modelo denominado “ofertista” y lineal, produjo instituciones como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CoNICET). En el caso de las universidades, si bien se hizo tímidamente, su incorporación masiva y decidida al campo de la investigación científica y tecnológica ocurre en un momento de crisis de ese modelo y de necesidad de producir ciencia desde una visión nacional y autónoma, propia de mediados de la década de 1960 y principios de 1970. Aunque los vínculos entre producción científica y desarrollo tecnológico se presentan aún sumamente débiles, hay elementos de la coyuntura nacional que contribuyen a evidenciar el carácter estratégico del desarrollo científico en las universidades. Era la etapa que suscita los nuevos abordajes teóricos de la corriente PLECTED y de los nuevos paradigmas en materia de producción de conocimiento (el espiral del conocimiento frente a la producción lineal, y el sistema de alianzas entre centros de investigación, Estado y empresas, conocido como triple hélice o el triángulo de Sábato, en su versión vernácula).

Desde los años ochenta en adelante, en las ciencias sociales cobran auge nuevos marcos analíticos que, con miradas críticas y apolo-géticas, abordan “la globalización”, las “sociedades postindustriales”, “sociedades de la información” o “sociedades del conocimiento”. Los trabajos e investigaciones en este sentido dan cuenta del papel de la ciencia y el conocimiento en el desarrollo económico y contribuyen a legitimar nuevos esquemas institucionales para la producción, la difusión y la transferencia del conocimiento científico (Castells,

2002). La producción científica incorpora paulatinamente la dimensión de la demanda y los procesos interactivos de innovación, muchos estudios comienzan a señalar los límites descriptivos y explicativos del modelo lineal, y enfatizan el rol que cumplen diferentes actores sociales en procesos de producción, difusión y uso de conocimientos.

En América Latina, y en nuestro país en particular, hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa, estas cuestiones se comienzan a instalar en la agenda de las políticas universitarias. El nuevo escenario interpela la adecuación de las instituciones universitarias en relación con los requerimientos de Investigación y Desarrollo y su vínculo con el mercado. Comienzan a tener un rol preponderante organismos multilaterales, que inducen a las universidades a incorporar la difusión de tecnologías como parte de sus actividades, y a dar un marco legal a las relaciones que, de hecho, se mantienen con el sector privado y con otras instancias del sector público; las políticas de protección a la propiedad intelectual y patentamiento son un ejemplo de ello. Se comienza a redefinir la función tradicional de la extensión en el sentido de orientarse hacia un concepto de vinculación y transferencia de conocimientos para los sectores productivos. Según Hurtado, en esta etapa, los organismos de gobernanza global presionan a los países de la periferia a promover la desregulación e integración al proceso de internacionalización de la propiedad intelectual y las políticas públicas alientan la adecuación de las funciones tradicionales universitarias al contexto de mercantilización de la educación y el conocimiento surgiendo así la idea de “universidad de servicios” (Hurtado 2018). No exentos de ricas polémicas, los debates incorporan aspectos positivos de la relación entre universidad, sectores productivos y desarrollo local.

2.2. Actores institucionales

En el plano institucional, en Argentina, la hegemonía del modelo lineal condujo, no sin esfuerzos, con un poco de retraso histórico y

mucho impulso de la UNESCO, a la creación de instituciones de tipo “consejo científico”, como el CONICET También de esta manera, por un largo tiempo, quedó saldada la idea de Houssay de que la ciencia básica o fundamental debe ser el motor de los desarrollos ulteriores, sobre todo, en materia de ciencia aplicada. Los años subsiguientes fueron de adaptación de nuevos paradigmas y de incorporación de un “sentido social y político” en la orientación de la ciencia. Su crisis a principios de los años 1970 (Gibbons, 1997) así como el auge en América Latina del pensamiento de liberación nacional y de la teoría de la dependencia que, en materia de ciencia y desarrollo tecnológico, generó importantes polémicas, principalmente, en base a los trabajos de Jorge Sábato y Natalio Botana (1968), Oscar Varsavsky (1971) y Amílcar Herrera (1971), autores que nutren los que anteriormente mencionamos como PLACTED y que indagaron sobre los modelos apropiados para el desarrollo de políticas públicas científicas que condujesen al país y a la región hacia un esquema de mayor autonomía científica tecnológica. En este esquema, la universidad comienza a tener un mayor dinamismo como actor institucional en la producción científica, aunque no sin un debate interno inscripto en los modelos originales liberal-burgués-universitario en el que la ciencia es objetiva y está desprovista de una mirada política, frente a aquel de corte nacional y popular que postula un papel de la ciencia, y de la investigación, “ligada a las necesidades de los sectores populares, con una filosofía de intervención social-extensionismo muy fuerte.” (Vasen, 2011).

La crisis de financiamiento del Estado, el vaciamiento paulatino de la institucionalidad del Estado de bienestar y la consecuente expansión neoliberal en todo el mundo, desde principios de la década de 1980, es el corolario del freno puesto por las dictaduras militares de 1970 en toda la región, y, por supuesto, también en la Argentina, a las aspiraciones de los proyectos autonomizantes de la ciencia, que tuvo su lógica repercusión en el modelo universitario de producción científica.

En las universidades, los debates se ven incipientemente cristalizados en forma institucional hacia fines de la década del noventa, cuando se crea la mayor parte de las “secretarías de vinculación” o las áreas de servicios a terceros en las universidades públicas nacionales. Se generaliza la creación de reglamentaciones y aparecen nuevas fundaciones o cooperadoras asociadas a las universidades para facilitar la gestión de este tipo de actividades. Desde el ámbito nacional y los provinciales, mediante diversos dispositivos de apoyo, se inicia un proceso de promoción y difusión de actividades de vinculación tecnológica realizadas por las instituciones de educación superior. Entre las primeras iniciativas se destaca, en el año 1990, la sanción de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento a la Innovación Tecnológica. Se crea la figura de las “Unidades de Vinculación Tecnológica” como una iniciativa para la “vinculación de la ciencia y la tecnología” a través de una estructura jurídica más propicia a la articulación con el sector productivo de bienes y/o servicios. A mediados de la década de los noventa, hay dos hitos importantes: la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), en 1993, y la sanción de la Ley 24.521 de Educación Superior (LES), en 1995. En el plano general, poco a poco, la ciencia aplicada, no sectorial y multidisciplinaria gana su lugar en los modelos de innovación en busca de recursos. Así, la producción de conocimientos que se propone en todo el SCN está orientada según el marco de la relación con empresas o con organizaciones de la sociedad civil (fundaciones, asociaciones civiles, ONG, etc.), y podríamos decir que ese esquema persiste en la coyuntura del *default* y la crisis política institucional que la Argentina vivió entre 2001 y 2002. A pesar de ello, es en el año 2001 cuando se sanciona la Ley 25.467, aún vigente, que da forma al SCN.

Ya en los años 2000 existe un conjunto de actores universitarios dedicados a la gestión de esta función y se expanden los mecanismos de promoción y financiamiento provenientes de programas nacionales. En 2002, en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, ya mencionada, se crea el Programa para el Apoyo y Fortalecimiento de la Vinculación de la Universidad con

el Medio Socio-Productivo en el ámbito de la SPU. En 2007 se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y en 2011, se inaugura el Polo Científico Tecnológico con el objetivo de que la investigación en ciencia básica se transforme en ciencia aplicada.

Dijimos que la Ley 25.467 comienza a dar forma al SCN. La Ley expresa en su artículo 4, lo siguiente: *“Estructúrase el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que estará constituido por los órganos políticos de asesoramiento, planificación, articulación, ejecución y evaluación establecidos por la presente ley; por las universidades, el conjunto de los demás organismos, entidades e instituciones del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del sector privado que adhieren a esta norma, que realicen actividades sustantivas vinculadas al desarrollo científico, tecnológico, innovador, de vinculación, financiamiento, formación y perfeccionamiento de recursos humanos, así como sus políticas activas, estrategias y acciones.”*

El artículo de esta norma, de suma importancia para la organización de la Ciencia y Técnica en Argentina, resume tanto la configuración de las diversas instituciones que la componen como su inherente relación con la política pública. Queda expresado así —al menos en el espíritu de la norma— que el llamado “Sistema Nacional de Ciencia y Técnica” está formado tanto por las organizaciones y los órganos políticos como por sus políticas y acciones.

En un rápido repaso a los actores del SCN, podemos decir que los más importantes, los que concentran el mayor aporte en términos de fondos y que son, por ello, los emisores de las pautas y requerimientos para la investigación son: el CONICET; la Agencia Nacional de Promoción Científico Tecnológica (AgNPCyT), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; El Ministerio de Educación y, por supuesto, las universidades, particularmente las universidades del sistema público.

El CONICET es el principal actor en investigación científica y tecnológica en la Argentina. Fue creado en 1958, por impulso de Bernardo Houssay, Premio Nobel de Medicina 1947, quien fuera su presidente durante más de 10 años. Las orientaciones en materia científica que se consolidaron en la organización y políticas del CONICET, como parte de su cultura organizacional, incluso hasta el momento, son aquellas características del modelo lineal que comentamos más arriba: fuerte y decidido apoyo a las ciencias básicas, cuidado por la libertad de investigación, baja o nula influencia de las decisiones políticas en cuanto a las finalidades de la ciencia. En la actualidad, el CONICET es un ente autárquico dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Los instrumentos de promoción de la ciencia son tres: a.- la carrera de investigador científico; b.- la carrera del personal de apoyo; c.- el programa de becas.

La AgNPCyT es otro organismo dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que promueve el financiamiento de proyectos orientados a producir mejoras en las condiciones sociales, económicas y culturales del país. Cumple estos objetivos a través de cuatro fondos que subsidian o entregan créditos a los proyectos aprobados: Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONCYT), Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC).

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva articula y difunde las iniciativas de los organismos mencionados más arriba y suma aquellas actividades propias a través de los programas de movilidad de investigadores o el programa “Raíces” para la radicación definitiva en el país de científicos argentinos en el exterior, entre otras importantes misiones en materia de política científica, tecnológica y de innovación. Desde su creación como Ministerio, en 2007, pasó a ser un actor clave en la articulación del SCN.

El Ministerio de Educación es otro actor importante que, a través de la Secretaría de Políticas Universitaria, en articulación con el Sistema Universitario Argentino lleva adelante diversas convocatorias para la presentación de proyectos, esencialmente relacionados con la vinculación tecnológica, la transferencia de tecnologías y el fortalecimiento del sector productivo, vía la innovación. Cabe destacar, en el ámbito de este Ministerio, el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores, que, desde 1993, impulsa el cobro de un adicional proporcional al salario para investigar, previo a la categorización como docente e investigador.

Por último, debemos mencionar a las universidades nacionales y las del sistema público de universidades, quienes por cultura, infraestructura y recursos humanos llevan adelante gran parte de la investigación científica tecnológica en el país, tanto como las iniciativas en términos de vinculación tecnológica e innovación en el medio socio-productivo. La presencia federal y el prestigio internacional –de sus investigadores y de los proyectos– convierten a las universidades nacionales en un actor principal en materia de producción académica e investigación científica en el país. Las universidades financian con fondos propios diversos proyectos de investigación de primera línea. También lo hacen en forma asociada con otros centros nacionales e internacionales de investigación.

En el recorrido histórico, destacamos cómo las universidades fueron creando en sus áreas burocráticas las denominadas “Secretarías de Investigación” o de “Vinculación Tecnológica” –o ambas– a partir de los años noventa; pero no debe soslayarse la generación de programas continuos de investigación (UBACyT, en la UBA, por ejemplo) o estructuras como institutos, centros de investigación u observatorios, afincados en diferentes áreas y con diverso grado de autonomía respecto de las decisiones de política académica y, en numerosos casos, en colaboración con grandes institutos o centros de investigación del país o del extranjero.

Otro gran grupo de actores del SCN lo conforman los diversos Consejos de Investigación provinciales, como la Comisión de Investigación Científica (CIC), de la provincia de Buenos Aires, o el Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICOR), de la provincia de Córdoba, entre los más destacados. También los organismos tecnológicos orientados, como el INTA, el INTI, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF) o la Comisión de Energía Atómica (CoNEA).

3. Estándares o restricciones

En primer lugar, debemos decir que de acuerdo a lo relevado hasta el momento no tenemos evidencias de que exista un estándar en términos de una única pauta, un único requerimiento homogéneo o un manual creado por el SCN y válido para todo tipo de investigación científica. No hay un único actor que la produce, ni hay una pauta o requisito para todos. Entonces, ¿a qué llamamos estándares en el SCN? ¿Quién o quiénes los establecen y cómo se hace? ¿De qué modo afectan a la producción científica en las universidades? ¿Afectan del mismo modo o tienen un impacto diferencial en las diferentes universidades, tradicionales o nuevas? Estas son algunas de las preguntas, entre otras, que componen el problema de nuestro estudio y sobre las cuales intentaremos esbozar alguna respuesta.

A partir de lo estudiado hasta aquí podemos denominar —operacionalmente— a los estándares para la producción científica como un conjunto de pautas, parámetros, requisitos que son solicitados por los actores del SCN que realizan convocatorias, aprueban, financian y evalúan proyectos de producción académica, científica y tecnológica. Son términos de referencia, patrones, que se repiten de manera diferenciada para los solicitantes o investigadores. La finalidad de estas normas es la de garantizar la calidad de las investigaciones, la rigurosidad del procedimiento y la trayectoria de los investigadores. En otros aspectos, quizás bastante alejados de la investigación científica,

se busca que el proceso de selección de proyectos sea transparente o responda a algún criterio para ello, por parte de los convocantes o que estén orientados a cumplir alguna finalidad en materia de control, en particular sobre la asignación y utilización de los fondos.

Podemos, incluso, definir esos estándares como condiciones de la investigación científica. Un artículo de Naidorf et al (2012) remite a las condiciones de producción intelectual de los investigadores de las universidades públicas argentinas. Aunque en el texto se refieren a las condiciones desde el punto de vista individual –el de los investigadores– y no el institucional, la generalización y extensión de estas condiciones, que los autores llaman Actuales Condiciones de Producción Intelectual, y sus efectos negativos pueden asociarse fácilmente al presente planteo. No obstante, creemos que el término condiciones posee un doble carácter: el de las circunstancias, el de la realidad inobjetable, lo que se posee en definitiva; y por otro, el de algo que se impone como restricción. En esta doble significación se encuentran contenidos los estándares, como aquella parte de las condiciones que se generalizan y se reproducen.

De manera preliminar, pudimos verificar la existencia de ciertas pautas, normas y/o condiciones en el SCN, sobre todo en las convocatorias a la presentación de proyectos de investigación científica –permanentes o no–, que afectan y/o restringen la producción científica en las universidades de reciente creación, por ello resulta necesario reflexionar revisar las actuales condiciones de producción científica y tecnológica. A continuación las exponemos de manera enunciativa.

3.1. Asimetrías en el acceso al financiamiento

Según Albi et al (1997), los cuasi mercados son aquellos instrumentos de gestión o diseños organizativos públicos en los que está presente al menos una característica significativa de los mercados como pueden

ser la competencia, el uso de señales de precio, la toma descentralizada de decisiones o los incentivos monetarios. En nuestro país esta modalidad ha quedado instalada, desde los años noventa, particularmente en el sector educativo, reforzando la competencia de las universidades por los fondos públicos para financiar el desarrollo de programas y proyectos de investigación científica y tecnológica. Esta modalidad, impulsada desde los principales organismos públicos como el Ministerio de Educación y/o el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, entre otros, se convierte en la arena en la cual se distribuyen los fondos públicos para la producción científica en las universidades nacionales.

Este modelo incentiva la competencia y el individualismo, en términos de Naidorf se construye un modelo de intelectual que desvía su atención de los problemas sociales y académicamente relevantes de su función (Naidorf et al 2012). En este modelo se compite a través de la presentación en diversas “convocatorias” en un supuesto pie de igualdad las universidades más antiguas, con una clara y marcada trayectoria en investigación científica, con docentes “entrenados” en la búsqueda de subsidios para investigación junto a otras universidades con menos de diez años de vida, cuya experiencia y recorrido en éste área es acentuadamente menor.

A este hecho se le suma que las prioridades en materia de investigación suelen estar relegadas –por necesidad– frente a la consolidación de la función académica, lo que reproduce y perpetúa la desigualdad entre las instituciones universitarias, como advierten Bartlett y Le Grand (1993) para este tipo de diseños.

3.2. Estrechez del financiamiento

En general, las universidades destinan, en promedio, entre un 80 y un 95% de su presupuesto al desarrollo de la función académica y los gastos corrientes, orientando el resto para el cumplimiento de

las funciones de extensión, investigación y vinculación tecnológica. Las universidades de reciente creación, además, deben destinar parte importante a la realización de obras de infraestructura y equipamiento, tanto para docencia como para investigación.

La estrechez del financiamiento para la investigación científica con los recursos presupuestarios de la universidad conlleva a desarrollar la función de investigación vía la búsqueda de fondos en el cuasi mercado con pautas estandarizadas del SCN. Las universidades nuevas, como se mencionó en el apartado anterior, compiten en desigualdad de condiciones con instituciones de dilatada trayectoria.

3.3. Restricciones para la conformación de equipos de investigación

En este punto existen varias dimensiones como problema. La normalización respecto de que los equipos de trabajo deben estar constituidos por profesionales de cierta edad y experiencia en la investigación, es una característica que se encuentra de manera frecuente en las pautas y requisitos para la investigación científica. En general se exige determinada categoría dentro del SCN (I, II o III, por ejemplo) y en el caso en que se paguen becas, muchas veces se requiere que los becarios investigadores sean doctorales o posdoctorales. Dado que, por lo general, las universidades nuevas cuentan con una planta docente en formación y una cantidad limitada de investigadores con esas categorías, resulta una tarea sumamente compleja la conformación de estos equipos.

Ahora bien, desde otra dimensión, dado que una parte de los fondos que se obtienen para la investigación “no paga cargos”, es decir no pagan al investigador, si no que el dinero es utilizado para realizar la investigación (bienes, honorarios por servicios de terceros, gastos derivados del proyecto y publicaciones), ¿con qué ingresos contará el investigador? Y ¿cómo afecta esta cuestión crematística a la composición de los equipos de trabajo?

3.4. Condiciones materiales e infraestructura

En la misma línea de los puntos anteriores, si bien solo en algunas áreas del conocimiento, se observa el requerimiento de determinadas condiciones edilicias, de infraestructura o de equipamiento para el acceso a ciertos fondos. En muchos casos esta pauta es tácita y se expresa de ese modo en la definición del campo de temas a investigar, como por ejemplo disponibilidad de laboratorios, equipamiento e instrumental, bibliotecas especializadas o repositorios documentales, etc. En términos edilicios se ha avanzado en estos años en la construcción de espacios entre los que resulta prioridad la construcción de aulas, por lo cual viene detrás con algún rezago la construcción o adecuación definitiva de instancias para investigación como las bibliotecas especializadas, los laboratorios y oficinas de investigación.

3.5. Acortamiento de los plazos de investigación

Como sugieren Naidorf et al (2012), el trabajo a corto plazo y por proyectos específicos no tiene relación con los tiempos que requieren el desarrollo de las actividades científicas y los “descubrimientos”, sino que se define como uno de los mejores mecanismos para la rendición de cuentas y el control del tiempo. El acortamiento de los plazos para investigar es norma entre los actores del SCN, y esto impacta en las posibilidades de nuevos y creativos proyectos de investigación; pero no es menor el modo en que afecta también a las universidades nuevas en la constitución de los equipos de investigación. Como referimos en otra oportunidad, las universidades de reciente creación realizan un esfuerzo adicional en atraer docentes e investigadores. En general, el reclutamiento resulta efectivo en una población joven, con menor recorrido académico y en investigación, o que encuentra un techo en su carrera en las universidades más antiguas o tradicionales. En este marco, la constitución de equipos de docentes e investigadores que perduren en el tiempo requiere

de un proyecto de largo plazo que los convoque, o un horizonte de realización mayor que el que se propone en las convocatorias usuales.

3.6. Restricciones en la construcción de agendas de investigación

A las dificultades que tiene una joven institución universitaria para establecer líneas prioritarias de investigación consensuadas, se le suman los intereses y prioridades establecidas por medio de los instrumentos de financiamiento. Está claro que quien financia la investigación estructura la orientación y, en definitiva, los temas a investigar así como la pertinencia de las investigaciones (Naidorf et al, 2012). Las universidades que financian su investigación científica con fondos del presupuesto o recursos obtenidos en el cuasi mercado de SCN, lo hacen compitiendo por recursos según pautas estandarizadas, pero la agenda de investigación, es decir el conjunto de temas, problemas, líneas de investigación científica y tecnológica está ajustada al entramado de objetivos y prioridades fijados por la institución.

En el caso contrario, la generación de recursos propios a través de la venta de servicios, los temas prioritarios se establecen en el ámbito fuera de la universidad, por quien los financia y están constituidos en concurso con el interés de mercado, la moda, las o la tendencia impuesta por determinados grupos de interés económico, científico y político y se establecen agendas de investigación, o pueden establecerse, ajenas al interés de la universidad.

Es central para las universidades conservar su función de diagnóstico, de diseño de agendas propias y de confección de políticas científicas y tecnológicas autónomas, así como la elaboración de instrumentos y herramientas de transferencia del conocimiento producido al territorio. Por ello, creemos que una lectura y un diagnóstico adecuado del entorno territorial, representa un sentido adicional a las agendas

de investigación científica tecnológica de las nuevas universidades, que influye, o debiera influir, en la formulación de líneas prioritarias de investigación.

4. Nuevas Universidades, entorno territorial y SCN

Lo abordado hasta aquí, nos permite analizar y comprender las tensiones que se producen entre los estándares y las condiciones objetivas y subjetivas que asumen las instituciones universitarias, pero no solo se producen tensiones en tanto nuevas sino también nuevas en un determinado entorno territorial.

En los últimos años, se crearon un grupo importante de universidades, muchas de ellas se localizan en el área metropolitana de la provincia de Buenos Aires, y es aquí donde nos interesa localizar nuestro trabajo pues entendemos que comparten una serie de tensiones y desafíos, derivados de las propias disparidades socioeconómicas de una dinámica de desarrollo desigual. Los vínculos con el territorio de referencia más inmediato de estas instituciones incuban complejidades que pueden opacarse desde indicadores tradicionales agregados a nivel nacional o provincial. Por su parte, en lo que respecta a la novedad que representan en relación al Sistema Universitario y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, aquí también se destacan aspectos comunes que creemos que instalan aportes y, también, otra serie de desafíos y tensiones, sobre el sistema en general.

Las nuevas universidades se acoplan, en la primera década del siglo XXI, a un recorrido histórico de larga data que las universidades argentinas vienen transitando en relación con la producción científica, la innovación, la vinculación y la extensión. Un camino de polémicas, grandes debates teóricos, políticos y de transformaciones institucionales a lo largo de sinuosos contextos sociales, políticos y reestructuraciones de orden económico. En este sentido, la incorporación de estas nuevas universidades nacionales representa

un momento novedoso en la historia de nuestra educación superior; estas noveles instituciones han significado un salto en la democratización del acceso a la educación, entre otras razones, dada su cercanía física con regiones que presentan importantes indicadores de deterioro socio económico de los hogares y acuciantes demandas de diversas políticas públicas. Esta realidad enriquece los márgenes del debate y exige los límites de la propia estructura del SCN en su conjunto.

Un número importante de estas universidades se ubican en lo que se conoce como conurbano bonaerense, que forma parte de la Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El núcleo central de la AMBA es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), luego, el área suburbana que comprende la primera y la segunda corona de urbanización de la región es lo que denominamos conurbano bonaerense. A partir de la reducción demográfica relativa de la ciudad central, que se comienza a verificar desde el censo de 1947, se puede afirmar que la tendencia poblacional es a la desconcentración geográfica de la AMBA, lo que resulta en un aumento del peso demográfico del conurbano. Actualmente la primera corona tiene 5.045.783 habitantes y la segunda corona, 4.864.499; o sea que, según el censo de 2010, en el conurbano bonaerense se asienta el 66,4% de la población total de la AMBA. El 75,5% del crecimiento metropolitano del período 2001-2010 se concentró en el conurbano, repartido entre el 47,5% en la segunda corona y el 28% en la primera corona; por su parte, en la tercera corona, que se encuentra en expansión, se concentró el 17,9%.

El conurbano bonaerense en su dimensión urbana creció en el contexto del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Su desarrollo a mediados del siglo XX albergó el sueño de una ciudad integrada; la conformación de su estructura social, siempre se mostró sensible a los ciclos de crecimiento y especialmente al derrotero de la producción manufacturera. Así es como el profundo cambio que significó en los años setenta el progresivo proceso de

desindustrialización y reconversión industrial, deviene en los años ochenta en un vertiginoso crecimiento de la pobreza que en el Gran Buenos Aires (GBA) va desde un 20,6% de los hogares en 1980, a picos del 54% en los primeros años del nuevo siglo. Por ese entonces, la pobreza que antes se advertía, aunque como fenómeno marginal, adquiere rasgos estructurales al tiempo que el proceso de empobrecimiento que experimentaron las clases medias frente a la desocupación y la caída del salario real dan cuenta de un nuevo ciclo de movilidad social descendente (Torrado, 2007). Queda manifiesto que la reconversión del patrón de acumulación relega el papel del mercado interno y la producción manufacturera, la economía se reprimitiza, crecen los niveles de concentración económica y se agudiza la dependencia. Los años noventa, con la consolidación de esta estrategia aperturista, se inician con un corto ciclo de crecimiento signado por el endeudamiento externo y el proceso de privatizaciones. El sector manufacturero fue el más afectado y fue expulsor de fuerza de trabajo, incluso en este primer momento expansivo del ciclo. Durante la segunda mitad de la década del noventa, el crecimiento de la desocupación y la pobreza alcanzó picos históricos en el GBA; así, el empobrecimiento generalizado de la sociedad argentina licuó otra parte importante del sector de la clase media. En el conurbano bonaerense los deterioros de las infraestructuras públicas, el transporte y el patente fracaso de las empresas concesionarias de servicios públicos, desde el punto de vista social, evidenciaron el carácter dependiente del proceso de urbanización, que desde allí se continuó proyectando en base a una fractura social más a tono con el resto de las ciudades latinoamericanas. La caída en la calidad de vida que afecta al comercio y a los servicios, y la disminución de una infinidad de talleres manufactureros que proliferaban en todo el conurbano, propició la decadencia de muchas de las periferias tradicionales de la región. Muchas de las grandes industrias tradicionales también cerraron en este período (Narodowski, 2007). En 1995 la tasa de desocupación en el conurbano alcanzó el 22% y la pobreza al 25,5% de los hogares y al 34,4% de las personas.

Las crecientes desigualdades sociales se manifestaron en nuevas geografías al interior de la región. Hay una etapa de grandes inversiones en el espacio –sobre todo en funciones residenciales– motorizada por los grupos de altos ingresos y capitales especulativos que ingresan en este período. También se mejoran y se construyen autopistas y proliferan las urbanizaciones cerradas. A su vez, la debilidad económica de los municipios también contribuyó al desarrollo de estos barrios privados que en muchos casos se instalaron sin tener definitivamente aprobados sus planes. Esto significó, en alguna medida, un polo atractivo para otras inversiones, fundamentalmente de servicios: centros de consumo, diversión, edificios inteligentes y nuevos equipamientos de hotelería internacional. Se trata de una nueva realidad emergente de la regresividad en la distribución del ingreso que, desde el punto de vista espacial, es muy significativa y contiene los extremos más amplios de riqueza y pobreza de la Argentina: “*en urbanizaciones irregulares, que ocupan 65 km cuadrados, habitan más de un millón de personas y en urbanizaciones cerradas –que ocupan 500 km cuadrados– ARBA¹³⁸ registra 130.000 partidas inmobiliarias que indicarían una ocupación de medio millón si todas estuvieran habitadas por cuatro personas. Como referencia recordemos que la CABA tiene 200 km cuadrados y la habitan tres millones de habitantes*” (Del Piero, 2016).

Esto da cuenta del cambio del modo de vida de un porcentaje muy bajo de la población del GBA, y representa una tendencia que no se corresponde con la creciente descomplejización productiva, llevando a una superposición de realidades que entran en conflicto por los espacios vacíos, con la extensión de las villas y los nuevos asentamientos (Cravino, 2009). Los años noventa también marcan un cambio importante a partir de la reforma del Estado nacional y la provincialización de una parte importante del gasto; la descentralización de funciones desde la escala nacional sin la adecuada contrapartida presupuestaria aportó dificultades a la gestión y acentuó la dependencia de provincias y municipios.

138 Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires.

Tras la implosión del modelo de la convertibilidad en el año 2001, pareciera abrirse una nueva etapa en la economía nacional. El mismo deterioro al que había llegado el país, sumado a un favorable contexto internacional y a una serie de medidas de política económica que supieron recomponer el crecimiento económico sobre la base del mercado interno y la recuperación en la capacidad de agencia del Estado inauguraron un nuevo ciclo de crecimiento. El incremento del gasto público, además, estimuló el mercado interno, mediante inversiones en infraestructura, subsidios a diferentes sectores —especialmente transporte y combustibles—, mejoras en los haberes previsionales y ampliación del sistema de jubilaciones, implementación de políticas sociales de transferencia monetaria, mejora en los ingresos de los trabajadores del sector privado, a partir del impulso de las renegociaciones paritarias, y una lenta pero sostenida disminución en la tasa de desocupación. Los ecos de este proceso en el conurbano se advirtieron, en particular en la recuperación del producto y el empleo industrial, y en la redistribución del ingreso que propició la política laboral y social. Ello se manifestó con claridad en la salida de la pobreza de casi el 24% de los hogares de aglomerado (Salvia, 2014). La transformación se asoció también a la recuperación del sector manufacturero que explotó la capacidad ociosa instalada en ramas con extensa trayectoria en la región. No obstante, es importante considerar que la recuperación reforzó la persistencia de una matriz productiva poco diversificada y con bajo desarrollo tecnológico, con base en la estructura existente. Por su parte, en todo el conurbano se siguió desarrollando en paralelo una creciente participación de la denominada economía popular en la producción de bienes y servicios a partir de trabajadores informales y cuentapropistas.

El conurbano, dadas las brechas de desigualdades que contiene y quizás por el contraste cercano con la ciudad capital, refleja fuertemente al resto del país las imágenes de la crisis social de los últimos años, su entramado institucional es débil y escasa la autonomía de gestión de sus gobiernos locales; su estructura productiva, si bien con períodos de mayor dinamismo, no ha cambiado en lo sustancial.

La descripción anterior ilustra en alguna medida cómo las dinámicas económicas conforman geografías diferenciadas, desigualdades territoriales. En estos escenarios heterogéneos operan las políticas públicas, que decididamente no pueden instrumentar intervenciones homogéneas si lo que se busca es igualar oportunidades. Las universidades de reciente creación son una manifestación de ello y por eso asumen su papel de política educativa en pos de cerrar brechas de desigualdades en esta materia.

La cuestión del acceso a la educación superior, a las que estas universidades contribuyeron de manera excepcional, es quizás la dimensión más visitada por los investigadores y la que aparece más evidente en las contundentes cifras que aportan el crecimiento de sus matrículas y el porcentaje de estudiantes que a partir de esto se conforman como primera generación de universitarios en la trayectoria de sus familias. Pero, en tanto universidades, su misión va más allá: producción de conocimiento científico, extensión, transferencia y vinculación tecnológica. Estas funciones, que son constitutivas de las universidades nacionales en la actualidad y estratégicas desde la perspectiva del SCN, completan también el abanico de instancias y acciones que ligan a las universidades con sus territorios de referencia y exigen la definición de nuevas consideraciones en la definición de políticas de ciencia y tecnología. Aquí las universidades pueden aportar a una nueva configuración de la región incrementado su potencial de desarrollo; a su vez, la región deposita tan enormes como difusas expectativas en el aporte de las universidades y esto impone un debate que debe darse, tanto entre las universidades con el territorio como al interior del sistema universitario y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El enfoque territorial propuesto permite aproximarse a una mirada panorámica sobre la región, entendida esta como un sistema complejo de relaciones en el que interactúan la dimensión físico-natural, socioeconómica y político-institucional, para dar como resultado una particular configuración que representa la estructura de opor-

tunidades para la población que allí reside (Steinberg et al, 2015). Nos interesa abordar desde este enfoque, el contexto de surgimiento de las universidades en el siglo XXI, un momento particular, en el recorrido histórico de las universidades nacionales con relación al carácter de la producción científica y sus vínculos con el territorio.

5. Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo nos dedicamos a caracterizar al SCN en sus rasgos más salientes y a describir el marco de condiciones en el que las universidades de reciente creación realizan su producción intelectual. Esto nos permitió profundizar un debate sobre el contexto y el modo en el cual las universidades más jóvenes producen conocimiento y, en definitiva, sobre la necesidad de delinear como se llevan adelante las funciones sustantivas de la universidad.

Se señalaron los antecedentes propios del SCN y su desarrollo, poniendo de relieve en su caracterización los hitos más importantes a lo largo de su historia, en los que destacamos la relación con la sociedad, el Estado, y los paradigmas científicos que sustentaron cada etapa. En su nivel institucional, repasamos brevemente los actores más relevantes que componen al SCN desde su creación hasta el momento.

También consideramos el aporte del Estado Nacional, en los últimos años, para expandir las capacidades endógenas del sistema universitario y del SCN en general a través del incremento presupuestario y la creación de nuevos actores en el sistema. Sin embargo, resaltamos, que la transformación que esta apuesta significó en el plano de las políticas educativas, no tuvo su correlato en un cambio normativo importante en cuanto a las reglas de juego al interior del sistema, por lo que, en líneas generales, continúa la dinámica que establece la Ley de Educación Superior de la década del noventa: el rol del Estado evaluador, las reglas en la dinámica en la que se desenvuelve

la carrera académica y la aprobación de proyectos orientados a la producción científica y tecnológica. Estas circunstancias favorecen la consolidación de restricciones o condiciones generadas por el SCN que no resultan beneficiosas para el desarrollo de un programa de investigación científico tecnológico en el que las nuevas universidades puedan insertarse satisfactoriamente.

Los instrumentos de política científica y tecnológica para desarrollar y financiar la investigación en nuestro país, así como las restricciones que representan estos estándares para llevar adelante la actividad científica en las universidades de reciente creación, muchas veces terminan siendo obstáculos a sortear: los requisitos en cuanto a la conformación de equipos de trabajo, la infraestructura y equipamiento demandado, las dificultades de acceso al financiamiento y la escasez del mismo, suelen profundizar antes que reducir las asimetrías entre las diferentes universidades que integran el sistema universitario. En la forma que opera el sistema, el grado de madurez y capacidad científica tecnológica termina constituyendo un prerrequisito para obtener un nivel satisfactorio de desarrollo científico tecnológico, que impida el agravamiento de las asimetrías entre instituciones. Por ello resulta necesario indagar, entonces, las condiciones de “acceso” a la investigación científica y al financiamiento de esa función que nuestro propio SCN construye.

Las nuevas universidades, y en particular las universidades del conurbano, con fuertes lazos con el territorio y sus comunidades, se encuentran en un proceso de interacción con demandas sociales de distinto tipo vinculadas al desarrollo local. La inmediatez geográfica con una realidad circundante que presenta profundas carencias en materia institucional, social, y productiva, y la alta dependencia política y económica, deja a la vista los riesgos que supone una traslación mecanicista de los esquemas institucionales de ciencia y técnica desarrollados en los países centrales, muy influenciados desde perspectivas teóricas evolucionistas y neoinstitucionalistas (Vergara, 2004 y Osmont, 2003). Es necesario revisar críticamente, desde la

perspectiva de las políticas públicas en general y de las científicas tecnológicas en particular, los supuestos y condiciones de los que parten las visiones más optimistas con relación a un automatismo virtuoso *per se* con base en una adecuada disposición estratégica de las capacidades endógenas.

En las nuevas universidades resulta prioritaria la producción de conocimiento científico y la vinculación y transferencia tecnológica, funciones estratégicas que deben desplegarse plenamente; sin embargo entendemos que esto requiere un nuevo diseño y gestión de instrumentos de políticas científicas y tecnológicas que tomen en consideración sus particularidades geográficas. Las realidades que aportan la última generación de universidades nacionales deben estimular el proceso de reflexividad que el Estado nacional realiza sobre sí mismo a la hora de estructurar un sistema de ciencia y técnica que tome en consideración las desigualdades territoriales y los obstáculos concretos al desarrollo.

Nos interesa dejar planteadas aquí algunas inquietudes que nos permitan problematizar estas cuestiones, a cuyas conclusiones finales pretendemos arribar en al finalizar el trabajo de investigación.

6. Bibliografía

- Albi, Emilio, González-Páramo, Juan M. y López Casanovas, Guillem (1996): “Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos”, Ariel, Madrid.
- Albornoz, Mario (2007): “Los problemas de la ciencia y el poder”, Revista CTS N° 8 Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Buenos Aires.
- Arocena, Rodrigo y Sutz, Judith (2001): “La universidad latinoamericana del futuro. Tendencias-Escenarios-Alternativas”, UDUAL, México.
- Bartlett, Will (1993): “Quasi Markets and Educational Reforms” (extraído de “Quasi Markets and Social Policy” de Le Grand, Julian y W. Bartlett –editores–), MacMillan, London.
- Bush, Vannevar (1999): “Ciencia, la frontera sin fin. Un informe al presidente, julio de 1945”, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia Redes N° 14, UNQ, Buenos Aires.
- Buchbinder, Pablo (2010): “Historia de las universidades argentinas”, Sudamericana, Buenos Aires.
- Castells, Manuel (2002): “La era de la información: economía, sociedad y cultura”, Siglo XXI, México.
- Cravino, María C. (coord.) (2009): “Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires”, UNGS, Buenos Aires.
- Del Piero, Pedro (2016): “Buenos Aires Metropolitana, monocolor político”, El Cronista 07-01-2016, Buenos Aires.
- Gibbons, Michael (1997): “What kind of University? Research and teaching in the 21st century”, Victoria University of Technology, Melbourne.
- Herrera, Amilcar (1971): “Ciencia y política en América Latina”, Siglo XXI, México.
- Hurtado, Diego y Zubeldía Lautaro (2018): “Política de ciencia, tecnología y desarrollo, ciclos neoliberales y procesos de de-aprendizaje en América Latina”, Universidades N° 75 UDUAL, México.

- Naidorf, Judith, Juarros, María F., Perrota, Daniela, Gómez Sebastián, Riccano, Guido y Vasen Federico (2012): “Actuales condiciones de producción intelectual. Una aproximación a la situación de los investigadores de las universidades públicas argentinas”, Anuario 2010-2011 Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras UBA, Buenos Aires.
- Narodowski, Patricio (2007): “La argentina pasiva: desarrollo, subjetividad e instituciones más allá de la modernidad”, Prometeo, Buenos Aires.
- Pérez Rasetti, Carlos (2012): “La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas” (extraído de “La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades” de Chiroleu, Adriana, Marquina, Mónica y Rinesi, Eduardo (comps.), UNGS, Buenos Aires.
- Osmont, Annik (2003): “Ciudad y economía: la ciudad eficiente” (extraído de “La ciudad inclusiva” de Balbo, Marcello, Jordán Ricardo y Simioni, Daniela -comps.-), Cuadernos de la CEPAL N° 88, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rotunno, Catalina y Díaz de Guijarro, Eduardo (2003): “La construcción de lo posible. La Universidad de Buenos Aires entre 1955 y 1966”, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- Sábato, Jorge y Botana, Natalio (1968): “La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina”, Revista de la Integración N° 3, INTAL, Buenos Aires.
- Salvia, Agustín (Coord.) (2014): “Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes. Claroscuros en el desarrollo humano (2010-2013)”, Barómetro de la Deuda Social Argentina-Serie del Bicentenario (2010-2016) Año 4, UCA, Buenos Aires.
- Steinberg, Cora, Fridman, Denise, Meschengieser, Carolina y Lotito, Ornella (2015): “Políticas de reducción de desigualdades en la Argentina. Una perspectiva multidimensional y de derechos”, Revista Ensamblés N° 2, Buenos Aires.

- Torrado, Susana (2007): “Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad” (extraído de “Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX: tomo I” de Torrado, Susana -comp.-), Edhasa, Buenos Aires.
- Vasen, Federico (2011): “Los sentidos de la relevancia en la política científica”, Revista CTS N° 19 Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Buenos Aires.
- Varsavsky, Oscar (1971): “Ciencia, política y cientificismo”, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Vergara, Patricio (2004): “¿Es posible el desarrollo endógeno en territorios pobres y socialmente desiguales?”, Ciencias Sociales Online, Volumen III N° 1, Universidad de Viña del Mar, Viña del Mar.
- Vessuri, Hebe (2003): “La Ciencia y la educación superior en el proceso de internacionalización. Elementos de un marco conceptual para América Latina”, Paper N° 3/S UNESCO Forum Ocasional Paper Comité Científico Regional para Latinoamérica y el Caribe, UNESCO, Paris.
- Vio, Marcela y Cabrera, M. Claudia (2015): “Panorámicas de la producción en el Conurbano reciente” (extraído de “El Gran Buenos Aires” de Kessler, Gabriel -dir.-) Edhasa-UNIPE, Buenos Aires.

Esta obra editorial invita al debate y a la reflexión, no solo como un acto de conmemoración de los 100 años de la Reforma Universitaria, sino como medio eficaz para profundizar acerca del papel de la universidad pública en el siglo XXI y de las condiciones necesarias para su desenvolvimiento. A lo largo de los diferentes trabajos reunidos, los autores abordan la complejidad de la institución universitaria pública y su configuración histórica, centralmente apoyada en la herencia de la Reforma Universitaria, como lo es la autonomía, el cogobierno o la libertad de cátedra, junto con la gratuidad consagrada a partir del primer gobierno peronista, como expresión del derecho a la educación superior; todo lo cual, también constituye un basamento sobre el que se apoya la Universidad Nacional de Moreno y que también es objeto de consideración y reflexión por los mismos.

Esta primera expresión colectiva de la comunidad universitaria de Moreno, se presenta en un contexto de creciente desigualdad sistémica del capitalismo global y de crisis en todos los países del mundo, marco que configura el aliento a un modelo privatista de la educación superior; por lo que resulta especialmente valioso como expresión de los desafíos que debe enfrentar el modelo universitario que el país ha venido construyendo a lo largo de este siglo, y en particular, las universidades de reciente creación.

Es en este sentido, que el trabajo realizado también constituye una contribución a la tercera Conferencia Regional (CRES 2018), aportando a la visión de la educación superior sostenida por la UNESCO, como un bien público indispensable para promover el desarrollo y la equidad social, y como se dijo, a 100 años de la Reforma Universitaria; momento en el que podemos reconocer muchas conquistas y varias deudas pendientes, principalmente, en lo que hace al rol de la institución universitaria en la realización colectiva de los pueblos.

ISBN 978-987-3700-83-5

