

La política universitaria de los gobiernos Kirchner:

continuidades, rupturas, complejidades

Adriana Chiroleu, Mónica Marquina
y Eduardo Rinesi (compiladores)



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

LA POLÍTICA UNIVERSITARIA DE LOS GOBIERNOS KIRCHNER:
CONTINUIDADES, RUPTURAS, COMPLEJIDADES

Adriana Chiroleu, Mónica Marquina
y Eduardo Rinesi
(compiladores)

La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades

Autores:

Ignacio Aranciaga, María de Luján Burke, Agustín Campero,
Rocío Casajús, Adriana Chiroleu, Sabina Frederic, Luciana Garatte,
Osvaldo Iazzetta, Graciela Krichesky, Lionel Korsunsky, Hugo Marengo,
Mónica Marquina, Carlos Mazzola, Carlos Pérez Rasetti, Eduardo Rinesi,
Laura Rovelli, Germán Soprano y Claudio Suasnábar



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

La política universitaria de los gobiernos Kirchner : continuidades, rupturas, complejidades / Eduardo Rinesi ... [et.al.] ; compilado por Eduardo Rinesi ; Mónica Marquina ; Adriana Chiroleu. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.

344 p. ; 21x15 cm. - (Educación; 9)

ISBN 978-987-630-128-2

1. Políticas Educativas. 2. Enseñanza Universitaria. I. Eduardo Rinesi II. Eduardo Rinesi, comp. III. Marquina, Mónica, comp. IV. Chiroleu, Adriana, comp.

CDD 378.001

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012

J.M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7578

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Corrección: Cynthia Cortes

Diseño gráfico de colección:

Andrés Espinosa / Departamento de Publicaciones - UNGS

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

INTRODUCCIÓN.

<i>Tiempos interesantes: complejidades, contradicciones e incertidumbres de la política universitaria actual Adriana Chiroleu y Mónica Marquina</i>	<i>9</i>
---	----------

PARTE 1.

LA POLÍTICA UNIVERSITARIA: UNA LECTURA INTEGRADA

<i>La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta</i>	<i>27</i>
<i>Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente Claudio Suasnábar y Laura Rovelli.....</i>	<i>49</i>
<i>¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento Mónica Marquina</i>	<i>75</i>
<i>La universidad en los medios de comunicación: ¿construcción de una agenda universitaria o impacto show-mediático? Hugo Marengo</i>	<i>93</i>

PARTE 2. POLÍTICAS DE EXPANSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN

La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas <i>Carlos Pérez Rasetti</i>	119
--	-----

Educación a distancia como política universitaria <i>Ignacio Aranciaga</i>	153
---	-----

Políticas de educación superior y formación de los oficiales de las Fuerzas Armadas argentinas <i>Sabina Frederic y Germán Soprano</i>	169
--	-----

PARTE 3. POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y POSGRADO

Políticas de evaluación: rupturas y continuidades <i>María de Luján Burke</i>	199
--	-----

Programas de mejora de la calidad en carreras de ingeniería: entre las determinaciones de la política estatal y la autonomía de las instituciones universitarias <i>Rocío Casajús y Luciana Garatte</i>	219
--	-----

La escasa densidad institucional de los posgrados en Argentina <i>Carlos Mazzola</i>	255
---	-----

PARTE 4. POLÍTICAS DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA

La actividad científica en la universidad: 2003-2009, entre el financiamiento y el <i>laissez faire</i> <i>Lionel Korsunsky y Agustín Campero</i>	271
---	-----

La universidad y la formación de docentes para la educación secundaria: nuevas demandas en escenarios sociales complejos <i>Graciela Krichesky</i>	301
--	-----

EPÍLOGO.

El lugar y los desafíos de la universidad pública en la Argentina actual <i>Eduardo Rinesi</i>	327
--	-----

Sobre los autores.....	341
------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Tiempos interesantes: complejidades, contradicciones e incertidumbres de la política universitaria actual

Adriana Chiroleu y Mónica Marquina

Los momentos de cambio suelen generar en los actores sociales que los encarnan una sensación de perplejidad –no exenta de aprensiones– y la desconfianza propia de espacios en construcción en los cuales es difícil hacer pie en superficies sólidas y por lo tanto, construir certezas. Vienen acompañados, sin embargo, de la percepción de que son *tiempos interesantes* por la posibilidad de re discutir principios organizativos, de recrear la política a la medida de las expectativas o los sueños y también de avanzar en una edificación sin fronteras definidas, que reniega de lo imposible.

Existen sin embargo diversos tipos de cambio: los hay capilares y los hay superficiales, los hay estructurales y los hay coyunturales, los hay de fondo y los hay de forma; los hay retrógrados y los hay progresistas. Pero, por sobre todo, la magnitud que adquieren estos procesos es frecuentemente tributaria de los resultados concretos que se obtengan en términos de transformación virtuosa de la realidad. Para alcanzar este conocimiento, es condición *sine qua non* que el lapso transcurrido brinde una visión en perspectiva que permita apreciar el cuadro completo.

Este ha sido uno de los grandes desafíos en esta compilación, en la medida en que fue gestada, desarrollada y presentada al calor de un período que aún está en pleno desarrollo: el de los “gobiernos kirchneristas” o como se ha ya

naturalizado llamarlos –desde la derecha, desde la izquierda y desde el sentido común– “los gobiernos K”. Y esto es tan así que hasta esta denominación fue tema de debate entre los colegas que participamos de este libro, a partir de la presunción de algunos de ellos –que no compartimos– de la posible connotación crítica o descalificadora en la segunda, o aún, por resultar la misma pertinente en trabajos periodísticos más que académicos.

Y es que el “kirchnerismo” (y el tiempo también dirá si este “ismo” perdura más allá de las gestiones de sus fundadores) y todo lo que implica en términos de cambios y continuidades con etapas anteriores de la política nacional, es un tema que despierta discusiones apasionadas entre tirios y troyanos, entre militantes y críticos y también entre aquellos que desde la perspectiva que brinda la reflexión académica procuran analizar sus alcances, sus logros, sus deudas, en fin, reconocer sus matices.

En este sentido, la crisis económica, política y social que se desatara en diciembre de 2001 puede entenderse como bisagra o parteaguas de dos momentos históricos claramente delimitados: los 90, años de neoliberalismo, achicamiento del Estado, privatización de lo público y exacerbación de la individuación presentada como una forma de expansión de la esfera de libertad individual, y el período que arranca en 2002 el cual, de manera a veces difusa y desordenada, va tomando forma y contenido, especialmente a partir de 2003 con la gestión de Néstor Kirchner hasta 2007, y a partir de entonces de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner.

Los 90 han sido profusamente pensados, reflexionados y frecuentemente criticados desde las perspectivas más diversas y abarcativas. La estrategia de acumulación basada en el incremento de las tasas de ganancias de las empresas como forma de aumentar las tasas de inversión y por esta vía el PBI (Beccaria, 2002), a partir de la combinación entre apertura económica y sobrevaluación del peso, supuso una profunda reestructuración de la economía y del mundo del trabajo que impactó fuertemente en la estructura social, transformándola en sus rasgos nucleares. La inevitable polarización social a la que dio origen y la expansión, heterogeneización y profundización de la pobreza fueron el resultado inevitable de un modelo que renegaba de la función reguladora del Estado y se articulaba a partir del libre juego de las leyes de mercado, considerando que éstas constituían un factor ordenador, regulador y disciplinador que introduciría racionalidad en la vida económica y social.

En el ámbito universitario también se vivieron por entonces “tiempos interesantes”, en el sentido del sacudimiento del sopor de las estructuras uni-

versitarias, por definición conservadoras y frecuentemente reacias a aceptar cambios. En este caso, acorde al modelo general, un gobierno con vocación política de reducción de las instituciones públicas generó condiciones para el ingreso del mercado en el sector, a través de políticas activas que aproximaron al subsistema universitario a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito y construyeron instrumentos de intervención institucional que afectaron profundamente las prácticas académicas.

La debacle económica de 2001 supuso el fin de este tramo y el inicio de otro período que obligadamente debía poner distancia con aquel: si todas las premisas habían fracasado, si el estallido económico y social había forzado la sucesión presidencial, si la catástrofe en términos de población bajo las líneas de pobreza e indigencia estaba a la vista, resultaba obvia la necesidad de alterar el rumbo adoptando un proyecto alternativo.

Así nace la llamada “posconvertibilidad”, denominación que poco refiere sobre los ejes articuladores de la estrategia de acumulación, dejando sólo en claro el momento en el que se desarrolla. Podría decirse que aún desde esta perspectiva se ha tratado de un modelo híbrido, pensado originalmente como una salida transitoria a la situación de crisis, pero cuyos extraordinarios resultados positivos lo forzaron a perdurar en el tiempo más allá de que éstos se atenuaran a partir de 2008.

En un contexto internacional signado por los elevados precios obtenidos por las materias primas para la exportación, el establecimiento de un dólar alto incentivó la sustitución de importaciones y el crecimiento de las exportaciones del sector primario y en menor medida del industrial. El superávit comercial y la reestructuración de la deuda externa, sumados a los impuestos a las exportaciones (retenciones) de ciertos productos y a los aplicados a la producción y al consumo interno, generaron un esquema virtuoso que redundó en un crecimiento sostenido del PBI, de la mano de una incipiente reindustrialización que operó en una reducción del desempleo y el subempleo, un aumento de la tasa de actividad, un mejoramiento del salario real y la consiguiente disminución de los índices de pobreza e indigencia (Neffa, 2010; Cenda, 2010).

Estos logros económicos fueron acompañados por una política de fortalecimiento del Estado y re-estatización de algunas empresas privatizadas en la década anterior, además de los fondos previsionales que se constituyeron en un factor fundamental de la expansión de políticas sociales de gran alcance (jubilaciones y pensiones no contributivas, asignación universal por hijo, etc.) destinadas a atender las necesidades más urgentes de los sectores sociales menos favorecidos.

En el plano educativo, la transformación integral de la normativa sancionada en los años 90 remarca tanto el reconocimiento de los efectos negativos que la misma había ejercido sobre la educación como el compromiso del gobierno en la generación de un sistema educativo más equitativo que atendiera las necesidades planteadas por la transformación económica y social.

En 2005 es promulgada la *Ley de Educación Técnica*, y un año después la *Ley de Financiamiento Educativo*, que propuso, a la luz del período de crecimiento económico, incrementar gradualmente el presupuesto consolidado destinado a educación hasta situarlo en 2010, en el orden del 6% del PBI, junto con el establecimiento de metas educativas a las que se orientaría dicho aumento del presupuesto. Por su parte, la *Ley Nacional de Educación* de 2006, estableció el aumento de 10 a 13 años en la escolaridad obligatoria y bosquejó un sistema de educación primaria y secundaria similar al existente antes de la reforma implementada por el gobierno de Menem.

Este libro explora de qué manera esta vocación transformadora que los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner expresaron en los ámbitos más diversos de la vida nacional e incluso en los otros niveles educativos, se manifiesta en el sector universitario. Antes de avanzar en este sentido, consideramos conveniente encuadrar las políticas generadas en este ámbito en los parámetros generales y en las principales tendencias que aquél ha desarrollado en la última década.

La oferta universitaria argentina es provista por un conjunto heterogéneo y desarticulado de universidades e institutos universitarios públicos y privados los cuales, de manera desordenada y hasta anárquica, se han ido creando en todo el país en las últimas décadas, respondiendo ora a intereses políticos, ora a las presiones del mercado.

Una visión de conjunto permite dar cuenta de una estructura equilibrada en cuanto al número de instituciones por sector: 46 universidades nacionales y 46 privadas (a las que debe adicionarse una universidad provincial, una extranjera y un instituto universitario internacional).¹

Si focalizamos en el sector estatal, puede plantearse la existencia de tres olas de fundaciones de instituciones: la primera, en el lustro inicial de la década del 70 responde al Plan Taquini de desconcentración e interiorización de instituciones públicas; la segunda, se da en los años 90, en el transcurso del gobierno

¹ El Congreso ha creado además otra universidad nacional en Villa Mercedes, la cual aún no está operando. Existen además 19 institutos universitarios, 7 de gestión estatal y 12 de gestión privada (datos incluidos en la página Web de la Secretaría de Políticas Universitarias http://www.me.gov.ar/spu/Servicios/Autoridades_Universitarias/autoridades_universitarias.html).

de Carlos Menem y la tercera en la primera década del siglo actual.² En los tres casos resulta claro que, aunque de signo diverso, esta expansión ha estado fuertemente ligada a factores de naturaleza política y no se ha insertado en un plan estratégico de crecimiento de la oferta universitaria ligada a las necesidades sociales y económicas nacionales o regionales.

El sector privado, por su parte, se expande en dos momentos: los años 60, primero a través de la creación de universidades confesionales (católicas), y luego de otras ligadas a grupos particulares. La segunda etapa de expansión se da entre 1989 y 1995 y supone la fundación de un importante y heterogéneo conjunto de instituciones, algunas confesionales (pero ya no sólo católicas), otras ligadas a grupos profesionales, otras de atención de demanda en contextos de baja calidad y un pequeño segmento de instituciones de excelencia con fuertes lazos con universidades de los países centrales.

La matrícula, por su parte, incluía en 2009 a algo más de 1.600.000 estudiantes y presenta una tendencia próxima al estancamiento y con crecimiento diferencial entre instituciones públicas y privadas. De hecho, entre 1999 y 2009, la tasa promedio de crecimiento anual fue del 2,9% y mientras las primeras se expandían a un ritmo del 2,2%, las segundas lo hacían al 6,3% (SPU, 2009). Por otra parte, cerca del 80% de la matrícula se concentra en las universidades públicas.

Esto es, el sector universitario sigue creciendo desde el punto de vista de la oferta institucional sin que medie una planificación que permita maximizar los resultados positivos de esta inversión de recursos públicos y en un contexto en el que ésta es cada vez más necesaria, pues el estancamiento de la matrícula da cuenta de la necesidad de sumar a otros sectores sociales.

Sobre la RIEPESAL y las singularidades del libro: pluralidad de voces para recoger la heterogeneidad de las políticas y la diversidad de perspectivas

Conformada en el año 2004, con sede en el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, la Red Interuniversitaria para el Estudio de las Políticas de Educación Superior de América Latina (RIEPESAL) está integrada por investigadores de las universidades nacionales

² En los años 70 se crearon 19 universidades; en los 90, 9 (de las cuales 6 se ubican en el conurbano boanerense) y entre 2002 y 2010, 11, de las cuales 5 están en el conurbano.

de General Sarmiento, de San Luis, de la Patagonia Austral, de Rosario, de La Plata y de Quilmes.³

Desde su creación, ha organizado cinco jornadas de intercambio de avances y resultados de investigaciones en torno a las políticas de educación superior en Argentina y América Latina, y ha condensado algunas de esas iniciativas en cuatro libros colectivos: *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil* (UNGS/ Prometeo Libros, 2005); *Facultades alteradas. Actualidad de El Conflicto de las Facultades de Immanuel Kant* (UNGS/ Prometeo Libros, 2007), *Instituciones y protagonistas de la Universidad Argentina* (UNGS/ Prometeo Libros, 2009) y *A 90 años de la Reforma Universitaria. Memorias del pasado y sentidos del presente* (UNGS). También la Red ha llevado a cabo una reunión extraordinaria a comienzos del 2007 para analizar el escenario internacional y nacional de las reformas de educación superior, los debates políticos y académicos, y los posicionamientos de diferentes actores sociales sobre la, por entonces inminente, reforma de la Ley de Educación Superior en la Argentina. Los resultados de esta última reunión de la Red fueron volcados en un quinto libro colectivo, denominado *Ideas sobre la Cuestión Universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior* (UNGS, 2007).

La RIEPESAL se ha caracterizado, desde su propia gestación, por la pluralidad de pensamiento la que, en este caso, se plasma en el abordaje del desafío que constituye analizar la política universitaria de los últimos ocho años. De aquí que la diversidad de perspectivas, a veces incluso contradictorias, se refleja a lo largo de la lectura de los diferentes capítulos.

Algunas perspectivas destacan los avances de la política universitaria en el marco de un proyecto democrático popular, en el que las políticas sociales inclusivas actualmente en marcha tienen su correlato en el ámbito universitario, a través del crecimiento del presupuesto y el privilegio de políticas claves como las de becas, desarrollo de la CyT o la inversión en infraestructura.

Otras, por su parte, reconociendo estos avances, resaltan la escasa dimensión de los mismos atendiendo al inédito contexto de crecimiento económico del país. En la misma línea de los argumentos que critican la supervivencia de la brecha social pese al ventajoso nuevo contexto económico, se preguntan cómo no se ha hecho más en materia universitaria, o por qué, pese al despliegue de una multiplicidad de pequeños programas, se hace dificultoso reconocer una política universitaria característica del período.

³ Las dos últimas instituciones están en proceso de incorporación formal.

Finalmente, otras miradas privilegian la permanencia de —o la poca preocupación por remover— la gran cantidad de dispositivos originados en los años 90, que generaron una nueva cultura universitaria cuya lógica, sin dudas, va en contra de cualquier impulso democratizador en la universidad. La política de fomento a la investigación a partir de incentivos, fondos competitivos, criterios cuantitativos de productividad académica, así como el incontrolable avance de la evaluación en el cotidiano de la vida universitaria son ejemplos de estas fuerzas que fomentan la competencia y el individualismo de los académicos por sobre la preocupación por la docencia, un área ignorada desde la política nacional para la universidad. También podemos ubicar en esta perspectiva a quienes resaltan la permanencia de conductas clientelares, arbitrarias o, al menos, de las que hay que esperar sus efectos para evaluar sus racionalidades, como es el caso de la reciente creación de un significativo número de universidades nacionales.

Esta, creemos, es la riqueza del libro. Sin caer en la terquedad de posturas extremas que poco tienen que ver con la reflexión académica, algunos capítulos destacan los aciertos por sobre inevitables errores u omisiones. Otros señalan la ausencia de políticas —o de “una” política— para el sector, pese a la presencia de avances indudables, que desde estas miradas no llegan a lograr una caracterización propia de la época en materia universitaria.

Nos propusimos este desafío a finales del año 2009, cuando organizamos la 6ta reunión anual de la RIEPESAL el 4 de diciembre en la Universidad Nacional de General Sarmiento. En la misma se presentaron trabajos en torno al eje organizador “La política universitaria del kirchnerismo”. Se trató en este caso y por las razones que se planteaban al principio, de una reunión que supuso un alto nivel de debate y de intercambio de puntos de vista, a veces coincidentes y otras, encontrados. De esta manera, la presentación de cada trabajo dio lugar a largas discusiones, reflexiones, comentarios, todos los cuales, sin duda, colaboraron en el enriquecimiento de cada una de las producciones.

Durante todo el año 2010 seguimos trabajando en nuevas versiones de los artículos, cada uno de los cuales fue posteriormente comentado por escrito por otros dos miembros de la Red y así enriquecidos con sugerencias, dudas e interrogantes. El paso del tiempo, además, obligó a actualizaciones y ajustes, dando como resultado final este libro. De este largo proceso los trabajos se convirtieron en capítulos, y cada uno de nosotros se vio beneficiado por el constructivo debate generado. Finalmente, a este proceso hay que sumarle los interesantes y oportunos comentarios que a una primera versión del libro efectuaron dos evaluadores anónimos, en el marco del proceso de evaluación y

referato de libros de la UNGS. A ellos todo nuestro agradecimiento por llamar la atención sobre inconsistencias y omisiones.

Los trabajos reunidos en este libro analizan la acción de gobierno en materia universitaria en el período 2003-2010 organizados en cuatro partes. La primera se propone un abordaje general del tratamiento de las políticas universitarias, considerando diferentes fuentes de análisis.

El trabajo de Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta *“La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner”* analiza los alcances de la política universitaria de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2010) centrándose en la formación de la agenda de gobierno y el lugar que la temática sectorial ocupa dentro de ésta. Al respecto, señalan como hipótesis de trabajo que, en estos años, la universidad no logró ocupar un lugar destacado dentro de la agenda de gobierno siendo desplazada por otras prioridades que impidieron una renovación de la política sectorial.

Luego de una reconstrucción general de la agenda universitaria de la época, se focaliza en dos ejes básicos: la demorada reforma a la Ley de Educación Superior de 1995 y las políticas de expansión de las universidades públicas. A partir de este abordaje, el trabajo considera que durante estas gestiones se ha evidenciado una subordinación de la temática a las prioridades fijadas desde otros ámbitos y la postergación de la elaboración de una política integral que contenga las transformaciones medulares que requiere el sector.

Claudio Suasnábar y Laura Rovelli, en su trabajo *“Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente”* organizan su trabajo a partir del concepto de capacidad estatal y del marco interpretativo del neoinstitucionalismo. La hipótesis central sostiene que las políticas universitarias estarían rezagadas con respecto a otras áreas de gestión. Los autores exploran la conformación del núcleo burocrático a cargo de las políticas universitarias para evaluar cómo afectaron la posibilidad de planificar e implementar políticas para el sector. La operacionalización de la hipótesis se efectúa a través del análisis de la evolución y composición del presupuesto universitario tanto en lo que respecta a los programas administrados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) como en la composición de las transferencias realizadas a las universidades, como resultado del acceso a los distintos programas.

En opinión de Suasnábar y Rovelli, las políticas universitarias de los gobiernos kirchneristas parecen haberse autonomizado ante la escasez de lineamientos gubernamentales para el conjunto del sistema, mientras se fortalecieron y concentraron los procesos de toma de decisiones en los ejecutivos de las institu-

ciones. El núcleo explicativo se ubica pues, en torno a una “cuestión de poder” que surge de la articulación entre las limitaciones en términos de capacidad estatal de la gestión gubernamental y los intereses cruzados entre estos sectores y la corporación de los rectores.

Por su parte, Mónica Marquina, en su capítulo titulado “*¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento*” analiza las principales características de las políticas universitarias en el período en estudio para identificar sentidos u orientaciones hacia propósitos de política determinados, tanto explícitos como implícitos. Lo hace a partir del análisis del comportamiento del presupuesto universitario en términos de magnitud y distribución. En lo que refiere al primer aspecto, destaca que es indudable la expansión del volumen total, aunque éste debe necesariamente considerarse a la luz del proceso inflacionario que vive el país, el cual tiende a reducirlo en términos absolutos, en el marco de una elevada tasa de expansión del PBI. En lo que respecta a la distribución, la autora aborda las formas más tradicionales de la misma junto a modalidades más novedosas desarrolladas en los últimos años, reconociendo nuevos programas de desarrollo dentro de los que se destaca el de infraestructura, la permanencia de algunos programas originados en los 90, y un gran número de pequeños programas que se han discontinuado a lo largo del período estudiado. Considera como corolario que estas medidas para el sector universitario no llegan a constituir una política que, a la vez que apunte a integrar al sistema, lo oriente en alguna dirección según un modelo de coordinación concertada.

Finalmente, el trabajo de Hugo Marengo “*La universidad en los medios de comunicación: ¿construcción de una agenda universitaria o impacto show-mediático?*” indaga la cobertura que se ha realizado sobre la temática universitaria a nivel de los medios de comunicación gráficos (diarios) utilizando como estrategia teórica la articulación entre una mirada comunicacional, otra propia del ámbito de la educación superior y el análisis del discurso periodístico. El objetivo principal es examinar de qué manera es presentada la universidad y su cobertura en los medios durante el período en estudio, caracterizando las representaciones construidas en torno a los distintos actores universitarios y su relación con el Estado.

La hipótesis de trabajo del autor considera que existe una institución universitaria (Universidad) configurada en términos negativos a partir del discurso de las noticias, lo que impide avanzar en la construcción de una agenda de temas universitarios a nivel de los medios. Del análisis de las noticias surge

que el sector universitario es presentado a través de un discurso confuso que por una parte la califica como una institución necesaria por sus aportes al conocimiento científico, y por otra la asocia a un lugar conflictivo, con un carácter noticiable descrito en términos negativos y con una intencionalidad meramente de impacto mediático para la recepción. En este contexto general el autor se interroga sobre la responsabilidad de los actores universitarios para tratar de incidir en esta situación.

La segunda parte del libro focaliza en algunas de las políticas de expansión y diversificación del sector universitario. El trabajo de Carlos Pérez Rasetti denominado *“La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas”* aborda el análisis de la expansión reciente del sistema universitario, reconociendo las características que la misma asume desde los años 90 y las del proceso de expansión actual, tanto para el sector de universidades nacionales como para las privadas. A partir del reconocimiento de diferentes lógicas, se centra en los procesos de expansión de instituciones, y de sedes y subsedes de las mismas. Reconoce el rol de la CONEAU en la interrupción de una política de crecimiento del sector privado durante los años 90, así como las razones que llevaron por entonces a la creación de universidades públicas.

Focalizando en el período actual, distingue los diferentes motivos que han dado lugar a la reciente creación de este tipo de instituciones en el transcurso de los gobiernos kirchneristas, y aboga por la necesidad de plantear una política pública de expansión, sobre la base de objetivos previamente acordados. En esta tarea el autor revisa no sólo las políticas públicas, los roles que estas cedieron o asignaron a distintos actores, sino también cómo éstos fueron articulando en este marco, sus diversas estrategias institucionales en el espacio público y dentro del sistema.

Ignacio Aranciaga, a través de su texto *“Educación a Distancia como política universitaria”* analiza el desarrollo de esta modalidad en el sistema universitario, la incidencia de las políticas para el sector y las estrategias de asociación entre las universidades para un mejor desarrollo de la modalidad. Asimismo aborda los efectos en términos de transformación que tienen las universidades a partir de la adopción de la Educación a Distancia y los nuevos modelos pedagógicos, tecnológicos y organizacionales que se generan.

Finalmente, Sabina Frederic y Germán Soprano, en su trabajo *“Políticas de educación superior y formación de los oficiales de las Fuerzas Armadas argentinas”* estudian la expansión, dentro del sistema universitario nacional, de la formación en institutos universitarios de las Fuerzas Armadas del país. En un

campo de estudio hasta ahora inexplorado, los autores parten del análisis de políticas originadas en los años 90 a partir de las cuales las tres academias de formación de oficiales de las Fuerzas Armadas argentinas iniciaron transformaciones institucionales y curriculares orientadas a ofertar a sus cadetes, junto con los grados hasta ese entonces otorgados, licenciaturas universitarias con vistas a su reconocimiento en ámbitos civiles. La novedad de este proceso, además, ha sido la incorporación de los nuevos institutos universitarios en el sistema de educación superior nacional, buscando alcanzar estándares de evaluación y acreditación institucional y de sus carreras definidos por la CONEAU. El estudio comienza con el análisis de los procesos iniciados en los años noventa, para focalizar especialmente en los desarrollados durante los gobiernos nacionales del período en estudio y, particularmente, en la gestión de la ministra de Defensa Nilda Garré (2005-2010).

Los autores estudian posibles causas de estas transformaciones, algunas originadas en la propia política universitaria, en tendencias internacionales, y otras como fruto de necesidades internas de las Fuerzas Armadas, orientadas a recuperar legitimidad social. Destacan que si bien estos cambios implicaron conflictos y desafíos para los militares y las autoridades civiles del Ministerio de Defensa, estos proyectos de reforma de la educación castrense estuvieron motivados por el objetivo general de concretar experiencias de “ciudadanización” de la formación de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con determinaciones sociales y políticas inscriptas y orientadas por la dinámica del contexto interno nacional y contando como referencia experiencias semejantes en otros países.

La tercera parte del libro aborda la temática de las políticas de evaluación y posgrado del período. María de Luján Burke, en su trabajo *“Políticas de evaluación: rupturas y continuidades”*, estudia estas políticas en el período objeto del libro, desde el enfoque de análisis de políticas públicas. En el marco del surgimiento de la política de evaluación en las reformas neoliberales introducidas en los años 90, la autora analiza las continuidades y rupturas entre ambos períodos. Si bien observa cierta continuidad en las políticas de evaluación desarrolladas por el Estado, como la vigencia aún de la Ley de Educación Superior y las instituciones creadas por ella, la consolidación de CONEAU como organismo evaluador y la burocratización y rutinización de sus prácticas, reconoce un cambio en el rol del Estado, a partir de la existencia de un programa en la SPU que se propone acompañar financieramente los procesos de mejora que surgen de la acreditación de las carreras de grado. Por su parte, el capítulo también focaliza en el debate actual en el Congreso sobre la futura ley de educación

superior. En lo que respecta a las políticas evaluativas, sostiene que los proyectos presentados muestran cierta continuidad con las políticas actuales, aunque observa un cambio en el sentido de la evaluación, más ligado al mejoramiento de las instituciones e integrada a la coordinación y planeamiento del sistema.

En su capítulo *“Programas de mejora de la calidad en carreras de Ingeniería: entre las determinaciones de la política estatal y la autonomía de las instituciones universitarias”*, Rocío Casajús y Luciana Garatte analizan el proceso de diseño e implementación de las políticas estatales de los últimos años destinadas al mejoramiento de la calidad de la enseñanza en las carreras de ingeniería, reconociendo las perspectivas y experiencias de los funcionarios de la SPU y, por otro lado, las de profesores y estudiantes de las unidades académicas involucradas. También estudian los procesos de toma de decisiones implicados, en términos de las alianzas, conflictos y negociaciones desplegados por esos actores.

Las autoras reconocen una relación entre los estándares definidos para la acreditación de estas carreras y los lineamientos establecidos por la política orientada a la mejora de las mismas. Sostienen que la estrategia política de la SPU garantizó una dinámica de “bajo conflicto” con los actores universitarios, abriendo canales de comunicación y negociación con las distintas comunidades académicas y universidades con la intención de obtener buenos resultados. Sin embargo, este modo de acción política no parece haber sido del todo eficaz desde la perspectiva de los mismos actores de la SPU. Concluyen que el diseño e implementación de la política analizada ha puesto de manifiesto un comportamiento preexistente en los actores institucionales vinculados con componentes culturales junto a tradiciones, costumbres, prácticas y formas lingüísticas y simbólicas de los ingenieros que impregnan el proceso de formación y la trayectoria académica de sus miembros. Destacan, además, la importancia de considerar la trama de relaciones sociales, identidades, trayectorias académicas y profesionales y redes de intercambio entre actores localizados tanto en los organismos del Estado como en las universidades para comprender y mejorar el funcionamiento de las organizaciones académicas, tanto desde el interior de esas agencias como desde la esfera del Estado Nacional.

Finalmente, Carlos Mazzola, en su capítulo denominado *“La escasa densidad institucional de los posgrados en Argentina”* estudia la evolución de los posgrados en nuestro país, distinguiendo la existencia de ideas bastante aceptadas y difundidas que se encarga de identificar como “mitos”, que intentará poner en cuestión. Algunos de estos mitos sostienen que los posgrados son necesarios para la sociedad, que poseen una calidad inherente, que existe una continui-

dad con el grado, que se articulan naturalmente con la investigación, y que se articulan entre sí.

En autor reconoce que el mercado ha sido, junto con las políticas neoliberales de los años 90, el gran impulsor de este nivel, y que desde entonces hasta la actualidad no ha existido una política consistente de posgrado, en el marco de una no consistente política del sistema de educación superior. Asocia esta realidad con la desarticulación del sistema político; la desarticulación entre el sector público y privado, tanto en universidades como entre empresas y Estado; la desarticulación disciplinar, entre las ciencias básicas y tecnológicas, con las ciencias de la salud, humanas, sociales; y la desarticulación entre los niveles de enseñanza, es decir entre el grado y posgrado, entre los niveles del posgrado; y entre docencia e investigación.

La cuarta parte del libro analiza las políticas desarrolladas en torno a la investigación y la docencia. Lionel Korsunsky y Agustín Campero, autores del trabajo *“La actividad científica en la universidad: 2003-2009, entre el financiamiento y el laissez faire”* analizan el devenir del quehacer científico en Argentina con relación al contexto latinoamericano, su organización y rasgos centrales según el devenir histórico y su dinámica actual, para finalizar abordando a las propias universidades nacionales como actores relevantes en la promoción de las actividades de ciencia y tecnología. A través de este recorrido, la intención es identificar las principales oportunidades del período para la actividad científica y los desafíos por resolver.

En este sentido, en un contexto favorable para la ciencia por el reconocimiento por parte de los gobiernos de su importancia y potencialidades, se destacan algunas asignaturas pendientes como la ampliación del porcentaje del PBI invertido en el área, el origen de los fondos orientados al sector, la necesidad de resolver algunos problemas estructurales que permitan mejorar su eficiencia y la participación del sector en el diseño e implementación de políticas públicas.

Por su parte, Graciela Krichesky, con su capítulo denominado *“La universidad y la formación de docentes para la educación secundaria: Nuevas demandas en escenarios sociales complejos”*, analiza las características del sistema que forma docentes hoy, con el fin de identificar la impronta que lo ha atravesado a partir de 2003 y que ha tomado cuerpo a partir de las líneas políticas implementadas en los gobiernos kirchneristas.

La hipótesis central de su capítulo refiere a la falta de planificación y de articulación del sistema formador en su conjunto, así como a la urgente necesidad de atender las demandas de una escuela secundaria cuya matrícula

ha ido creciendo de manera formidable desde las últimas tres décadas, y que reclama profundos cambios en la formación de sus docentes. A partir de una breve revisión histórica, se centra principalmente en el rol que hoy tienen las universidades en la formación de docentes, atendiendo a una práctica que se desenvuelve en escenarios cada vez más complejos. Aportando una serie de recomendaciones para enfrentar este desafío, la autora concluye destacando la necesidad de un encuentro verdadero entre las políticas universitarias, las políticas que focalizan la formación de docentes, y aquellas que promueven que la escuela secundaria obligatoria se convierta en una verdadera y legítima instancia de inclusión social y educativa.

Finalmente, el libro concluye con un *epílogo* que si bien no tiene como fin sintetizar las reflexiones de cada uno de los capítulos de este libro, refleja en sus líneas este espíritu que lo ha recorrido, caracterizado por las rupturas y las continuidades de la política universitaria de los gobiernos Kirchner respecto del período neoliberal de los años 90. Es decir, aborda las complejidades del período actual, en materia universitaria. Eduardo Rinesi parte de la idea de que los últimos años han sido años de afirmación del derecho a la educación superior. Esto queda, para el autor, evidenciado en la consolidación de las instituciones creadas en los años 90, en políticas de expansión del sistema universitario, a través de la creación de nuevas universidades —más allá de los motivos que le hayan dado origen—, en la extensión de la obligatoriedad de la educación planteada por la nueva Ley de Educación Nacional y en el despliegue de un ambicioso sistema de becas universitarias.

Sin embargo, el autor plantea el desafío que implica esta nueva situación, que exige adicionar, a la cuestión de las mayores posibilidades de acceder a la universidad, la cuestión de hacerlo con iguales niveles de calidad. Y aquí es donde la clara ruptura con el período anterior se entremezcla con algunas continuidades, dando por resultado una realidad compleja que se hace necesario clarificar para darle cauce. En efecto, una universidad de calidad exige poner el énfasis en la enseñanza, sobre todo pensando en los nuevos grupos de jóvenes que hoy, a diferencia de ayer, sí están en condiciones de acceder. Esta función formativa de la universidad, clave para garantizar el acceso al derecho universal, resulta contradictoria con otras políticas por demás valoradas, orientadas a incentivar la investigación. El autor reconoce un doble movimiento de tracción muy fuerte que opera hoy sobre los investigadores-docentes de nuestras universidades. Uno es el que los impulsa a privilegiar su actividad de investigación por sobre su actividad de docencia. El otro, el que los mueve a privilegiar su docencia

de posgrado por sobre su docencia de grado. Ambas tendencias originadas en los años 90, que se convierten en continuidades que los gobiernos analizados en este libro no parecen haberse propuesto remover, eclipsan aquel objetivo de acceso al derecho universal de la educación superior en la universidad. Esta es la situación de complejidad que debe, para el autor, ser el blanco de la política universitaria de los próximos años

El lector podrá extraer luego de la lectura de estos textos sus propias conclusiones en torno a los alcances del adjetivo “*interesantes*” que acompaña al sustantivo “*tiempos*”: esto es, ¿cuán interesantes han resultado estos tiempos para la universidad argentina?, ¿cuánto se ha aprovechado la oportunidad y el marco general que brindan un contexto internacional favorable, una economía en crecimiento y un gobierno con voluntad política para intervenir en ámbitos cruciales, para generar cambios virtuosos y torcer los efectos perversos de las reformas de los 90? Con este libro creemos que el punto no radica en comprobar hacia qué lado, y cuánto, se inclina la balanza. Más nos interesa, como universitarios comprometidos con el devenir de esta institución milenaria, desentrañar la riqueza que tienen los “grises” de esta época, brindar elementos para comprender la complejidad actual y facilitar con ideas, argumentos, datos y reflexiones, la discusión, el debate y la búsqueda del objetivo común que compartimos todos, de hacer de nuestra universidad una institución cada vez más democrática, de calidad y protagonista del futuro de nuestro país. Ojalá que este libro colabore con el logro de este propósito.

Bibliografía

- Beccaria, L. (2002) “Empleo, remuneraciones y diferenciación social en el último cuarto del siglo XX”. En Beccaria, L. et al. *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: CIEPP.
- Cenda (2010) *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Cenda.
- Neffa, J. (2010) “Modelos productivos y sus impactos sobre la relación salarial. Reflexiones a partir del caso argentino”. En De la Garza Toledo, E. & Neffa, J. *Trabajo y modelos productivos en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.

PARTE 1.
LA POLÍTICA UNIVERSITARIA:
UNA LECTURA INTEGRADA

La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner

*Adriana Chiroleu
Osvaldo Iazzetta*

Algunos autores sugieren que *gobernar* una sociedad implica básicamente resolver problemas por medio de políticas públicas. Aceptada esa premisa cabría interrogarse cómo logran los gobiernos convertir el potencial de recursos políticos e institucionales disponibles, en capacidades para definir, implementar y sustentar políticas.¹

A nadie escapa que el contexto que rodea a dichas iniciativas constituye una variable crucial para juzgar el margen de maniobra que posee un gobierno para desplegar dicho potencial. Aunque cada contexto define restricciones y oportunidades, todo gobierno siempre puede aportar condiciones (capacidad de liderazgo, voluntad política para sostener sus iniciativas, disponibilidad de mayorías parlamentarias, manejo del *timing*, etc.) que contribuyen a formular e implementar una política.

Por qué razón un gobierno activa ese potencial en ciertas áreas de las políticas públicas y no en otras depende no sólo de sus *prioridades* sino también de las *urgencias* y *márgenes* que fijan los contextos. Un gobierno no siempre se ocupa de problemas *escogidos* sino también —especialmente en países sacudidos

¹ Véase al respecto Malloy (1993:102-103).

por crisis económicas severas y recurrentes— de problemas *apremiantes* que se imponen a quienes gobiernan estrechando su margen para definir prioridades.²

Vale recordar en este sentido, que el escenario inicial del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) estuvo dominado por urgencias fiscales y la necesidad de arribar a un acuerdo con los acreedores externos tras la declaración unilateral de *default*, como así también, obligado a atender las necesidades apremiantes de amplias franjas sociales golpeadas por el derrumbe socioeconómico que desató la crisis abierta a fines del 2001.

Aunque el margen para la elección de políticas inicialmente era muy estrecho, éste fue ampliándose gradualmente a medida que muchos de aquellos condicionamientos lograron removerse, abriendo espacio para incluir otras cuestiones, a primera vista, menos apremiantes, tales como la educación elemental y técnica.

En ese marco, cabía esperar que avances del mismo tenor pronto se extendieran al ámbito universitario, como lo sugería la iniciativa de impulsar una nueva ley para este nivel de enseñanza que revisara y revirtiera el legado de las políticas de los 90. Sin embargo, ocho años después de iniciado este ciclo político, no deja de sorprender lo poco que se “gobernó” en materia universitaria. Esa impresión no surge sólo de contrastar el carácter *inercial* de las políticas de enseñanza superior (Suasnábar, 2005) con la audacia que ambos gobiernos revelaron en otros frentes sino también, en relación con el carácter innovador —y hasta fundacional— que manifestaron en áreas afines —y concurrentes— como ciencia y tecnología.

La creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología —anunciada por Cristina Fernández poco después de asumir su gobierno— si bien suscita dudas por las competencias que efectivamente reúne (coordina diversas esferas escindidas en otros ministerios y sólo tiene bajo su jurisdicción a un ente autárquico como el CONICET), expresa un claro reconocimiento del lugar estratégico que el conocimiento tiene en el contexto actual.

Los gobiernos comprendidos en estos años han sostenido con firmeza sus iniciativas y no han vacilado en desafiar climas de opinión adversos en ciertas cuestiones en que mostraron *voluntad política* de impulsar cambios decisivos en áreas muy sensibles como en la renovación de la Corte Suprema de Justicia, en la renegociación con los acreedores externos, recuperación de empresas privatizadas en los 90, re-estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones, ley de medios audiovisuales y la reapertura de los juicios a los responsables del terrorismo de Estado, entre los más destacados.

² Esta distinción formulada por Albert Hirschman es sugerida por Gerchunoff y Torre (1996:749).

Asimismo, la capacidad decisoria que pronto logró reunir Kirchner –pese a su debilidad de origen– se tradujo en una reapropiación de la iniciativa política y en una creciente centralidad y autonomía de la política, que permitió expandir el horizonte de lo que hasta entonces se aceptaba como posible.

Esa recuperación de iniciativa –que se mantuvo a lo largo de estos ocho años– no sólo les permitió definir y orientar la agenda pública sino también crear y recrear escenarios políticos que permitieron implementar políticas audaces en diferentes ámbitos considerados “intocables” hasta entonces por otros gobiernos que los precedieron.

Esa voluntad de revisar algunas políticas provenientes de los años 90 no incluyó centralmente al ámbito universitario, pese a la profunda alteración que esta institución vivió como consecuencia de las reformas implementadas en aquellos años. Asimismo, entre 2003 y 2011, la universidad no logró ocupar un lugar *destacado* dentro de la agenda de gobierno y resultó desplazada por otras prioridades o urgencias, postergando de ese modo la formulación de una política universitaria integral. Este rezago relativo de lo universitario –como política pública– coexiste, paradójicamente, con un notorio reconocimiento simbólico del sector y un sostenido aumento del financiamiento en el contexto de una relación más amigable y distendida de estas instituciones con el gobierno nacional.

En este capítulo nos proponemos analizar la política universitaria de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011) considerando las cuestiones que integraron la agenda específica del sector y el lugar y tratamiento que éstos merecieron por parte del gobierno nacional.

Presentaremos en primer término, una caracterización general de estos gobiernos a los efectos de enmarcar la dinámica de este sector en esos años para luego abordar sus políticas universitarias. Focalizaremos asimismo, en algunos ejes que nos permitirán reconocer los claroscuros que presenta este sector: estos son, la demorada reforma a la Ley de Educación Superior de 1995 y las políticas de expansión de las universidades públicas.

1. El contexto político

La elección de Néstor Kirchner en 2003, no sólo representó el comienzo de una inesperada recomposición de la autoridad presidencial sino también el de una recuperación de la iniciativa política que permitió generar nuevos escenarios y

una creciente sensación de alivio que acompañaba a la reactivación económica iniciada durante el breve interregno de Eduardo Duhalde.

Un sostenido crecimiento económico, un descenso gradual del desempleo, pobreza e indigencia y la salida del *default*, fueron saldos favorables que certificaron que la elección no había sido una mera prolongación de la crisis abierta a fines del 2001 –como muchos temían en el 2003–, sino el preludio de su resolución.

Durante su gestión N. Kirchner no sólo logró sostener un crecimiento a “tasas chinas”, sino también mantuvo algunos pilares económicos que ofrecieron resguardo cuando la recesión asomaba en el mundo al concluir su gobierno. Estos sostenes de la economía fueron, primordialmente, las reservas acumuladas en el Banco Central (que alcanzaron los 50.000 millones de dólares en su mejor momento³), y los superávits “gemelos” (fiscal y comercial). Estos logros han sido destacados incluso por quienes mantienen fuertes reparos sobre otros aspectos de su gestión y se convirtieron en una plataforma decisiva para asegurar la continuidad de este proyecto a través de su esposa, Cristina Fernández.⁴

La decisión de N. Kirchner de renunciar a un nuevo período –cuando su reelección parecía descontada– constituyó un gesto inusual que sorprendió tanto dentro como fuera del país y operó a contrapelo de la oleada reeleccionista que se extendía en otros países de la región.⁵

Contrariamente a lo buscado, el nuevo gobierno no pudo eludir el desgaste que Kirchner intentó evitar resignando un nuevo mandato. La continuidad de estilos, políticas y elencos ministeriales entre ambas gestiones impidieron que el gobierno de C. Fernández –iniciado en diciembre de 2007– fuese tratado como nuevo, negándosele el tiempo de “gracia” que la oposición y la sociedad

³ Ese nivel alcanzado en las reservas en marzo de 2008, quintuplicaba el que encontró N. Kirchner al iniciar su gobierno en mayo de 2003.

⁴ Entre 2003 y 2007 la economía argentina creció a un promedio del 8,5% anual acumulativo; la desocupación pasó de niveles cercanos al 20% a valores inferiores al 10%; a partir de 2006 los salarios comienzan a ser determinados en negociaciones colectivas y a fines de ese año se recupera algo del poder adquisitivo perdido durante la crisis de 2001; sostenido superávit fiscal y comercial, desendeudamiento público y reducción del peso de la deuda externa, crecimiento de las reservas y tasas de interés negativas (que estimulan la inversión productiva) constituyen algunos aspectos destacados que dan cuenta de una transformación económica significativa con relación a la década del 90 (CENDA, 2010). Asimismo, en el plano social, una importante reducción de la pobreza y la indigencia completa un panorama ampliamente favorable.

⁵ Aunque Kirchner resignó ese lugar oficial en favor de su esposa, eso no significó su abandono del centro de la escena política nacional, -ya sea manteniendo la conducción del PJ o asumiendo como diputado nacional en diciembre del 2009- sino que mantuvo un marcado protagonismo.

civil suele concederles e iniciando sus días sometido a exigencias que parecían propias de gobiernos ya encaminados.⁶

La prolongada y extenuante protesta de los productores rurales desatada a poco de cumplir sus primeros 100 días de gestión y la inesperada reaparición de los “cacerolazos” en el marco de ese reclamo, representaron tempranas señales de desgaste que desafiaban la autoridad de un gobierno que acababa de iniciar su mandato provisto de una legitimidad de origen irrefutable.⁷

Ese clima de confrontación persistió y se tradujo en una brusca caída de popularidad de la presidenta y al año siguiente en una derrota en las elecciones legislativas de medio término (en junio del 2009) que comprometió su mayoría en ambas cámaras y marcó el momento de mayor imagen negativa de su gestión.⁸

Sin embargo, en medio de esa derrota electoral irrumpió la audacia del ex presidente Kirchner sugiriendo una lectura que significó un nuevo punto de partida para el gobierno de su esposa: “perdimos porque no profundizamos el modelo”.⁹ Esa reacción ante la derrota marcó un punto de inflexión dentro de este ciclo iniciado en el 2003 y como resultado de ese relanzamiento, en el término de dos años y con un escenario parlamentario más desfavorable que el que existía al iniciarse el gobierno de Cristina Fernández, se impulsaron medidas muy ambiciosas que moldearán los años por venir: la ley de medios audiovisuales, la re-estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones, la asignación universal por hijo, la reforma política, la ley de matrimonio igualitario, entre las más resonantes.

⁶ Al conocerse la integración del nuevo gabinete y el perfil de los nuevos ministros, *Clarín* tituló: “El nuevo gabinete, con más continuidad que cambios” (10/12/2007). Pocas semanas después, al conocerse la composición de esos ministerios *La Nación* destacó que “Cristina ratificó al 75% de los funcionarios. Durante el primer mes de gestión revalidó por decreto a 134 políticos que ya estaban en las primeras líneas del Gobierno” (véase el artículo de Mariana Verón, 13/01/2008).

⁷ Si bien las elecciones presidenciales de 2007 mostraron el nivel más bajo de asistencia electoral en lo que va del ciclo democrático, también representa la diferencia más elevada entre el primero y segundo más votado desde que se implementó el *ballotage* con la Constitución de 1994. Cristina Fernández (Concertación Plural) obtuvo el 45,29% en tanto Elisa Carrió (Coalición Cívica) la secundó con el 23,04%. La diferencia entre ambas fue de 22,25 puntos, una distancia ligeramente superior a la obtenida por Carlos Menem (21,4 puntos) en las elecciones presidenciales de 1995 frente a José O. Bordón (FREPASO).

⁸ La imagen y popularidad presidencial estuvieron sometidas a bruscos altibajos desde que la presidenta asumió en diciembre de 2007, experimentando una notable recuperación tras el fallecimiento de su esposo, en octubre de 2010.

⁹ Véase la sugerente interpretación de Eduardo Fianza “Gobernar entre la desgracia y la felicidad”, *La Nación* (25/05/2011).

Si el contexto de 2003 no reservaba margen para “elegir políticas”, las condiciones que rodearon la llegada de Cristina Fernández al gobierno permitían disponer de un mayor espacio de maniobra y moverse dentro de un abanico de opciones más amplio en materia de políticas públicas. Estas iniciativas corresponden a un gobierno que ya no estaba acosado por la emergencia, aunque por conveniencia, haya seguido invocándola para retener el control y destino de los recursos fiscales, mediante la delegación de poderes.¹⁰

En ese marco resultaba posible orientar la mirada hacia tareas estratégicas que apuntasen al mediano y largo plazo y convertir este momento excepcional en una oportunidad para encarar nuevas construcciones institucionales que perdurasen más allá de lo que dura un gobierno. Dentro de esa lista, cabía aguardar un espacio más destacado para la universidad, tornándola objeto de las nuevas políticas públicas e integrándola a una agenda que orientara los desafíos del nuevo gobierno superando el cortoplacismo que prevaleció en los primeros tiempos, aún dominados por las urgencias de la crisis.

La ausencia de la cuestión universitaria dentro de su audaz agenda de reformas contrasta con la vocación refundacional y reparadora que ambos gobiernos mantuvieron frente a las políticas neoliberales de los noventa, planteando una ruptura con el proceso de reformas pro-mercado de aquellos años equivalente a la que establecieron con la experiencia autoritaria de los setenta, como lo ilustra la reactivación de los juicios sobre violaciones de derechos humanos provenientes de esa etapa.¹¹

En las próximas páginas analizaremos el lugar que ha ocupado la misma en las gestiones de N. Kirchner y C. Fernández y las políticas formuladas para el sector.

2. Políticas universitarias y agendas de gobierno

El ámbito universitario presenta singularidades que se ligan en primer término a la materia prima con que operan las instituciones, esto es el conocimiento (Clark, 1991), el cual no resulta fácilmente encasillable en el contexto tradicional de políticas públicas. Por otra parte, la política sectorial navega habitualmente entre límites estrechos a los efectos de no chocar con la autonomía de las instituciones que en el caso argentino ha sido amplia, especialmente en tiempos

¹⁰ Véase el concepto de “decisionismo presupuestario” sugerido por Hugo Quiroga (2006) para retratar estas prácticas.

¹¹ Aboy Carlés (2005:143) alude a un giro fundacional que supone una ruptura en dos tiempos con el pasado: uno de corto plazo y el otro de largo plazo.

de gobiernos democráticos. Este rasgo hace que las políticas universitarias adquieran una especificidad que las distingue dentro del contexto de las políticas públicas. No se trata pues de un sector donde el gobierno central tenga carta blanca y pueda formular e implementar políticas sin reconocer y respetar los márgenes de autonomía de las instituciones debiendo por lo tanto operar a través de un doble estándar: por una parte construir espacios de consenso con las universidades, y por la otra generar incentivos para que las instituciones y sus actores las adopten.

Tomando como encuadre general la clasificación de Lowi (1994) sobre los tipos de políticas públicas en el esquema analítico de las arenas de política¹², las generadas en la década neoliberal pueden considerarse *políticas regulatorias*¹³. De hecho, promediando los años ochenta en los países europeos y en los primeros años noventa en América Latina y especialmente en Argentina, se asiste a un cambio radical en las relaciones Estado-universidades. Estas pasan de un estadio de convivencia benevolente (Brunner, 1994) o de *negligencia benigna* (expresión de Olac Fuentes citada por Kent Serna, 2009)¹⁴ caracterizado por un financiamiento incremental de las instituciones sin controles explícitos, a una relación centrada en la regulación ejercida por el primero a través de mecanismos de *evaluación y acreditación*.

Diversos autores han resaltado la correlación que se plantea entre la imposición de estas pautas y el proceso de internacionalización de la educación superior que impuso la necesidad de alcanzar (y aplicar) indicadores propios de los países centrales. Los organismos internacionales y los multilaterales de crédito, a través de sus “recomendaciones”, ejercieron asimismo un rol central en la conformación de un “sentido común evaluativo”. Otro tanto le cupo al estamento técnico-burocrático que se formó al calor de este clima de época y que actuó como transmisor y divulgador de estas posiciones.¹⁵

¹² El análisis basado en las “arenas de política” se opone al enfoque pluralista y reemplaza las categorías temáticas descriptivas (políticas agropecuarias, políticas educativas) por categorías funcionales que cubren todas las posibilidades de clasificación de las políticas domésticas. Supone tres categorías fundamentales de políticas públicas: distribución, regulación y redistribución (Lowi, 1994:101).

¹³ Un tratamiento similar puede encontrarse en Miller Flores, 2009.

¹⁴ Algunos autores señalan el pasaje de un rol de espectador y dispensador de recursos a uno más activo como regulador del sistema (Armanet, 2000).

¹⁵ En México, por ejemplo, se registró un cambio notable desde los 90 con la sustitución del perfil de los encargados de llevar a cabo las acciones para el nivel de educación superior desde la Secretaría de Educación Superior. A partir de entonces se dio el arribo de un grupo de “científicos” para dirigir la educación terciaria del país. “Así el nuevo rumbo de la política educativa tuvo

Argentina no quedó al margen de estas reformas, a pesar de su tradición fuertemente autonómica¹⁶ y del grado de movilización de los actores universitarios y en estos años se generaron políticas activas que en poco tiempo incidieron de manera capilar en las instituciones transformando las prácticas académicas. Desde principios de los 90, por su parte, se fue consolidando una burocracia que operó y opera más allá de los vaivenes y discontinuidades de la conducción política. Esta autonomización del estamento técnico permite la aplicación de la política o, en algunos casos, la sustituye con su conjunto de reglas, procedimientos, objetivos y demás. Es de destacar que esta situación se da tanto a nivel de los organismos de la administración central, como en los propios establecimientos universitarios.

Aludiendo a la situación de México, Acosta Silva (2002: 52) sostiene que los cambios en los programas y paradigmas de política de las instituciones de educación superior, más que una consecuencia de la planeación estratégica, constituyen una “cuestión de poder” entendida como la *capacidad* de emprender acciones por parte de ciertas redes o grupos. Por consiguiente, se vinculan a las *capacidades estatales* que pueden definirse como las habilidades para conducir políticas eficientes, efectivas y sostenibles (Hilderbrand & Grindle, 1994).

Por su parte, en Argentina, durante los años 90 se montó una serie de dispositivos institucionales y se crearon capacidades estatales hasta entonces ausentes, orientadas a encarar la ambiciosa agenda de reformas del ámbito universitario¹⁷. En este sentido, en 1993 se constituyó la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y a partir de 1995, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismos que resultaron clave en la instrumentación de las políticas propuestas.

convergencia con algunos de los grandes lineamientos propuestos en las recomendaciones de los organismos internacionales, lo que debe leerse en este sentido y no como una imposición mecánica de sus contenidos (Miller Flores, 2009: 23).

¹⁶ De hecho, estas políticas buscaban fundamento en la ampliación de la autonomía que introducían en países con sistemas de educación superior fuertemente centralizados como los que pueden incluirse en el denominado “modelo continental”. El caso argentino, a pesar de ubicarse en las antípodas, fue explicado con argumentos idénticos aunque en realidad se trataba de un recorte o en todo caso, una resignificación de los alcances de la autonomía.

¹⁷ La teoría “incrementalista” desaconseja estos cambios abruptos, considerando que una secuencia rápida de pequeños cambios permite alcanzar una alteración (y una capilaridad) mayor que un brusco giro de 180 grados. Además, esto se fundamenta en la necesidad de construir consenso y negociar permanentemente con los grupos de interés y los actores involucrados (Solarte Pazos, 2004).

Desde entonces, se fue operando un proceso de cristalización y apropiación por parte de los actores de los dispositivos generados en los 90 (Suasnábar, 2005: 89) y sobre todo su naturalización, ritualización y/o resignificación: esto es, los propios actores que en el plano discursivo rechazan y recelan de las políticas generadas en esos años, resignan la posibilidad de transformarlas al *adecuar* y ajustar sus prácticas académicas e institucionales a los requerimientos fijados y esperados por aquéllas.

Es en este sentido que el ingreso de un tema a la agenda de gobierno revela tanto las *prioridades* del gobierno y la *voluntad política* de ofrecer respuestas a un problema y de este modo usar los recursos disponibles, como la capacidad de los sectores involucrados para incidir en su reconocimiento como tal¹⁸. Siguiendo el mismo argumento, el ejercicio del poder suele adoptar diferentes caras: una representada por la clásica toma de decisiones, la otra, por la *no toma de decisiones*. En este sentido, la *no decisión* constituye un mecanismo de eliminación de temas específicos y demandas de transformación antes que éstos se presenten (Ordorika Sacristán, 2001: 90).

Por su parte la agenda de gobierno en materia de educación superior en los gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández ha revelado –más allá del cambio de actitud general y del reconocimiento del campo científico y educativo como un sector clave para el desarrollo nacional– cierta *ambigüedad*, especialmente si se la compara con la voluntad política de transformación expresada en otros ámbitos. A continuación realizaremos una presentación de los temas que integraron dicha agenda.

2.1. La agenda de gobierno en materia universitaria

En el espacio educativo, especialmente desde 2004, la *Ley de Educación Técnica*, la *Ley de Financiamiento Educativo* y la Ley de Educación Nacional demuestran el reconocimiento de los errores de diagnóstico de los 90 así como la voluntad de introducir mayor coordinación en un escenario dominado por la desarticulación. En este sentido, el gobierno manifiesta en forma explícita la necesidad de construir herramientas acordes con la consolidación de un “modelo de país productivo” (Chiroleu & Iazzetta, 2009: 30).

¹⁸ La elaboración de políticas públicas por lo tanto se nutre de las demandas y presiones que los diversos actores ejecutan para hacer oír su voz; en este caso, rectores, académicos, estudiantes, expertos.

En el ámbito universitario, en cambio, las medidas que se van adoptando desde 2003 resultan fragmentarias, lo cual puede atribuirse en los primeros años de gestión a las dificultades y urgencias derivadas de la crisis económica de 2001 y el *default*. Sin embargo, la mejora de las condiciones que se advierte a partir de 2005 no se tradujo en la generación de políticas alternativas que marquen nuevos rumbos para la universidad. En este sentido, ésta parece quedar subordinada tanto en la gestión de N. Kirchner como en la de C. Fernández, al devenir de la política nacional, privilegiándose otros ámbitos igual o más conflictivos, pero que –puede especularse– otorgan créditos políticos más inmediatos o de mayor impacto público.

Esto sin embargo se da en un contexto de relacionamiento fluido entre el gobierno y las universidades nacionales y un análisis de los dos períodos permite constatar la expansión sostenida del presupuesto transferido a éstas que pasa de constituir en 2003 el 0,53% del PBI a representar en 2009, el 0,86% (SPU, 2004 y 2010)¹⁹. Estos dos aspectos constituyen una clara ruptura con las prácticas de los 90.

Si focalizamos en la agenda universitaria de las gestiones de N. Kirchner y C. Fernández, puede intuirse que *calidad, pertinencia, inclusión e internacionalización* constituyen los ejes –por otra parte imbricados entre sí– que atraviesan de manera transversal las dos gestiones²⁰. El primero aparece ya a partir de 2005, especialmente en el plano discursivo, en algunos documentos elaborados por el entonces Secretario de Políticas Universitarias Juan Carlos Pugliese, y son dados a conocer en la reunión del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) de diciembre de ese año en Mar del Plata; los mismos dan cuenta de la necesidad de tomar distancia de una concepción de calidad (propia de los 90) ligada a la eficiencia, para relacionarla más con la idea de mejoramiento. Sin embargo, el encuadre legal, los documentos y las pautas técnicas que permiten su aplicación siguen siendo las mismas que se gestaron promediando aquella década.

¹⁹ Esto posiciona al país en una situación intermedia en América Latina, junto a Brasil, Colombia, México y Paraguay; se ubica por debajo de países que aportan más del 1% del PBI, como Cuba, Venezuela, Costa Rica y Bolivia y por encima de otros que aportan menos del 0,5% del PBI, como Chile, República Dominicana y Perú. Si se compara el aporte de Argentina con el que efectúan algunos de los países centrales, éste se asemeja al de Alemania, Portugal y España y está por debajo de los aportes de Estados Unidos, Francia y Finlandia, que superan el 1% (Unesco, 2010).

²⁰ El análisis de los programas de la SPU no pretende ser exhaustivo. Existen sin duda otros programas relevantes, entre los cuales se destacan dos que guardan continuidad con los años 90, el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores que funciona desde 1993 y el Programa de Apoyo al Desarrollo de las Universidades Nuevas (PROUN), surgido en 1997.

En estos años se estableció el Programa de calidad universitaria orientado a las diversas áreas disciplinarias (PROMEI, PROSOC, PROHUM, PROMAGRO). Este programa “procura constituirse en una acción integral y sostenida en el tiempo que dé consistencia, coherencia y continuidad al conjunto de las políticas universitarias”.²¹

Por su parte, la noción de *pertinencia* va ganando espacio en los discursos y en los programas que articula la SPU. Definida como “el fenómeno mediante el cual se establecen las múltiples relaciones entre la universidad y el entorno”, a diferencia de otros momentos de la historia de la universidad, en los cuales quedó relegada o diluido en la discusión entre quienes propician una sumisión de la institución al mercado y los que apoyan su función transformadora de la sociedad, hoy se ha constituido en un objeto de estudio y en un referente para el diseño de políticas sobre el presente y futuro de la educación superior (Malagán Plata, 2003).

Este autor señala la existencia de tres formas principales de abordar la noción de pertinencia o vinculación universidad-sociedad: la *responsabilización*, entendida como una mayor sensibilidad al contexto y que se traduce en una apropiación de la problemática social y una mayor integración con las dinámicas que devienen de ella, así como la obligación de dar cuenta del uso de los recursos públicos; *relaciones de confianza* con las comunidades, entendida como la participación de las comunidades en los desarrollos de la educación superior y de éstas en los procesos de las comunidades; y la *vinculación con los mercados*, entendida como la venta de bienes y servicios a la industria, al comercio y a quien necesite de sus productos.

El sentido que se atribuye a la noción de pertinencia en los documentos oficiales parece aproximarse al primer sentido, no alejándose demasiado de la clásica noción de responsabilidad social de la universidad.

La otra cara de la pertinencia da cuenta de la relación entre la universidad y el medio social que se expresa a través del *Programa de Voluntariado Universitario*, que propone la presentación de proyectos de trabajo voluntario que promuevan la vinculación de las universidades con la comunidad en la cual se insertan para mejorar la calidad de vida de su población.

Con relación a la *inclusión*, ésta se expresa en distintos instrumentos: el Programa de Bienestar Universitario, la construcción de la Red Bien (Red de bienestar de las universidades nacionales argentinas) y las Becas Universitarias. En este sentido, al Programa de Becas Universitarias existente desde mediados de los

²¹ Página web de la SPU: http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CALIDAD/calidad_objetivos.html

90 se ha sumado un Programa de Becas para carreras TIC y más recientemente –a partir de 2009– el Programa de Becas Bicentenario para el desarrollo de carreras prioritarias para el país. Este último no sólo representa una ayuda económica a los estudiantes sino que está contemplado además efectuar una apoyatura académica a través de tutorías, lo que supone la intención de atender una de las problemáticas modulares de la universidad argentina, como es la deserción.²²

Por su parte, el *Programa de Internacionalización de la Educación Superior* y Cooperación Internacional participa en la elaboración y ejecución de proyectos bilaterales y multilaterales de cooperación educativa –como el Programa de Centros Asociados de Posgrados entre Brasil y Argentina (Convenio CAPES-SPU), o el proyecto “Alfa Tuning América Latina” (que cuenta con financiamiento de la Comisión Europea). Dentro de este programa se insertan el de movilidad docente a Madrid y a París, el Proyecto de apoyo a la movilidad en el MERCOSUR, el Proyecto de fortalecimiento del posgrado a través de la asociación académica entre Argentina y Brasil y la integración regional y el Mercosur Educativo.

Otro programa como el de *Promoción de la Universidad Argentina* se inserta dentro de la misma preocupación, y busca promover las actividades de las universidades argentinas en el exterior y el fortalecimiento de la relación universidad-sociedad y el ejercicio de ciudadanía.

Estos programas, que se han multiplicado en los últimos años, permiten reconocer algunos núcleos en los cuales se concentra el interés de la SPU, los cuales, desde nuestro punto de vista, configuran un abanico de iniciativas valiosas pero aisladas que no bastan para articular una política universitaria integral.

Analicemos ahora dos cuestiones que resultan centrales para el ámbito universitario y que permiten visualizar, desde otra perspectiva, el lugar que la temática tiene en la agenda de gobierno y su grado de autonomía. Estas son: el debate en torno a la “nueva” Ley de Educación Superior y la expansión del sistema universitario a través de la creación de nuevas universidades de gestión estatal.

2.2. El largo debate en torno a la “nueva” Ley de Educación Superior

Prácticamente desde el inicio de las gestiones de N. Kirchner y C. Fernández se esboza la necesidad de reformar la Ley de Educación Superior N° 24.521

²² Una información más exhaustiva sobre los programas puede obtenerse consultando la página del Ministerio de Educación, www.me.gov.ar/spu. Dentro de esta temática puede englobarse la expansión de oportunidades a partir de la creación de nuevas universidades de gestión pública.

(LES) dictada en 1995 y que había sido fuertemente resistida por muchas de las universidades y por los diversos actores. El sentido común indicaba, por otra parte, que este proceso se daría naturalmente luego de la sanción de las otras tres leyes educativas que reglan los otros niveles.

El debate se inicia formalmente en 2006 y se intensifica a partir de 2007 de forma coincidente con la sanción de la Ley Nacional de Educación. Ese año, el Ministro de Educación, Daniel Filmus,²³ señaló que se procuraría sancionar la nueva ley antes de fin de año, aunque destacaba que así como había ocurrido con las otras leyes, *se buscaría construir consenso*, lo cual seguramente demandaría tiempo. Cuatro años después, el proceso aún está en marcha, a pesar de haberse logrado consensos sustantivos en el Congreso Nacional. Veamos ahora los contextos políticos y la forma en que fue desarrollándose el debate.

En 2007, el principal motivo de la demora en la preparación del proyecto de ley y su tratamiento por parte del legislativo fueron las elecciones nacionales que llevaron a la presidencia a Cristina Fernández. Por eso no llama la atención que en marzo de 2008, en la inauguración de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación, la Presidenta adelantara que se sancionaría una *nueva* ley de Educación Superior que supondría una reformulación del concepto de autonomía universitaria: “Tenemos que articular lo académico con lo económico, porque si ponemos conocimiento a este proceso productivo, lo vamos a multiplicar”, dijo.

Por entonces, el diario *Página 12* daba cuenta que la SPU había elaborado un proyecto tomando las propuestas de varias universidades, del CIN, el CRUP (Consejo de Rectores de Universidades Privadas), la FUA (Federación Universitaria Argentina), los gremios docentes y diversos legisladores nacionales y que luego de ser aprobado por la presidenta, sería elevado al Congreso a mediados de año²⁴. En esos momentos, ya había 8 proyectos de ley en la Cámara

²³ El cronograma que se tenía por entonces suponía que a partir de la preparación de un documento base por parte del CIN hacia fines de agosto de 2007, en septiembre y octubre se desarrollaría el debate, para que el proyecto de ley que prepararía el Ejecutivo ingresara en noviembre en el Congreso y fuera aprobada en diciembre. *Clarín* 8/7/2007 “El gobierno impulsa una nueva Ley de Educación Superior”.

²⁴ Véase “*Todos hablan de la nueva ley*” por Javier Lorca y Julián Bruschtein, *Página 12*, 9/3/2008. El diario adelantaba que en el proyecto quedaría plasmado el respeto por la autonomía pero se buscaría incluir herramientas para que el Estado pudiera orientar las políticas educativas. Esta tensión entre la autonomía y las necesidades de un “proyecto nacional” podría constituirse en uno de los ejes del debate por la reforma.

de Diputados, en donde se había creado una subcomisión para tratarlos, y tres en el Senado.²⁵

Sin embargo ese mismo mes de marzo, se desata el conflicto con las entidades rurales por la imposición de retenciones móviles a la exportación de soja, que se extendió hasta mediados de julio y dejó un escenario político poco propicio para abrir otro frente de discusión, especialmente por el clima de confrontación que se instaló y por la debilidad política que mostró el gobierno tras su resolución. Unos meses más tarde se inicia además la crisis financiera mundial que crecería en envergadura con el transcurso de los meses.

No obstante, promediando el 2008, el entonces viceministro de Educación, Alberto Sileoni, señalaba que se preveía discutirla ese año y promulgarla en 2009. Por otra parte, va ganando consenso la idea de sancionar una *nueva* ley y se abandona la propuesta de *reformular* parcialmente la anterior. El ministro de Educación Juan Carlos Tedesco comienza a focalizar la discusión en temas sustantivos y sostiene por ejemplo, que “ya no puede pensarse la autonomía en oposición al Estado, que es el que puede planificar adecuadamente y definir hacia dónde va la sociedad”²⁶. En este sentido, la universidad debe asociarse al Estado y vincularse con las necesidades sociales.

Hacia fines de noviembre, Raquel San Martín, especialista en temas universitarios del diario *La Nación* reconocía que “el conflicto con el campo, las consecuencias de la crisis financiera mundial y la apresurada eliminación de las AFJP se sumaron este año para postergar la discusión de una nueva ley de educación superior, que ya venía demorada, para el año que viene”.²⁷

Por entonces ya había 10 proyectos en Diputados y otros 3 en Senadores y se esperaba que en marzo de 2009 el gobierno elevara su propio proyecto. Sin embargo, ya en esos momentos se destacaba: “La táctica del oficialismo será llegar a la votación con el mayor consenso y grado de acuerdo posible. Es que 2009 será un año electoral y no quieren que un tema tan sensible provo-

²⁵ Se anticipaba que “junio y julio serán los meses en que comenzará a acelerarse el proceso de discusiones en el Senado y Diputados. Diputados prepara el Foro “Aportes para el debate. Hacia una nueva ley de Educación Superior” que será abierto a toda la comunidad y que contará con la presencia de funcionarios y especialistas. Además lanzarán una encuesta virtual con preguntas sobre la autonomía, la autarquía y la redefinición del rol social de la universidad. Se harán también reuniones regionales en Córdoba y Rosario para descentralizar el debate”, diario *La Capital*, 10/5/2008, “Buscan consenso para la nueva ley universitaria” por Matías Loja.

²⁶ *La Capital*, 28/6/2008 “Con eje en la función social, debaten la nueva ley de educación superior” por Matías Loja.

²⁷ Diario *La Nación* 21/11/2008, “La Ley de Educación Superior, a 2009” por Raquel San Martín.

que la apertura de frentes opositores que dañen la imagen del gobierno. Si el contexto es negativo, en el Ministerio resguardarán el proyecto hasta que lo crean conveniente”.²⁸

En 2009, en su discurso para inaugurar las sesiones ordinarias del Congreso, la Presidenta no menciona el tema universitario. Poco tiempo después adelanta las elecciones legislativas y luego de la derrota que en las mismas sufre el oficialismo, inicia un proceso de sanción acelerada de leyes consideradas “vitales”, aprovechando la vieja composición parlamentaria que aún le otorgaba mayoría. Así se sancionan, entre otras, la Ley de Medios Audiovisuales y la de Reforma Política. La Ley de Educación Superior es nuevamente postergada.

Esto es, entre diciembre de 2006, cuando se sanciona la Ley Nacional de Educación y el momento actual, esto es, a partir de diciembre de 2006, cuando se sanciona la Ley Nacional de Educación, se reunieron infinidad de foros representativos de los diversos actores de la vida universitaria²⁹, los partidos políticos expresaron su opinión, lo hicieron también académicos y especialistas y desde hace varios años en la Cámara de Diputados funciona una subcomisión para tratar el tema.

El abanico de apoyos que ha recibido este debate ha sido amplio, lo cual no supone que todos suscriban posiciones comunes; por eso, serán también importantes, sin duda, las discusiones a desarrollar en el marco del Congreso, ámbito privilegiado para *debater* en torno a proyectos políticos similares o alternativos. Si la capacidad de los actores resulta fundamental para incluir un tema en la agenda, esto no es lo que ha faltado en esta ocasión, sino la voluntad política de construir consensos amplios, dar el debate en el Congreso y de sancionar una ley referida a un sector habitualmente conflictivo. Por otra parte, las sucesivas postergaciones dan cuenta del lugar subordinado que el tema universitario tiene en la agenda oficial, más allá del discurso público.

Aunque no cabe esperar que la nueva ley cambie mágicamente la realidad ni las prácticas de las universidades argentinas, aportaría sin duda un encuadre más adecuado y permitiría actualizar sus contenidos poniéndola en sintonía con el nuevo clima de ideas que impera tras el agotamiento de las recetas neoliberales aplicadas en los años 90 por los gobiernos de Menem.

²⁸ *Clarín* 23/11/2008, “Primeros acuerdos para tratar una nueva ley de Educación Superior” por Juan Pablo Casas.

²⁹ Las rondas de consultas que realizaron los diputados de la Comisión de Educación se extendieron por varios meses y se organizaron alrededor de 90 reuniones con más de 100 organizaciones en diversos lugares del país.

2.3. La creación de universidades públicas

Por definición las políticas tienden a constituir una transacción entre los diversos actores e intereses intervinientes, en la cual se construye lo “posible” y no lo “ideal”, esto es, la “administración racional al servicio del interés público” deja su lugar a la negociación, y aunque el resultado que se obtenga no sea el mejor, es seguramente el más factible (el *second best* del que hablan los teóricos de la disciplina).³⁰

En el caso de la política universitaria la incidencia de factores y lógicas político-partidarias en la formulación de una determinada política probablemente se incremente por el valor que tiene la universidad como moneda de cambio. En este sentido el propio Clark (1991) en su clásico estudio comparativo, señalaba a las negociaciones políticas y a la confusión entre cuestiones educativas e intereses de los partidos políticos como un factor de alta incidencia, por ejemplo, en la expansión de los sistemas y remarcaba su función explicativa, por ejemplo, en la creación de una institución en una determinada localización en vez de en otra. A nivel de la elaboración de la política pública en general, este constituye un riesgo siempre presente y hasta una excepción que puede servir para “confirmar la regla”. Adquiere sin embargo connotaciones más complejas cuando deja de constituir una excepción en el contexto de un plan estratégico de alcance nacional, para constituirse en una regla.

Esta situación es de larga data y no resulta privativa de la gestión actual. En todo caso, constituye una forma adicional de percibir la primacía que la lógica política adquiere en el ámbito universitario, al punto de postergar aún los proyectos formulados por los propios funcionarios del sector.

En este sentido, el Secretario de Políticas Universitarias Alberto Dibbern presenta en agosto de 2009 ante el CPRES de la región NEA el *Programa de Expansión de la Educación Superior en la Argentina*. Sostiene en esa ocasión que “es el momento apropiado, *previo* debate de la futura Ley de Educación Superior, de avanzar en la decisión de metodologías que permitan *planificar esta expansión*”³¹. En este sentido, “uno de los problemas que hoy tiene la expansión de la educación superior en la Argentina es que no tiene una *planificación previa*”.³²

³⁰ Sobre este tema puede consultarse entre otros autores, Lahera Parada, 2004.

³¹ El resaltado es nuestro.

³² *El Universitario*, “Nuestra oferta de educación superior creció de manera anárquica”, declaraciones de Dibbern – 28/8/2009 por Juan Monzón Gramajo <http://eluniversitario.unne.edu.ar/SITIO/entrevista24.html>

Desde la perspectiva del funcionario, el crecimiento anárquico de la educación superior plantea la necesidad de “realizar un relevamiento de carreras y extensiones áulicas existentes en cada región del país”. Es indispensable establecer cuáles son las necesidades regionales para una cobertura racional; la planificación debe constituir una herramienta fundamental para generar ofertas que sean pertinentes, con verdaderas necesidades locales y regionales.

Sin embargo, y de manera contrastante, en diciembre de 2009 el Congreso aprobó la creación de tres nuevas universidades nacionales: la de Villa Mercedes (San Luis), Avellaneda y del Oeste (que funciona en Merlo), estas dos últimas en el conurbano bonaerense. El informe negativo emitido por el CIN no fue óbice para que el Congreso habilitara estas creaciones,³³ las cuales son presentadas y sostenidas por caudillos políticos locales.³⁴

En 2010 se crean las universidades de Moreno, José C. Paz, y Arturo Jauretche (en Florencio Varela), todas en el conurbano bonaerense y la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Existen además proyectos para crear universidades de gestión estatal en Almirante Brown, San Isidro (Región Metropolitana Norte), en el sur de Tucumán (Aguilares) y en Salta (Orán). También se ha propuesto la creación de la Universidad Agraria Nacional y la Universidad Obrera Nacional, dependiente de la CGT.

Si bien puede plantearse a futuro un escenario de expansión de la demanda universitaria relacionada con el carácter obligatorio que tiene actualmente la escuela secundaria, existe una considerable contradicción entre la propuesta de la SPU de planificar la expansión a partir de estudios de oferta y demanda pero también de necesidades regionales y esta creación de instituciones públicas ligada directamente a demandas de los líderes de los partidos mayoritarios.

³³ “No se pretende frenar la creación de nuevas universidades porque entiendo que existen demandas reales. Sin embargo las iniciativas deben ser planificadas y factibles y no responder a impulsos personales. El desafío que se debe plantear la futura Ley de Educación Superior es asegurar una cobertura territorial y poblacional de la oferta universitaria” explicó Dibbern, en *Clarín* 3/5/2008, “Polémica por el proyecto de crear otras 7 universidades nacionales” por Juan Pablo Casas.

³⁴ En una entrevista ante un medio de la ciudad de Tres Arroyos (Provincia de Buenos Aires), donde se había conformado un Centro de Educación superior que aspiraba a convertirse en Universidad, Dibbern explica las dificultades: “cada diputado suele tener un proyecto para su propia ciudad, y hay que sortear allí la presencia de intereses particulares. Eso no es sencillo. Es necesario un *respaldo fuerte* que contribuya a crear las condiciones para que se dé la instalación de la universidad”, en *El Periodista de Tres Arroyos*, Entrevista a Alberto Dibbern: “Tres Arroyos ha dado un paso muy importante hacia la universidad” <http://www.elperiodista3a.com.ar/sitioanterior/jun07/nota1.htm> (el resaltado es nuestro).

Por otra parte, las instituciones que se crean tienden a concentrarse en aquellas áreas que ya tienen importantes ofertas en instituciones de tamaño reducido o mediano, como el conurbano bonaerense, algunas de ellas surgidas en los años 90.

Entre los académicos, las voces críticas concentran sus opiniones en la necesidad de sancionar la nueva LES antes de seguir expandiendo el sistema, la conveniencia de fortalecer a las instituciones ya existentes para mejorar la calidad de sus servicios, y de avanzar con amplio apoyo financiero en políticas de retención de la matrícula que permitan aumentar la tasa de graduación, problema crónico en la Argentina.³⁵

El CIN se opuso a la creación por entender que no se justificaban en la medida en que en las áreas donde se instalan existe ya oferta universitaria, e incluso carreras estratégicas o prioritarias para el desarrollo económico de la región.

Desde el oficialismo, por su parte, avalan la decisión tomada apoyándose en diversos argumentos: el prestigio que tiene la institución en sí misma³⁶ o la necesidad, aún en el conurbano de Buenos Aires, de crear establecimientos de educación superior de diverso tipo, aunque no necesariamente universidades³⁷. Se señala también que se inscribe en una política de “extensión de derechos” que brinda oportunidades de estudio a jóvenes de escasos recursos que de otra manera no hubieran podido transitar las aulas universitarias. Responden a la idea de que la creación de nuevas oportunidades educativas implica una mayor democratización y el otorgamiento del derecho a la educación superior para sectores sociales tradicionalmente desfavorecidos.

³⁵ Francisco Delich, Sandra Carli y Ana García de Fanelli sostienen respectivamente estos tres puntos de vista. Puede consultarse *Clarín* 03/05/2008, “Polémica por el proyecto de crear otras 7 universidades nacionales” por Juan Pablo Casas, y *La Nación* 21/08/2009, “Hay proyectos para crear 13 universidades”, por Silvina Premat.

³⁶ La Senadora Blanca Osuna señaló, por ejemplo, que “existe una relación de pertinencia entre universidad y distrito imposible de soslayar. A los gobernadores y funcionarios locales les sirve mucho debatir y discutir con el rector de la universidad local un plan de extensión o cooperación”. Aunque también reconoce la potestad del Estado para controlar “cómo, dónde y para qué”. Véase *Clarín* 03/05/2008, “Polémica por el proyecto de crear otras 7 universidades nacionales” por Juan Pablo Casas.

³⁷ Al respecto, Adriana Puiggrós sostuvo que en el conurbano, “se puede discutir si hace falta una universidad o un centro de educación superior, pero no la falta de establecimientos de ese nivel, sean del tipo que sean; sobre todo si acordamos que una universidad no puede tener más de 30.000 alumnos”. Véase *La Nación* 21/8/2009, “Hay proyectos para crear 13 universidades”, por Silvina Premat.

Al respecto, coincidimos con Merle (2004) en que la posibilidad de calificar el desarrollo de un nivel educativo como inserto en un proceso de democratización se vincula estrechamente con la definición de educación que se tenga. Si por ésta se entiende un bien en sí mismo del que se extrae un beneficio (cualquiera que éste sea), acceder a un nivel de estudios del que se estaba excluido, supone democratización. Sin embargo, cabe alertar sobre las disímiles posibilidades que los grupos sociales tienen en su acceso y en el tránsito y egreso de las universidades y, de manera complementaria, sobre el hecho de que, frecuentemente, los diplomas dan acceso a oportunidades sociales y laborales diferentes.

3. Viejos problemas y nuevas urgencias en otro clima de época

En lo que va del siglo XXI, muchos países de América Latina, y entre ellos Argentina, han experimentado un fuerte giro en la orientación de sus políticas, revelando una clara voluntad de revisar lo actuado en los 90, devolviéndole al Estado un rol activo y protagonista. Este nuevo escenario fundamenta el trato más amigable que se presenta entre el gobierno y las universidades públicas que han visto en estos años, incrementado de manera continua sus presupuestos, los salarios de su personal y la inversión en infraestructura en un contexto general de múltiples programas oficiales que no llegan, sin embargo, a conformar una política articulada para el sector.

Aun aceptando la singularidad y complejidad de la política universitaria – derivada del carácter autónomo de sus instituciones y la constelación de actores que involucra–, los márgenes de que dispuso esta gestión para impulsar una política integrada –especialmente luego de 2005– fueron muy amplios. Que no haya aprovechado esas condiciones abre un legítimo interrogante sobre su efectiva voluntad renovadora en este campo. Ello se torna más evidente aún si se contrasta la audacia e imaginación transformadora que revelaron en otros ámbitos de la política pública, no menos sensibles y conflictivos que el sector universitario.

En este sentido, la gradualidad de los cambios de los primeros años de gestión, puede explicarse por el contexto en que aquella se desarrolló, el cual estuvo dominado por urgencias y restricciones de diversa naturaleza; en este clima, el sector universitario quedó relegado a un segundo plano y el mantenimiento o el imperceptible cambio de los lineamientos de los 90 implicaba “ganar tiempo”, aguardando el mejoramiento de las condiciones estructurales.

Cuando esta mejora se alcanzó, promediando la gestión de N. Kirchner, ella se reflejó en el ámbito universitario en términos especialmente económicos, pero sin generar transformaciones políticas e institucionales sustantivas. Al respecto, la *no toma de decisiones*, o en todo caso, las reformas cosméticas, parecen obedecer a una lectura del sector en la que sobresale el afán por no alterar la convivencia –siempre difícil– con un espacio que se distingue de otros ámbitos de la sociedad por el potencial crítico que reúne.

Aunque hemos dado cuenta de múltiples iniciativas que merecen valorarse, muchas medidas aisladas no conforman una política sectorial ni bastan para integrar al sector universitario dentro de un plan global de gobierno. La nota dominante en estos años ha sido su postergación frente a otras áreas que fueron priorizadas en la formulación de políticas públicas y la consiguiente *no toma de decisiones* sobre cuestiones medulares que aún aguardan tratamiento.

Sin embargo, esta ausencia de política universitaria merece también asociarse con la naturalización que los actores universitarios han efectuado tanto de las prácticas académicas introducidas en los 90 como de los financiamientos complementarios que se obtienen a través de los programas especiales implementados por los gobiernos Kirchner. Esto permite interrogarnos en qué medida no existe una convergencia inesperada entre una y otra tornándolas en caras de la misma moneda.

Mientras tanto, los grandes núcleos problemáticos del sector aguardan su articulación en una política global. Así, la conformación de un *sistema* de educación superior, la creación de instituciones con criterios de pertinencia, la ampliación de las bases sociales de la universidad privilegiando no sólo el acceso sino la generación de condiciones de permanencia y egreso para sectores sociales desfavorecidos, en fin, un mejoramiento de la calidad que trascienda las evaluaciones estandarizadas y se refleje en una elevación del nivel académico de los egresados, continúan siendo asignaturas pendientes que reclaman la conversión de la universidad en objeto de política pública.

Bibliografía

- Aboy Carlés, G. (2005) “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación”, *Estudios Sociales*. 28, 125-149. Santa Fe: U.N.L.
- Acosta Silva, A. (2002) “Poder y políticas universitarias en América Latina.

- El neointervencionismo estatal”, *Nueva Sociedad*. 179, 45-59.
- Aguilar Villanueva, L. (1994) *La hechura de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Armanet, P. (2000) *Los desafíos de la educación superior chilena en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.
- Brunner, J. (1994) “Educación superior en América Latina: cambios y desafíos”. En G. Neave, & F. Van Vught, *Prometeo encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Cenda (2010) *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: CENDA.
- Chiroleu, A. & Iazzetta, O. (2009) “La política universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner”. En M. Marquina, C. Mazzola & G. Soprano, *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina* (págs. 21-46). Buenos Aires: UNGS, UNSL y Prometeo libros.
- Clark, B. (1991) *El sistema de educación superior. Una visión comparada de la organización académica*. México DF: Editorial Nueva Imagen.
- Gerchunoff, P. & Torre, J. C. (1996) “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, *Desarrollo Económico*. 143, 733-768.
- Hilderbrand, M. & Grindle, M. (1994) *Building sustainable capacity. Challenges for the Public Sector*. Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Kent Serna, R. (2009) *Las Políticas de Educación Superior en México durante la modernización. Un análisis regional*. México DF: ANUIES.
- Lahera Parada, E. (2004) *Política y Política Públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lindblom, C. (1994) “La ciencia de “salir del paso””. En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 201-226). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Lowi, T. (1994) “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 89-118). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Malagán Plata, L. (2003) “La pertinencia en la educación superior: elementos

- para su comprensión”. (ANUIES, Ed.) *Revista de la Educación Superior*, XXXII (3) (127).
- Malloy, James M. (1993) “Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais”. En Lourdes Sola, *Estado, mercado e Democracia. Política e economia comparadas* (págs. 99-126). Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Merle, P. (2004) “La démocratisation de l’école”. En *Le télémaque*. Presses Universitaires de Caen N° 25.
- Miller Flores, D. (2009) *La equidad en la universidad. El Programa Nacional de Becas (PRONABES) y la condición de juventud de los estudiantes. Una mirada desde la UAM*. México DF: ANUIES.
- Ordorika Sacristán, I. (2001) “Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto en la Educación Superior”. *Perfiles Educativos*, Vol XXIII, N° 91. México: CESU.
- Quiroga, H. (2005) *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires, Edhasa.
- Solarte Pazos, L. (2004) *Las evaluaciones de políticas públicas en el estado neoliberal*. Cali: Universidad del Valle.
- SPU (2004) *Anuario de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias.
- SPU (2010) *Anuario de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias.
- Suasnábar, C. (2005) “Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner”. *Revista Temas y Debates*, 9 (10), 83-94. Rosario: UNR Editora.
- Unesco (2010) *Global Education Digest 2010. Comparing Education Statistics across the world*. Montreal: Unesco Institut of Statistics.

Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente

Claudio Suasnábar y Laura Rovelli

1. Presentación

Arriesgar una interpretación (Lahire, 2006) sobre un tiempo histórico corto y aún inacabado de nuestra historia reciente resulta un verdadero desafío para cualquier investigador. Más aun cuando advertimos que transitamos por un espacio de interpretaciones empíricamente condicionado, como es el del análisis de los años que transcurren entre la asunción al poder de Néstor Kirchner en 2003 y el trienio del actual mandato de Cristina Fernández. Con todo, existe suficiente consenso entre los cientistas sociales respecto de la existencia en los últimos años de un giro en el papel que asume el Estado –observable en una nutrida agenda de políticas públicas– donde éste parece recuperar, no sin tensiones y restricciones, cierta centralidad, o al menos, algunas de sus funciones históricas. Tales transformaciones, si bien persisten algunas continuidades, señalan un distanciamiento con relación a las reformas implementadas en la década de 1990.

Un breve *racconto* de las principales medidas impulsadas en estos años revela los clivajes cruciales que atraviesan el derrotero de ambas gestiones. Así, entre las rupturas, destaca el discurso crítico al neoliberalismo, tomado en gran medida de las consignas de los movimientos sociales de 2002 (Svampa, 2008),

coincidente, a su vez, con la avanzada de gobiernos de centro-izquierda en América Latina. Luego, una serie de medidas en el área de derechos humanos y justicia como la destitución de la cúpula de las Fuerzas Armadas, la anulación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, y la renovación de la Corte Suprema sustentan en los primeros meses del gobierno de Néstor Kirchner su estrategia de construcción de poder. En el marco de un discurso de reivindicación ético-política de la generación “militante” de los años sesenta y setenta, respaldado por una parte de la opinión pública, este capital político inicial se fortaleció con una gestión exitosa en la salida del default y en un progresivo proceso de reactivación económica (Suasnábar, 2005).

En el área educativa, se sancionaron tres leyes centrales: la Ley de Financiamiento Educativo, que elevó la inversión para el sector de educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior al 6% del PBI y la Ley de Educación Técnico-Profesional que procuró recuperar y ordenar la modalidad de educación técnica en el nivel medio. Por su parte, la Ley de Educación Nacional (LEN) derogó la Ley Federal de Educación y estableció la vuelta al modelo de primaria y secundaria, creó el Instituto de Formación Docente y concibió obligatoria la finalización de la educación media y la extensión de la jornada completa. Como resultado de lo anterior, el derecho a la educación se extendió a 13 años (un año de nivel inicial, siete de educación primaria y cinco de secundaria).¹

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, por su parte, llegó al poder en 2007 respaldado por un 44,8% del electorado aunque, luego de cuatro años de gobierno kirchnerista, esas adhesiones políticas reflejaron los apoyos clásicos del peronismo. En ese sentido, perdió la elección en los grandes conglomerados urbanos (Ciudad de Buenos Aires, Rosario, Córdoba) y obtuvo una clara victoria en el conurbano bonaerense y en las provincias con menores recursos del noroeste y noreste argentino. Luego, ante un escenario de crecientes tensiones políticas y sociales, se abrió una etapa más compleja. La controvertida y finalmente rechazada resolución 125, que establecía la movilidad de las retenciones al agro en función del precio internacional de los granos, tuvo un resultado problemático: trajo a la escena política a diferentes actores sociales

¹ Con respecto a la educación media, las políticas más activas por parte del Ministerio de Educación se dirigen a implementar y asegurar la obligatoriedad del nivel. No obstante, la universalización del acceso a la escuela secundaria y los programas de retención de nuevos estudiantes no revierten por sí mismos los procesos de selección y diferenciación social, los que siguen reproduciéndose en circuitos escolares diferenciados y paralelos y en el acceso y retención en el nivel terciario y cuaternario. De todas formas, en alguna medida, la política contribuye a restituir derechos de ciudadanía postergados para los sectores más desfavorecidos.

y económicos vinculados con el modelo de agronegocios, mientras fortaleció las posiciones de los sectores más conservadores junto con el cuestionamiento de amplios sectores medios. Su desenlace impuso límites políticos al gobierno, reflejados —en parte— en la pérdida de las mayorías absolutas en ambas cámaras parlamentarias en las elecciones legislativas de junio de 2009.

Contra todos los pronósticos, y en el marco de la crisis económica internacional, el oficialismo recobró la iniciativa política, aprovechando la transitoria mayoría parlamentaria que medió entre las elecciones legislativas de junio y la asunción de los parlamentarios en diciembre de 2009, al blindar su ecuación de gobernabilidad económica vía un paquete de leyes. Con ello, obtuvo cierta perspectiva de crecimiento, elevado gasto público y caja robusta, e impuso una agenda ambiciosa y heterodoxa. En relación con esto último, la re-estatización del sistema de jubilaciones puso fin a quince años de administración privada de fondos fuertemente subvencionada por el Estado nacional. La sanción de la controvertida Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LdSCA), cuyo espíritu de propagación cultural y pluralista todavía no pudo implementarse, reemplazó a una antigua reglamentación de la última dictadura militar. Sumado a lo anterior, la promoción del programa Asignación Universal por Hijo (AUH) procuró atender al núcleo duro de la pobreza en el país. Aunque la norma presenta algunas falencias que deberán ser corregidas, constituye un salto de calidad en términos de políticas sociales, lo que permitió avanzar en el diseño de políticas más amplias e integradas de inclusión social². Por otra parte, su implementación habría aumentado alrededor de un 20% la matrícula educativa, dado que para poder percibir la ayuda social uno de los requisitos es la asistencia escolar.

Entre los puntos de continuidad, quizás lo más notable sea precisamente la distancia entre las expectativas de renovación política que generó la llegada al poder del matrimonio de los Kirchner y la persistencia de prácticas políticas donde prevalece el ejercicio concentrado y decisionista del poder presidencial

² A fines de 2009, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner puso en marcha el programa Asignación Universal por Hijo (AUH) destinado a trabajadores desocupados y empleados informales. Consiste en la percepción de un monto de 180 pesos mensuales por cada hijo menor de 18 años (hasta un tope de cinco hijos) y de por vida para aquellos que sufran alguna discapacidad. A través del programa salieron de la condición de pobreza entre 1,4 y 1,8 millón de personas. De ellas, entre 700 mil y 1,1 millón tienen 18 años o menos. En números absolutos, la tasa de pobreza cayó de 14,1% en el segundo semestre de 2009 a 9,5% tras la implementación de la AUH. Luego, entre 1 millón y 1,5 millón de personas abandonaron la condición de indigentes. De ellos, entre 680 mil y 1,03 millón tienen 18 años o menos (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

al eludir, reducir o acelerar los tiempos de la deliberación pública e incluso parlamentaria (Quiroga, 2005 y Iazzetta, 2005). De tal forma, el kirchnerismo favoreció escasas instancias de diálogo y cooperación con sus adversarios o bien distorsionó la apertura de esos espacios en el parlamento con movidas ulteriores. Ciertas tendencias a gobernar por decreto reinciden en algunas de las prácticas de sus predecesores y profundizan la tradición local de hiper-presidencialismo (Svampa, 2008). Si bien un gran sector de la oposición adoptó una postura irreductible, tampoco el gobierno parece esforzarse en matizar o limar diferencias. Asimismo, la apuesta al armado de coaliciones tácticas en función de cada ley le reportó algunos beneficios políticos pero, a la vez, dificultó la negociación en el nuevo parlamento y la convivencia en la segunda mitad del mandato de Cristina Fernández de Kirchner (Wainfeld, 2009). Así, las promesas de una “nueva política” quedan ensombrecidas ante la reanudación de las formas tradicionales del peronismo en materia de cooptación y clientelismo y la frustrada experiencia “transversal” o de concertación plural entre sectores políticos de centro-izquierda.

Entre los distintos claroscuros de la gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández sobresale especialmente el giro hacia un *neointervencionismo estatal*, donde el Estado parece recobrar cierto protagonismo o bien algunas de sus funciones históricas. De todas formas, en la arena política se entrecruzan el decisionismo para operar cambios drásticos en ciertas áreas relevantes, y las limitaciones o inconsecuencias (según por donde se lo mire) para profundizar el alcance de otras transformaciones. En ese escenario, las políticas de educación superior expresan buena parte de las tensiones y contradicciones señaladas y revelan la relativa autonomía de un campo y sus actores con probada capacidad para reapropiarse y resignificar la acción estatal.

Un balance provisorio de las principales acciones impulsadas en esta área durante los últimos siete años debe comenzar por señalar el aumento sostenido del presupuesto universitario³. Ese incremento de los recursos constituye el motor de medidas como la recomposición salarial de los docentes universitarios y preuniversitarios; la reciente promulgación de la Ley 26.508/9 de Jubilación del 82% móvil, que alcanza al conjunto de los docentes universitarios⁴; la con-

³ El gasto en educación, ciencia y técnica se incrementó en un 0,6% del PBI entre los dos puntos de comparación (2001-2003 versus 2007-2009) y el gasto universitario en particular, creció 0,3% del PBI en ese período.

⁴ A través de la normativa, los docentes universitarios jubilados obtendrían una movilidad automática en sus haberes -conservando la proporción del 82% con relación al sueldo del cargo por el que se jubilaron- en relación con los incrementos de los sueldos docentes.

tinuidad de programas de incentivos a la investigación junto con una revisión normativa orientada a mejorar su productividad. Asimismo, el aumento del presupuesto de Ciencia y Técnica y la conformación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación también resultan políticas que marcan un avance respecto del período anterior.

Estos signos alentadores estuvieron presentes desde el comienzo de la presidencia de Néstor Kirchner pero como señalamos en su momento, aquel conjunto de medidas todavía no llegaba a conformar una nueva agenda de política sino más bien un proceso que navegaba entre la inercia anterior y la búsqueda de un rumbo diferente para el sector (Suasnábar, 2005). Los casi siete años transcurridos nos dan una mínima distancia para comenzar un necesario balance de la gestión ministerial de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) que, además de caracterizar el contenido y sentido de las acciones emprendidas, permite avanzar en una comprensión más general de las dinámicas y procesos que atraviesan el conjunto de las instituciones de educación superior y el comportamiento de los actores académicos.

El presente escrito indaga la *capacidad estatal* en materia de educación superior durante el período 2003-2010, entendida como la manera particular en que las ideas se corporizan en las instituciones estatales y en términos de la efectividad del Estado para llevar adelante las políticas que adopta (Sikkink, 1991: XIV). Por un lado, y desde el prisma neoinstitucional, las diferencias en la *capacidad estatal* pueden explicarse a partir de las mutaciones en las redes que gobiernan la vida institucional y en las actitudes preexistentes acerca de la naturaleza y el papel del Estado (*Ibid.*). En ese sentido, la primera sección examina el acceso y la rotación de expertos de primera línea en las estructuras burocráticas a cargo del segmento de políticas universitarias. El propósito consiste en evaluar cómo afectaron la posibilidad de planificar e implementar políticas para el sector y su relación con el proceso de innovación política e intelectual en esa esfera de gobierno. Por otra parte, el apartado siguiente toma como analizador de las políticas del sector la evolución y composición del presupuesto universitario desde dos dimensiones: la primera explora el presupuesto administrado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) a través de los distintos programas que viene implementando, su magnitud en el conjunto de recursos y las finalidades que persiguen. Una segunda línea de indagación explora la composición de las transferencias realizadas a las universidades como resultado del acceso a los distintos programas. De esa manera, el trabajo intenta dar cuenta de la política “en acto”, al analizar tanto la orientación de

los recursos de la SPU como el comportamiento de las instituciones respecto de los programas gubernamentales.

La hipótesis que plantea la investigación parte de la idea de que las políticas universitarias estarían rezagadas con respecto a otras áreas de gestión, atravesadas por el dinamismo y la capacidad de innovación política y la vocación de intervención y regulación del Poder Ejecutivo. Es más, las políticas universitarias de los últimos años parecen alcanzar cierto grado de autonomía ante la escasez de lineamientos gubernamentales para el conjunto del sistema, a la vez que fortalecen y concentran los procesos de toma de decisiones en los cuerpos ejecutivos de gobierno de las instituciones. De tal forma, la ausencia de una nueva agenda de política se explicaría no solo por las limitaciones y/o incapacidad de la gestión gubernamental sino también por los intereses cruzados entre estos sectores y la corporación de los rectores.

En otras palabras, la construcción de un nuevo sentido (direccionalidad) para el subsistema universitario en su conjunto, lejos de limitarse a una necesidad de planificación estratégica o de diseño institucional de las transformaciones, responde a una cuestión de *poder* (Acosta Silva, 2002), donde el quiebre de la inercia política podría poner en juego la gobernabilidad del sector y abrir un nuevo e innecesario frente de tensión social y política⁵.

Hacia el final, y planteado más como una intervención político-intelectual, el trabajo invita a “impensar”⁶, es decir, a practicar el pensamiento divergente, para conceptualizar y discutir una política universitaria a partir de premisas distintas de las actuales.

2. El desplazamiento de los expertos y el ascenso de los rectores en la SPU

En los primeros años de gestión, Néstor Kirchner ratificó en varias áreas de política la continuidad de algunos de los equipos técnicos del interinato de Duhalde. Tal fue el caso de Juan Carlos Pugliese, de afiliación radical, y de su grupo de asesores, quienes desde 2002 se encontraban al frente de la SPU.

⁵ Al respecto, no es casual que una parte del debate político universitario en torno a la sanción de una nueva ley de educación superior haya girado más sobre acciones o medidas “correctivas” de los dispositivos implementados que en la definición de nuevos ejes orientadores de las políticas. Para profundizar los avatares del debate en torno de una nueva ley de educación superior, véase el trabajo de Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta en este volumen.

⁶ Tomamos prestado el término del célebre trabajo de Immanuel Wallerstein (1998).

Siguiendo uno de los planteos del célebre trabajo de Skocpol y Weir (1993:99) resulta factible que en tiempos de crisis socioeconómica, el gobierno de Kirchner haya desalentado cambios políticos drásticos en esa área –al igual que en otras esferas– en virtud de los recursos y del tiempo que hubieran sido requeridos para crear nuevas capacidades. En ese sentido, corresponde señalar que desde 1999, la SPU fue gobernada por funcionarios radicales, quienes lograron captar un aval político relativamente estable por parte de los rectores de las universidades⁷. En cierta medida, esa herencia de funcionarios y alianzas políticas configuraron las creencias sostenidas por los posteriores administradores y políticos acerca de lo que era conveniente transformar de acuerdo a la capacidad administrativa con la que se contaba.

De tal forma, a la “cristalización” de los dispositivos de gobierno implantados por la LES en los años 90, asumidos por las universidades (programa de incentivos, evaluación institucional y acreditación de posgrados) y reapropiados por distintos actores del sistema (investigadores, gestores universitarios y burocracia estatal) con finalidades e intereses no necesariamente coincidentes (Suasnábar, 2005), se sumó la continuidad de Pugliese al frente de la SPU. Su gestión abrió un período de *impasse* en las políticas universitarias (*Ibid.*) y con ello, garantizó la gobernabilidad del sistema en el marco de una coyuntura política y social crítica.

Hacia fines de 2005, y como consecuencia de un progresivo deterioro de su relación con el ministro de Educación, Ciencia y Tecnología Daniel Filmus, Pugliese renunció a su cargo. Daniel Malcom, rector de la Universidad Nacional de San Martín, militante justicialista de bajo perfil y dialoguista, asumió la dirección de la secretaría. En parte, su designación fue el corolario de las presiones que diferentes sectores del peronismo ejercieron sobre el gobierno para contar con alguien partidariamente afín en esa área, que tal como se mencionó

⁷ Con el inicio del gobierno de la Alianza en 1999, Juan Carlos Gottifredi -ex diputado por la UCR y ex presidente de la Federación Universitaria de Buenos Aires- asumió la secretaría del sector, la que pasó a denominarse Secretaría de Educación Superior con el propósito de integrar en una misma estructura gubernamental a los institutos terciarios. Gottifredi renunció en 2000 y fue reemplazado por Juan Carlos Pugliese. Cabe recordar que la Secretaría de Políticas Universitarias se creó en 1993, durante el primer gobierno justicialista de Carlos Menem. Juan Carlos Del Bello, uno de sus principales mentores, asumió su conducción hasta 1995. A éste lo sucedió Orlando Aguirre por un breve período, quien sería reemplazado por el subsecretario de Programación y Evaluación Universitaria, Eduardo Sánchez Martínez hasta la asunción del gobierno de la Alianza.

anteriormente constituyó un tradicional bastión de los afiliados y simpatizantes de la Unión Cívica Radical.

Pese a las expectativas iniciales, la breve gestión de Malcom se caracterizó por la desarticulación e interrupción de muchos de los programas que se habían iniciado en la fase anterior pero sin lograr conformar una nueva agenda que los reemplace. A su imposibilidad de construir alianzas en torno a los rectores, se sumaron las luchas internas entre políticos y expertos al interior del ministerio, donde Malcom jamás logró obtener el apoyo de los más altos funcionarios. Todo ello, confluyó en un progresivo aislamiento y finalmente en su renuncia al cargo.

Al cabo de ocho meses, Malcom fue reemplazado en sus funciones por Alberto Dibbern, quien estaba alineado con el radicalismo bonaerense y mantenía vínculos estrechos con los rectores de las universidades nacionales a partir de su gestión al frente del Consejo Interuniversitario Nacional. La renuncia de Malcom se produjo en un año complejo en el sistema universitario, en el que las universidades de Buenos Aires y del Comahue atravesaron una grave crisis institucional, existieron fuertes reclamos presupuestarios y surgieron denuncias por la oferta de títulos a distancia apócrifos por parte de dos universidades nacionales.

La salida de un funcionario peronista y su cambio por un radical fue leída como “una derrota” por los militantes kirchneristas. Paralelamente, la llegada de Alberto Dibbern a la SPU, quien fue presidente de la Universidad Nacional de La Plata entre 2001 y 2004, trajo a un primer plano a los rectores como principales interlocutores de la secretaría, con un inusitado margen de presencia. Sumado a lo anterior, la política de ampliación y dispersión de programas y proyectos de la SPU favoreció esta alianza estratégica. Con ello, se capitalizaron recursos en favor de la gobernabilidad del sistema, por lo que cualquier movimiento en otro sentido podría haberla puesto en entredicho.

Seguendo a Grindle (1996:8), la capacidad estatal para diseñar e implementar políticas públicas refiere al conjunto de relaciones, recursos e instrumentos que aumentan o disminuyen el poder del Estado para la obtención de los fines propuestos. Mientras que la dimensión técnica de la capacidad estatal está vinculada con la habilidad para definir y gestionar de manera efectiva las políticas macroeducativas a través de un cuadro bien entrenado de analistas y gestores, la capacidad política expresa la conformación de canales eficaces y legítimos para conducir las diversas demandas sociales, la representación de distintos intereses y la resolución de conflictos en la esfera de la educación superior. En el escenario de fuerzas contemporáneo en la Argentina, la dimensión técnica

de la capacidad estatal parece haber cedido terreno en favor de la capacidad política, aunque limitando ésta última a la reducción del conflicto antes que a un verdadero procesamiento democrático de las demandas e intereses. Es más, esa función parecería haber recaído principalmente en los gobiernos de las universidades públicas, por lo que desde distintos programas se busca fortalecer los cuerpos ejecutivos de gobierno de las instituciones. Los equipos técnicos, por su parte, parecerían haber perdido el protagonismo que alcanzaron en la década pasada. Vale decir, la SPU que antes supo constituir un espacio de intersección productiva e innovadora en la esfera estatal, adquirió en los últimos años un papel manifiestamente menos dinamizador del sistema.

Con cierto declive de la figura del especialista en esa esfera, y el escaso debate intelectual al interior de las universidades, transitamos por un período de exigua innovación en materia de políticas de educación superior. Como resultado de esa estrategia de gobierno del sistema, decaen también las iniciativas de intervención desplegadas por los actores universitarios para participar como parte interesada en las luchas en torno de la definición del papel del Estado y sus políticas.

3. Cambios y rupturas en el gobierno y regulación de las universidades

3.1. El presupuesto de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) como “analizador” de la política

Como es sabido, las reformas estructurales operadas en la década de 1990 transformaron radicalmente las relaciones entre el Estado y la sociedad y tuvieron su correlato en una modificación sustantiva en las formas de regulación y gobierno de la educación superior. En ese sentido, la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y posteriormente la sanción de la Ley de Educación Superior marcaron un pasaje de un tipo de gobierno que combinó mecanismos de autorregulación, como el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y una tutela estatal basada en un paradigma benevolente de financiamiento, hacia un nuevo modelo. Su rasgo dominante fue la ampliación y diferenciación de las agencias de gobierno y regulación de la educación superior a través de la creación de nuevos organismos como los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), la Comisión Nacional de Evaluación y

Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Consejo de Universidades. El cambio en las formas de financiamiento, a través de mecanismos competitivos de distribución, fue paralelo al peso creciente de la SPU. En efecto, si bien esa agencia estatal “descargó” una serie de funciones como la evaluación institucional y la evaluación y acreditación de carreras de grado y posgrado en los organismos de amortiguación, paralelamente pasó a ocupar un lugar central en la definición e implementación de programas especiales, como el Programa de Incentivo para los Docentes-Investigadores y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC).

El cambio en las reglas del juego supuso nuevas condiciones para la transferencia del subsidio público a las universidades, lo que significó que obtuvieran un monto global de asignación (descentralizando la fijación del salario de los recursos humanos) y a la vez, comenzaron a utilizarse distintas fórmulas para la distribución secundaria del presupuesto⁸. En esa dirección, a partir de 2002, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la SPU acordaron un modelo consensuado de distribución de los recursos presupuestarios tendiente a mejorar la transparencia y la equidad interinstitucional en el reparto de esos fondos. Pese a esos intentos de concertar criterios de distribución, lo cierto es que el impulso de los programas especiales fue la principal herramienta para el desarrollo e implementación de las políticas de reforma en la década del noventa. Esa modalidad de gobierno y regulación de la educación superior en líneas generales continúa, pese a que ya han pasado los gobiernos de la Alianza, las mini-gestiones posteriores, y la gestión kirchnerista.

Por otra parte, en los últimos años continuó la tendencia de financiamiento de las universidades nacionales a través de los fondos asignados principalmente por el Ministerio de Educación, el que distribuyó durante el período 2004-2009 más del 98% de los recursos públicos con los que garantizó el funcionamiento de esas instituciones (ver cuadro I). Con respecto a su magnitud, en 2008 las universidades nacionales recibieron un total de \$7.498 millones del Presupuesto Nacional, lo que representa el 0,72% del Producto Bruto Interno (PBI). En 2009, las transferencias recibidas por las universidades alcanzaron a \$10.026 millones (0,89% del PBI) (ver cuadro II). Entre otras fuentes de financiamiento,

⁸ En 1992, la ejecución del presupuesto de la administración nacional constituyó un quiebre con los modos tradicionales de financiamiento del Estado a las universidades nacionales al aprobarse por primera vez una transferencia global sin afectación específica. Históricamente el presupuesto se asignaba de acuerdo a diversos criterios de gasto; por ejemplo: personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso. La nueva modalidad de financiamiento fue continuada por las siguientes leyes de presupuesto y por la Ley de Educación Superior (N° 24.521).

sólo destaca el Ministerio de Planificación, Obras Públicas y Servicios, el que sufragó diversas obras en las universidades mediante el programa de Apoyo a la Infraestructura Universitaria (ver cuadro I)⁹. Asimismo, las transferencias de la SPU a las universidades nacionales se concentraron en dos rubros históricos: sueldos y gastos de funcionamiento. Efectivamente, entre 2008 y 2009, el gasto en sueldos y en funcionamiento superó ampliamente el 80% del gasto total anual. De esta manera, menos de un 20% de ese gasto se destinó a los programas especiales aquí analizados (ver cuadro III).

Al respecto, un seguimiento exhaustivo de los programas especiales parece dar cuenta de una política incremental antes que global y coherente hacia el sector, cuestión que la diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa. Así, ese crecimiento cuantitativo se observa en el año 2003 cuando el número de programas especiales de financiamiento se duplicó con respecto al 2000 (pasan de ser 5 a 10), manteniéndose relativamente estable en el 2005 (9 en total). En 2006, se desarrollaron 14 programas especiales, los que en 2007 ascendieron a 21, es decir duplicaron ampliamente a los existentes en 2005. Hacia 2009, los programas sumaban alrededor de una treintena.

No obstante, y a diferencia de la fase anterior, se observa una novedad en materia de política pública universitaria que, si bien no supone un nuevo direccionamiento para el sector, merece ser destacada. Se trata de la creciente presencia de programas especiales “focalizados”, orientados al mejoramiento de disciplinas, carreras e instituciones, los que, sin desplazar a los programas de tipo competitivo, marcan una innovación en la intervención estatal. Por la magnitud de los recursos que obtienen, entre los segundos sobresale el de Incentivos a Docentes-Investigadores y entre los más direccionados se encuentra el programa Fundar (actualmente Programa de Calidad Universitaria¹⁰). En 2008, esos dos programas recibieron \$251 millones (el 3,4% de las transferencias totales de la SPU, incluyendo gastos en sueldos y funcionamiento), los que en 2009 se incrementaron a \$373,6 millones (3,8% de las transferencias de la SPU, incluyendo gastos en sueldos y funcionamiento). Del resto de los programas especiales ninguno supera el 1% del gasto universitario total.

Al considerar los destinatarios de los programas especiales financiados por la SPU, una clasificación posible distingue entre aquellos dirigidos a estudiantes,

⁹ Para profundizar aspectos novedosos en relación con la modalidad de negociación del presupuesto y sus implicancias para las universidades, véase el capítulo de Mónica Marquina en este volumen.

¹⁰ En la actualidad, el Programa de Calidad Universitaria contempla al programa Fundar, al PROMEI y al PROMAGRO.

docentes-investigadores, instituciones y disciplinas. Entre los primeros, destacan los de Becas Universitarias (PNBU), mientras que los de Incentivo a Docentes-Investigadores (PROINCE) y el de Movilidad Docente se direccionaron hacia los segundos. En el plano institucional, se encuentran los programas de Apoyo al nivel Medio/Polimodal para la Articulación, de Seguridad en Universidades Nacionales y de Promoción de la Universidad Argentina, entre otros. En la línea disciplinar, se distinguen los Proyectos de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI), en Agronomía (PROMAGRO), en Farmacia y Bioquímica (PROMFyB), en Ciencias Sociales (PROSOC), en Humanidades (PROHUM), en Arquitectura (PROMArq) y en Veterinaria (PROMVET), los que del total de gastos en programas especiales (el 20% del gasto universitario total) concentran, en 2008, un 14,6% y, en 2009, un 30,68% de los recursos. Además, continuó la implementación de programas más focalizados, como el de Universidades Nuevas (PROUN), junto con otros menos direccionados, como el de Voluntariado Universitario. Luego, durante el período 2003-2009, los programas con mayor continuidad fueron: el de Apoyo y Desarrollo de las Universidades Nuevas (PROUN) y el de Incentivos a Docentes-Investigadores (PROINCE) y el Sistema de Información Universitaria (SIU).

Finalmente, con relación al peso de cada programa respecto del volumen global de estos “recursos adicionales” (alrededor del 20% del gasto de la SPU), en 2008 los mayores gastos fueron destinados al PROINCE (33%), luego a los Contratos-Programa (22%) y en tercer lugar, al Programa de Calidad Universitaria (19%). En 2009, el PROINCE continuó reteniendo la mayor proporción del gasto específico (24,4%), seguido del Programa de Calidad Educativa (22%) y posteriormente se ubicaron los Contratos-Programa (18,4%). El resto de los programas no logró obtener, en esos dos años, más de un 5% del total del gasto específico en programas de la SPU.

3.2. Entre la lógica de “ventanillas múltiples” y el “efecto regadera”: el comportamiento de las instituciones universitarias frente al financiamiento por programas especiales

Del anterior análisis sobre la acción estatal en la esfera de las políticas de educación superior se desprende la tendencia de la SPU a multiplicar los programas especiales, los que combinan modalidades “competitivas” y “orientadas” y distribuyen montos reducidos respecto del financiamiento global. Ahora bien, el posicionamiento de las propias instituciones hacia los programas resulta otro

eje clave de la indagación para comprender la dinámica y los resultados de la política. Cabe preguntarse entonces por el comportamiento de las universidades, caracterizadas por su amplia autonomía, ante la multiplicación de programas especiales. Para ello, observamos la composición de las transferencias presupuestarias en programas especiales a las instituciones (alrededor del 20% del gasto universitario total), o dicho en otros términos, las capacidades institucionales para captar diversos recursos específicos.

Tomando como referencia para nuestro análisis la ejecución de las transferencias a las universidades nacionales a través de programas especiales en el 2006 (ver cuadros IV y V), la primera tendencia que se observa es el refuerzo de ciertos rasgos propios de la estructura del sistema de educación superior. Así, en ese año, la distribución presupuestaria del PROINCE por institución adopta las siguientes características: Universidad de Buenos Aires (UBA) 17,40%, Universidad Nacional de La Plata (UNLP) 9,61%, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) 8,83%, Universidad Nacional de Tucumán (UNT) 7,13%, Universidad Nacional de Rosario (UNR) 5,63%. El resto de las instituciones reciben recursos menores al 5% del gasto asignado. Como resultado del impacto del programa, surge del cuadro IV que las universidades más grandes (es decir, con más alumnos y docentes) captan los mayores recursos.

Esa direccionalidad se repite al observar la distribución presupuestaria de programas no competitivos como el PROMEI. En 2006, más de un 70% de las universidades participaron del programa: a la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) le correspondió 47,76% de los recursos; a la UNC 5,33%; a la UNLP 5,08%; a la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) 4,85% y a la Universidad Nacional del Sur (UNS), 3,2%¹¹. El resto de las instituciones que participaron del proyecto recibieron recursos inferiores al 3,27% del gasto asignado (cuadro V). Es más, al considerar la magnitud de los recursos para programas especiales distribuidos por la SPU en el mismo año y excluir del total al Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores, las universidades que concentraron la mayor cantidad de gastos fueron las siguientes: UTN, 11,33%; UBA, 4,54%; UNLP, 3,65%; UNC, 3,15% y UNCuyo, 2,98% (cuadro V). Asimismo, del total de gastos universitarios en programas especiales en 2006, la UBA concentra 11,99% de los recursos; la UTN 11,86%; la UNLP 7,76%; y la UNC 6,93%. Las restantes 34 universidades consiguen menos del 5% del gasto universitario asignado a través de esta modalidad.

¹¹ Cabe señalar que la Universidad de Buenos Aires no participó en el programa.

Si bien los cuadros IV y V no permiten identificar estrategias institucionales diferenciadas, muestran indirectamente la mayor o menor capacidad para captar recursos. Con todo, parecería que existen programas “más accesibles”, alrededor de un 95% del total de las universidades nacionales participa de los programas de Becas Universitarias y más de un 90% de las instituciones tiene algún subsidio proveniente del Programa de Voluntariado. No obstante, en el primer caso, ninguna universidad recibe más de 2,5% del presupuesto total del programa, excepto la UTN que concentra un 15,86% del subsidio. Por su parte, en 2006, los recursos del Programa de Voluntariado se repartieron de la siguiente manera: UBA, 13,23%; UNLP, 9,45%; UNT, 8,03%; Universidad Nacional de Formosa, 5,58 %; UNR, 5,26%. Del resto de las instituciones, ninguna obtuvo una participación mayor al 5% del presupuesto total del programa, lo que supone recursos inferiores a los 120.000 pesos.

Por el contrario, otros programas más direccionados hacia áreas específicas de formación de posgrado como el de CAPES-SPU atraen principalmente a universidades grandes y medianas. De todas formas, su impacto resulta muy leve institucionalmente debido a la tibia financiación global: \$838.573 en 2006, la que se repartió entre 10 universidades: UBA, Centro, Córdoba, General San Martín, Litoral, Río Cuarto, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, y Lanús¹².

Sumado a lo anterior, en 2005 la SPU introdujo un nuevo instrumento de distribución de fondos para el sector denominado “contratos-programa plurianuales”. Basados en los resultados de los procedimientos de evaluación externa y acreditación de carreras realizados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), los llamados “contratos-programa” implicaron el diseño de distintos instrumentos de financiamiento que pudieran contribuir con el logro de las metas pautadas. Sin embargo, algunos analistas señalan la distancia entre los objetivos estratégicos diseñados por el gobierno con aquellos que en la práctica persiguen las universidades (García de Fanelli, 2009). Ello resulta del análisis de los objetivos prioritarios definidos por el gobierno en los contratos-programa y los proyectos presentados por las universidades. En efecto, ante la opción de distintas líneas de financiamiento, las universidades tienden a inclinarse por los rubros de equipamiento e infraestructura, mientras

¹² La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina y la Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) de Brasil, en el marco del Programa de Centros Asociados de Posgrado (CAPG-BA), lanzan la convocatoria para la presentación de proyectos de asociación académica entre posgrados de Argentina y Brasil. Las áreas prioritarias son: agronomía - educación - informática y computación - energía renovable y aspectos ambientales.

otras alternativas como las mayores dedicaciones o las evaluaciones institucionales, que suponen erogaciones permanentes y que resultan más conflictivas de consensuar internamente, resultan ser menos frecuentes (*Ibid.*). Dentro de ese sub-tipo de programas especiales de la SPU, a los que podríamos denominar “concertados”, se agregan aquellos impulsados por otras áreas del Ministerio de Educación que incluyen a las universidades.

Con las limitaciones señaladas, la distribución del gasto de la SPU en programas especiales revela que, en alguna medida, los programas con mayor asignación presupuestaria (Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores y PROMEI) tienden a replicar las distorsiones institucionales propias del sistema de educación superior en la Argentina, vale decir, la tendencia a concentrar la matrícula y los recursos en unas pocas universidades. Cabe preguntarse entonces por el impacto que la proliferación de programas puede asumir en las universidades de mayor tamaño, como también en qué medida se cumple el objetivo del modelo SPU-CIN de generar mayor equidad interinstitucionalmente¹³. Por otra parte, la sumatoria de programas que otorgan pequeñas sumas de financiamiento entre numerosas instituciones puede caracterizarse como de un “efecto regadera”, donde la presencia de programas más accesibles y de otros más competitivos permite que todas las instituciones accedan a alguna porción de los recursos. El correlato en términos de estrategias institucionales de captación de recursos lleva a una política de “ventanillas múltiples” (García de Fanelli, 2008), esto es, la demanda simultánea de financiamiento en distintos programas con poca o ninguna coordinación. Esa situación acarrea una gran dispersión de recursos y costos académicos y administrativos por parte de las instituciones no siempre acordes a la inversión realizada (*Ibid.*).

4. Algunas consideraciones finales

Desde el retorno a la democracia en nuestro país, las políticas públicas hacia la universidad oscilaron entre la autolimitación estatal y un intervencionismo desmedido. La primera estrategia supuso que el gobierno radical de los años 80, en aras de preservar la autonomía universitaria, haya renunciado a impulsar e introducir cambios que dieran respuesta a las nuevas demandas y necesidades sociales, en un marco de cooperación entre las universidades y el resto de las

¹³ Si bien escapa a los propósitos del trabajo, queda pendiente establecer en futuras indagaciones cuál podría ser la distribución ideal del gasto en programas especiales tomando en cuenta el gasto por estudiante, por universidad.

agencias estatales. En los 90, el Estado nacional introdujo y potenció lógicas de mercado que, aunque ya estaban presentes desde antes a través de nuevos mecanismos de control y regulación, fortalecieron una visión por parte de los universitarios de que toda acción estatal era sospechada de avasallamiento de la autonomía. Con el propósito de *impensar* modelos universitarios que contribuyan a la construcción de un proyecto nacional, consideramos necesario superar precisamente ese péndulo entre autolimitación e intervencionismo estatal, el que requiere de un cambio en el posicionamiento de todos los actores (funcionarios, rectores, profesores, investigadores, estudiantes, etc.) que facilite idear y diseñar políticas en el marco de una planificación con autonomía.

En década pasada, José Joaquín Brunner (1992) señalaba la necesidad de un nuevo pacto entre Estado, universidad y sociedad que ciertamente se malogró porque el acuerdo se sustentó sobre la desconfianza. Como resultado, la piedra angular de las políticas fue y continúa siendo la evaluación. Planificar con autonomía también supone un acuerdo pero sobre bases diferentes, donde el consenso y la cooperación permitan avanzar en una agenda de transformaciones que indudablemente deberá dar respuesta a las demandas de expansión de la educación superior, de fortalecimiento de la formación académica y de la investigación orientada a los problemas más urgentes y a los desarrollos de punta, entre muchos otros. El avance en la definición de objetivos estratégicos de política pública universitaria y en ese escenario, la identificación de núcleos de política diferenciados por bloques universitarios que agrupen a instituciones con características similares y por bloques disciplinares que atraviesen a las instituciones podrían contribuir al logro de los fines propuestos.

Bibliografía

- Acosta Silva, A. (1998) “Cambio institucional y complejidad emergente”. *Perfiles Latinoamericanos*. México, nro. 12, junio, 109-140.
- ____ (2002) “Poder y políticas universitarias en América Latina. El neointervencionismo estatal”. *Nueva Sociedad*. Nro. 179, mayo-junio, 45-59.
- Agis, E.; Cañete, C. y Panigo, D. (2010) *El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina*. Buenos Aires: CEIL PIETTE. [En línea]. [Consulta: 22 de mayo de 2010]. http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf

- Brunner, José Joaquín (1992) *Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato*. Serie Materiales de apoyo a la evaluación educativa, núm. 13, FLACSO-Chile
- García de Fanelli, A. M. (2008) *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. Buenos Aires: IIPE UNESCO.
- Grindle, M. S. (1996) *Challenging the state: crisis and innovation in America Latina and Africa*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Iazzetta, O. (2005) *El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes*. *Revista Temas y Debates*. Nro. 10, Rosario. UNR editora, 35-55.
- Lahire, B. (2006) *El espíritu sociológico*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Quiroga, H. (2005) *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Ediciones Edhasa.
- Sikkink, K. (1991) *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Skocpol, T. y Weir, M. (1993) “Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión”. *Zona Abierta* 63/64.
- Suasnábar, C. (2005) “Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner”. *Revista Temas y Debates*. Nro. 10, Rosario, UNR editora, 83-93.
- Svampa, M. (2007) “Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”. *Cuadernos del CENDES*. Año 24, nro. 65, 39-61.
- _____ (2008) “El Final del Kirchnerismo”. *New Left Review*. Londres. Nro.53.
- Wainfeld, M. (2009) “La semana del candombe”, en Diario *Página 12*. Buenos Aires. 1ro. de noviembre.
- Wallerstein, I. (1998) *Impensar las Ciencias Sociales*. México: Siglo XXI Editores.

Cuadro I. Detalle del financiamiento a las universidades por Ministerio durante el período 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Presidencia de la Nación	164.747	1.176.844	4.767.982	6.220.026	3.707.210	4.427.140
Jefatura de Gabinete de Ministros	23.000	40.245	21.000	420.570	772.018	5.358.824
Ministerio del Interior	145.000	277.520	900.450	2.145.392	2.072.809	8.312.000
Ministerio de Relaciones Exteriores	21.600	21.600	21.600	21.600	21.600	308.000
Ministerio de Defensa	0	0	79.700	0	123.675	2.468.643
Ministerio de Economía	19.000	0	0	0	0	0
Ministerio de Producción	6.047.652	0	0	0	0	0
Ministerio de Planificación	0	7.711.154	20.297.967	53.600.452	37.022.422	89.217.073
Ministerio de Educación	1.982.652.092	2.153.341.914	2.892.375.657	3.948.868.317	5.404.073.780	7.382.026.012
Ministerio de Ciencia y Tecnología	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	0	0	0	15.000	241.981	380.496
Ministerio de Salud	4.129.144	5.222.606	5.139.847	4.733.795	3.526.368	396.030
Ministerio de Desarrollo Social	17.582	0	60.790	296.070	2.843.896	4.891.228
Obligaciones a cargo del Tesoro	0	0	0	0	0	0
	1.993.219.816	2.167.791.883	2.923.664.992	4.016.321.222	5.454.405.759	7.497.785.448

Cuadro II. Principales relaciones del gasto universitario

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gasto universitario (en millones de pesos corrientes)	1.993	2.168	2.924	4.016	5.454	7.498	10.026	10.841
Transferencias universidades (en % del PBI)	0,530%	0,48%	0,55%	0,61%	0,67%	0,72%	0,89%	0,87%
Transferencias universidades / gasto público	3,7%	3,6%	3,6%	4,0%	3,8%	3,9%	4,1%	4,0%
Transferencias universidades / gasto social	6,1%	5,6%	6,3%	6,8%	6,4%	6,8	6,9	6,5
Transferencias universidades / gasto educativo	60,0%	51,7%	53,5%	52,0%	48,9%	55,8%	57,1%	55,8%
Prioridad macroeconómica del gasto universitario (GU/PBI)	0,53%	0,48%	0,55%	0,61%	0,67%	0,72%	0,89%	0,87%
Presión presupuestaria (GP/PBI)	14,4%	13,5%	15,4%	15,3%	17,5%	18,6%	21,7%	21,8%
Prioridad fiscal del gasto universitario (GU/GP)	3,7%	3,6%	3,6%	4,0%	3,8%	3,9%	4,1%	4,0%

Cuadro III. Desagregación de los gastos totales de las universidades nacionales

Conceptos	2008	2009	Var. Interanual
Gastos en sueldos y de funcionamiento	7.096.572.552	9.392.433.781	2.295.861.229
Gastos en programas	225.493.966	365.103.190	128.783.872
Programas genéricos	109.403.792	149.855.500	40.451.708
Contratos-Programa	50.249.902	67.200.366	16.950.464
Red de Interconexión Universitaria RIU	1.068.728	1.409.758	341.030
Universidades Nuevas-PROUN	6.735.000	6.735.000	-
CAPEs - SPU	2.053.577	3.482.655	1.429.078
Programa de seguridad en UUNN	681.619	6.080.276	5.398.657
Recursos Humanos Académicos	12.151.247	2.739.530	-9.411.717
Otras asignaciones FUNDAR	15.412.978	18.988.315	3.575.337
Programa de Voluntariado	6.355.479	6.774.662	419.183
Promoción de la Universidad Argentina	4.833.677	8.972.936	4.139.259
Cuota Solidaria Otros	8.455.231	7.513.352	-941.879
Acciones complementarias Becas Bicentenario		4.975.728	4.975.728
Autoev. Proceso Acredit. Carreras de Arquitectura	220.000	55.000	-165.000
PACENI		13.446.497	13.446.497
Proy Intercam UUNN Inter-U	318.454	499.042	180.588
Movilidad Docentes a París		224.083	224.083
Progr. de Movilidad Docentes del MERCOSUR	228.500		-228.500
Programa Marca	639.400	758.300	118.900
Farmacia	2.018.464	16.605.393	14.586.929
Prog. Mejoram. Ens. Farmacia y Bioquímica	2.018.464	16.605.393	14.586.929
Ciencias Sociales	3.186.177	6.263.073	3.076.896

Conceptos	2008	2009	Var. Interanual
PROSOC	3.186.177	6.263.073	3.076.896
Veterinaria	0	20.037.889	20.037.889
PROMVET		20.037.889	20.037.889
Ingeniería	22.885.035	52.160.379	20.216.052
PROMEI	22.670.805	50.283.564	18.553.467
Progr. Argentina-Francia Ingenieros Tecnología - ARFITEC	214.230	1.876.815	1.662.585
Ciencias Humanas	0	5.730.325	5.730.325
Proy. Apoyo a las Cs.Humanas (PROHUM)		5.730.325	5.730.325
Arquitectura	0	1.766.060	-
Progr.Mejoram.Enseñanza en Arquitectura (PROMArq)		1.766.060	1.766.060
Agronomía	5.051.038	9.464.325	4.413.287
PROMAGRO	5.051.038	9.464.325	4.413.287
Incentivos	74.362.295	90.000.000	15.637.705
Programa de Incentivos a Docentes Investigadores	74.286.627	89.228.242	14.941.615
Prog.Incentivos - Proceso de Categorización	75.668	771.758	696.090
Capacitación	8.587.165	12.510.246	3.923.081
Progr. Capacit. Gratuita Docentes UUNN	25.018	3.705.044	3.680.026
Programa de Apoyo a la Formación de Técnicos Informáticos	8.562.147	8.805.202	243.055
Apoyo Nivel Medio	0	710.000	710.000
Progr. Apoyo nivel Medio/ Polimodal para Artic. con nivel Sup.		710.000	710.000
Otros gastos	3.057.999	5.000.000	5.000.000
Gastos totales	7.325.124.517	9.762.536.971	2.437.412.454

Cuadro IV. Distribución de programas especiales seleccionados por universidad, en 2006

UUNN	PROMEI*	%	Vol. Univer.	%	PNUB	%
Buenos Aires			336.568	13,23%		
Catamarca	275.075	0,75%	53.253	2,09%	2.500	2,48%
Centro	258.422	0,71%	11.951	0,47%	2.300	2,28%
Comahue	374.721	1,02%	69.233	2,72%	2.500	2,48%
Córdoba	1.948.796	5,33%	120.204	4,73%	2.438	2,42%
Cuyo	1.774.781	4,85%	97.932	3,85%	2.480	2,46%
Entre Ríos	553.568	1,51%	61.240	2,41%	2.471	2,45%
Formosa		0,00%	141.888	5,58%	2.450	2,43%
General San Martín	29.764	0,08%		0,00%		0,00%
General Sarmiento		0,00%	14.186	0,56%	2.500	2,48%
Jujuy	910.142	2,49%	56.965	2,24%	2.200	2,19%
La Matanza	142.639	0,39%	14.787	0,58%	2.488	2,47%
La Pampa	133.248	0,36%	7.500	0,29%	2.334	2,32%
Patagonia. S. J. D. B.	436.297	1,19%	36.956	1,45%	2.360	2,34%
La Plata	1.858.488	5,08%	240.389	9,45%	2.479	2,46%
La Rioja	64.678	0,18%		0,00%	2.500	2,48%
Litoral	696.169	1,90%	40.521	1,59%	2.174	2,16%
Lomas de Zamora	402.374	1,10%	12.563	0,49%	2.437	2,42%
Luján	171.025	0,47%	27.649	1,09%	2.500	2,48%
Mar del Plata	1.014.761	2,78%	94.069	3,70%	2.390	2,37%
Misiones	932.597	2,55%	74.340	2,92%	2.500	2,48%
Nordeste	598.188	1,64%	65.201	2,56%	2.500	2,48%
Quilmes	220.959	0,60%	42.306	1,66%	2.449	2,43%
Río Cuarto	580.018	1,59%	51.836	2,04%	2.482	2,47%
Rosario	1.094.139	2,99%	133.860	5,26%	2.500	2,48%
Salta	354.877	0,97%	114.755	4,51%	2.200	2,19%
San Juan	833.971	2,28%	47.517	1,87%	2.500	2,48%
San Luis	651.768	1,78%	70.144	2,76%	2.500	2,48%

Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente

Santiago del Estero	564.151	2,78%	78.933	3,10%	2.490	2,47%
Sur	1.196.842	3,27%	48.291	1,90%	2.238	2,22%
Tecnológica	17.460.948	47,76%	50.018	1,97%	15.962	15,86%
Tucumán	1.025.817	2,81%	204.396	8,03%	2.500	2,48%
Patagonia Austral		0,60%	27.126	1,07%	2.484	2,47%
Lanús		0,00%	22.500	0,88%	2.463	2,47%
Tres de Febrero		0,00%	28.753	1,13%	2.400	2,38%
Villa María		0,00%		0,00%	2.500	2,48%
IUNA			35.526	1,40%	2.000	1,99%
Chilecito			5.200	0,20%	2.500	2,48%
Nordeste Pcia. Bs. As.			5.328	0,21%		0,00%
Total devengado	36.559.223	100%	2.543.884	100%	100.669	100%

* Se consideró el subtotal de partidas asignadas en concepto de dedicaciones exclusivas, gastos, no recurr., becas, mod.simples y tutorías.

Elaboración propia en base a fuentes del Tesoro Nacional.

Cuadro V. Distribución total programas especiales con y sin el Programa del Incentivos a D-I, por universidad en 2006

UUNN	Prog. Inc.	%	Total asig. s/ Inc.*	%	Total	%
Buenos Aires	12.110.437	17,40%	7.378.313	4,54%	19.488.750	11,99%
Catamarca	823.234	1,18%	958.628	0,59%	1.781.862	1,10%
Centro	1.722.381	2,47%	2.623.999	1,61%	4.346.380	2,67%
Comahue	1.919.170	2,76%	2.592.209	1,60%	4.511.379	2,78%
Córdoba	6.144.540	8,83%	5.123.473	3,15%	11.268.013	6,93%
Cuyo	2.785.880	4,00%	4.847.176	2,98%	7.633.056	4,70%
Entre Ríos	670.516	0,96%	1.357.324	0,84%	2.027.840	1,25%
Formosa	93.247	0,13%	781.951	0,48%	875.198	0,54%
General San Martín	454.993	0,65%	1.480.256	0,91%	1.935.249	1,19%
General Sarmiento	429.788	0,62%	1.451.821	0,89%	1.881.609	1,16%
Jujuy	555.953	0,80%	1.456.556	0,90%	2.012.509	1,24%
La Matanza	414.733	0,60%	336.914	0,21%	751.647	0,46%
La Pampa	773.515	1,11%	610.812	0,38%	1.384.327	0,85%
Patagonia S.J. D. B.	613.231	0,88%	2.491.538	1,53%	3.104.769	1,91%
La Plata	6.690.595	9,61%	5.924.973	3,65%	12.614.968	7,76%
La Rioja	79.369	0,11%	205.008	0,13%	284.377	0,17%
Litoral	3.100.707	4,46%	2.680.413	1,65%	5.781.120	3,56%
Lomas de Zamora	171.567	0,25%	1.052.374	0,65%	1.223.941	0,75%
Luján	539.939	0,78%	975.777	0,60%	1.515.716	0,93%
Mar del Plata	2.986.080	4,29%	2.393.229	1,47%	5.379.309	3,31%
Misiones	981.860	1,41%	1.336.942	0,82%	2.318.802	1,43%
Nordeste	1.445.733	2,08%	1.431.639	0,88%	2.877.372	1,77%
Quilmes	454.991	0,65%	394.745	0,24%	849.736	0,52%
Río Cuarto	2.945.913	4,23%	1.180.184	0,73%	4.126.097	2,54%
Rosario	3.915.028	5,63%	3.699.131	2,28%	7.614.159	4,69%
Salta	1.626.491	2,34%	1.077.012	0,66%	2.703.503	1,66%
San Juan	2.619.918	3,76%	1.084.724	0,67%	3.704.642	2,28%
San Luis	2.526.215	3,63%	1.753.864	1,08%	4.280.079	2,63%

UUNN	Prog. Inc.	%	Total asig. s/ Inc.*	%	Total	%
Santiago del Estero	911.901	1,31%	1.235.753	0,76%	2.147.654	1,32%
Sur	2.696.770	3,87%	3.463.555	2,13%	6.160.325	3,79%
Tecnológica	863.131	1,24%	18.415.790	11,33%	19.278.921	11,86%
Tucumán	4.959.408	7,13%	1.832.500	1,13%	6.791.908	4,18%
La Patagonia Austral	245.574	0,35%	1.658.184	1,02%	1.903.758	1,17%
Lanús	46.378	0,07%	1.619.963	1,00%	1.666.341	1,03%
Tres de Febrero	26.298	0,04%	889.553	0,55%	915.851	0,56%
Villa María	172.885	0,25%	922.500	0,57%	1.095.385	0,67%
IUNA	81.631	0,12%	2.637.703	1,62%	2.719.334	1,67%
Chilecito	0	0,00%	507.700	0,31%	507.700	0,31%
Nordeste de la Pcia. Bs. As.	0	0,00%	1.044.288	0,64%	1.044.288	0,64%
Total devengado	69.600.000	100%	162.507.874	100%	162.507.874	100%

* Incluye la sumatoria de Programa SIU, conceptos varios, Programa Capes-SPU, PROUN, Rec. Hum. Acad., Programa de Apoyo Art. Sup. IV, Prog. Apoyo Art. Univ. Esc. Media, Contrato Programa, Complemento Univer., Voluntariado Univer., PROMEI, PNUB, Programa.

Elaboración propia en base a fuentes del Tesoro Nacional.

¿Hay una política universitaria K?

Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento

Mónica Marquina

Introducción

Durante décadas el sector universitario fue la caja de resonancia de las diferentes crisis políticas y económicas por las que atravesó nuestro país. Quizá por su capacidad de movilización o bien por su capacidad de crítica legítima o corporativa al poder, “*la Universidad*” siempre fue un ámbito sensible para los diferentes gobiernos.

En los últimos tiempos, signados por una economía en crecimiento, la universidad como sector no ha aparecido en el frente de los diferentes temporales, tormentas o brisas que ha enfrentado el gobierno en otras áreas. Esta situación podría ser indicio de conformidad del sector y probablemente de una percepción de mejora respecto de otras épocas.

En el 2009, Chiroleu y Iazetta concluían, a partir del análisis documental y de la prensa, que el tema universitario no había sido hasta entonces una prioridad en la agenda de gobierno de Néstor Kirchner 2003-2007. Hoy, finalizado el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, y considerando una perspectiva temporal más amplia que incluye dos períodos de gobierno, así como otros tipos de fuentes, nos hacemos la misma pregunta de entonces: más allá de la sensación de mejora del sector, ¿hay una política universitaria

K? Esta simple pregunta pretende dar el puntapié inicial a una indagación sobre lo que ha sucedido en los últimos años desde la acción del gobierno en el ámbito universitario.

El objetivo de este capítulo, entonces, es reconocer las principales características que han asumido las políticas gubernamentales dirigidas al sistema universitario de los últimos dos períodos de gobierno en Argentina, desde 2003 hasta 2010, con el fin de identificar sentidos u orientaciones hacia propósitos de política determinados, ya sean explícitos o no. Para ello, el objeto de análisis será el comportamiento del presupuesto universitario asignado en el Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)¹ durante el período considerado, tanto respecto de su magnitud cuanto de su distribución y función de los fondos asignados.

Algunas categorías conceptuales para el análisis

A los fines de comprender el tipo de relación establecida entre un gobierno y su sistema universitario Levy (1993) realiza una clasificación que nos puede ser útil. El autor distingue dos categorías de análisis: “coordinación de gobierno centralizada” y “coordinación sistémica con gobierno central mínimo”. En el primer caso, refiere a un tipo de coordinación del sistema de educación superior basado en una idea de toma de decisiones de tipo centralizado, en donde la búsqueda de acuerdos implica un proceso tedioso y frustrado, y las diferencias son concebidas como tensiones, con un grado significativo de coerción dada la poca probabilidad de consensos. Por el contrario, al hablar de “coordinación sistémica con gobierno central mínimo” se asume la existencia de un grado de cooperación, acción común y armonía de las partes individuales cuyo destino se halla afectado por las acciones de las otras partes, con ausencia de interven-

¹ Las fuentes de información son los Presupuestos de la Administración Pública Nacional 2003-2010 aprobados por el Congreso de la Nación, Jurisdicción 70 ME, programa 26 Educación Superior, dentro de los que se incluyen las planillas anexas definitivas de cada año correspondientes a las universidades, para lo cual se recurrió a la base de datos del Ministerio de Economía. Asimismo, se han incluido las partidas correspondientes al Ministerio de Planificación destinados a infraestructura en el análisis de la distribución de los fondos según rubros. La decisión de considerar el presupuesto aprobado por el Congreso y no lo efectivamente ejecutado no ha sido caprichosa, ya que el fin de este estudio es el de indagar la existencia de una política para el sector, es decir, un conjunto de medidas pensadas y planificadas como proyecto por parte del gobierno, y no las aplicadas como producto de la coyuntura.

ción de un gobierno central. Las partes tienen un alto grado de autonomía y la acción común se produce de manera voluntaria.

En este marco conceptual, y considerando la necesaria adaptación de estas categorías a nuestro contexto, podríamos por ejemplo ubicar a la reforma de la educación superior argentina de los años 90 más cercana a algunos rasgos de la categoría “coordinación de gobierno centralizada”. En ese momento las políticas fueron definidas desde arriba, con bajo grado de consenso, alto grado de liderazgo de la conducción central y fuerte apoyo de los organismos internacionales (Krotsch, 1998). En materia financiera, se ha podido reconocer un creciente poder del gasto burocrático central para llevar adelante las reformas (ascendiendo de 8 millones a 149 millones entre 1993 y 1997), así como la concentración creciente de recursos en una nueva Secretaría destinada a la definición de Políticas Universitarias, a partir de 1993, para ser distribuidos de acuerdo a criterios definidos centralmente (de un 0,64% del total del presupuesto en 1993 a 9,24% en 1997) (Marquina y Haberfeld, 1997).

Con las mismas salvedades, también podríamos hacer jugar esta categorización en la política universitaria del gobierno de Alfonsín, en el cual la normalización del funcionamiento de las universidades ocupó un lugar privilegiado en el proceso de apertura democrática. Si bien el gobierno impulsó la tarea de democratización interna de las universidades nacionales, éstas, en el marco del reconocimiento de su autonomía, fueron las encargadas del restablecimiento de gobiernos universitarios colegiados. A la vez, enfrentaron la difícil tarea de organizarse como sistema, nucleándose voluntariamente en un nuevo ámbito creado por ley del Congreso en 1985 que es el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)², desde donde intentaron establecer mecanismos de coordinación y constituir una relación sectorial con el gobierno para el planteo de demandas y acuerdos de principios generales. En este sentido, el tipo de relación entre el sector y el gobierno se acerca más a la categoría de “coordinación sistémica con gobierno central mínimo”.

A simple vista, el claro reconocimiento de proximidades de las políticas universitarias de estos períodos con las categorías teóricas descriptas no puede trasladarse tan fácilmente al actual período estudiado. Cómo se aplican estos

² De acuerdo a información del propio organismo, desde 1985 el CIN nuclea a las universidades nacionales que voluntariamente, y en uso de su autonomía, adhirieron a él como organismo coordinador de políticas universitarias. Considérese que en ese momento no existía la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el Ministerio de Educación, que recién se crea en 1993. Tampoco existía el Consejo de Universidades, creado a partir de la LES.

conceptos a la orientación de las políticas y el tipo de vínculo del gobierno con el sistema de los últimos años será una tarea a realizar en este capítulo.

Como dijimos, esta tarea será realizada a partir del análisis presupuestario pensado para el sector. Analizar el presupuesto supone asumir taxonomías y clasificaciones del gasto que también es necesario explicitar. De distintas formas, Fanelli (2005) y Obeide (2003) han desarrollado un trabajo muy útil en ese sentido, ya sea colocando el énfasis en la modalidad de asignación (Fanelli, 2005) o bien focalizando en el objetivo de política o finalidad (Obeide, 2003).

A partir de estos trabajos podemos analizar el presupuesto universitario distinguiendo entre gastos orientados al *funcionamiento* (Obeide, 2003) o *financiamiento negociado y fórmulas* (Fanelli, 2005), que involucran las actividades académicas y administrativas de las universidades orientadas a cubrir gastos corrientes: salarios, insumos, gastos de mantenimiento, etc. En nuestras universidades estas actividades son las que mayoritariamente absorben el presupuesto universitario. Los mecanismos de asignación presupuestaria orientados a cubrir estas necesidades suponen alguna forma de medición del volumen y complejidad de la actividad que permita cuantificar los recursos requeridos.

Esta cuantificación se ha resuelto usualmente mediante la cristalización de las distribuciones históricas entre las universidades, basadas originariamente en estándares generales. La ausencia de métodos objetivos dio lugar a que esta pauta histórica sea la que haya primado, por ser considerados como derechos adquiridos los fondos distribuidos en base a ella. En este tipo de distribuciones la negociación y el lobby son las modalidades de acuerdo privilegiadas. No obstante, desde hace más de diez años la SPU y el CIN han venido trabajando en la elaboración de un modelo objetivo de distribución, basado en una estimación de lo que se conoce como el presupuesto normativo de cada institución, es decir, un cálculo de los recursos mínimos necesarios para el financiamiento de las actividades científicas, académicas y administrativas en condiciones de calidad y eficiencia. La diferencia entre el presupuesto real y este presupuesto normativo es lo que intenta achicarse a partir de la aplicación del modelo, cuando las condiciones políticas y presupuestarias así lo permiten.

Por su parte, los gastos realizados en base a *desarrollo* (Obeide, 2003) o *distribución por contratos-programa* (Fanelli, 2005) apuntan al cumplimiento de objetivos que suponen un cambio institucional acordado previamente. En base a esta modalidad, las universidades establecen una relación contractual con el gobierno, quien verifica el cumplimiento de los resultados logrados. La característica de este mecanismo de financiamiento es el margen de autonomía y

vinculación con los objetivos institucionales que tienen las actividades acordadas entre el gobierno y la institución para su financiamiento.

Estímulos (Obeide, 2003) o *Contratos para objetivos específicos* (Fanelli, 2005) son las categorías reservadas para las asignaciones adicionales que efectúan los gobiernos para fomentar determinadas actividades en el sistema universitario, sobre la base de indicadores de calidad o resultados definidos de antemano. Se trata de cantidades limitadas de fondos asignadas de forma competitiva, por lo que estas asignaciones funcionan como incentivos para la reproducción de esos resultados.

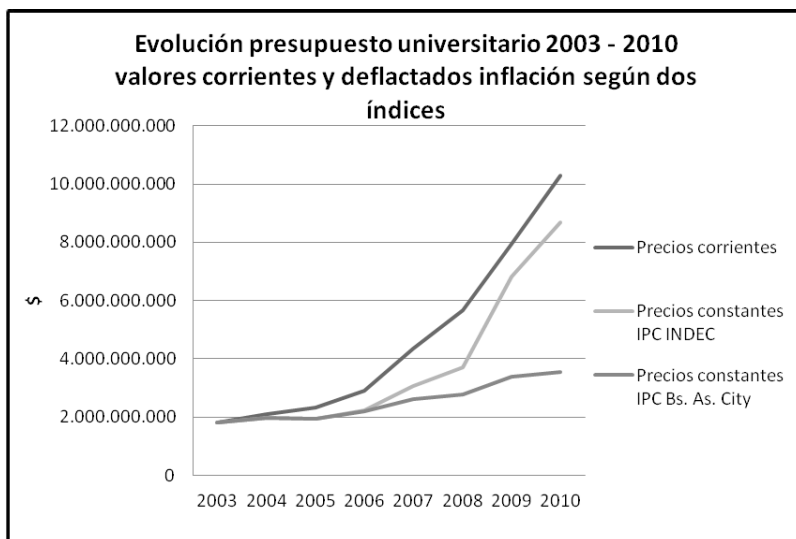
Finalmente, *equidad social* (Obeide, 2003) o *becas* (Fanelli, 2005) involucran a las asignaciones que tienen como objetivo generar el logro de la igualdad de oportunidades de acceso y continuidad de los estudios a los estudiantes de sectores sociales desfavorecidos. Estas asignaciones se definen sobre la base de una política pública destinada a este fin, y se traducen en el otorgamiento de becas cuyos montos, rubros y forma de asignación son definidas desde el gobierno.

La evolución del presupuesto universitario

Analizando los montos totales por año asignados al sector universitario se observa a simple vista un incremento considerable en los últimos siete años. De casi 2.000 millones de pesos asignados en el año 2003, las universidades pasaron a recibir más de 10.000 millones en el año 2010. Para comprender acabadamente este incremento es necesario considerar la inflación que se desata en Argentina a partir del año 2006, para lo cual se han deflactado los montos asignados según el acumulado de las variaciones del índice de precios al consumidor desde el año 2003.

Como se sabe, el gobierno, a partir del año 2006, mediante la intervención del INDEC –organismo encargado de las estadísticas nacionales– modificó las metodologías del cálculo de los índices inflacionarios. Además de la controversia social y política generada en torno a estos cambios, los estudios abocados al análisis interanual de presupuestos se enfrentan al problema de cómo realizar el cálculo inflacionario que permita más acertadamente analizar las evoluciones presupuestarias. Por tanto, ante la ampliamente cuestionada veracidad de los datos oficiales, para este estudio se han considerado dos índices: el oficial, del INDEC, y el de Buenos Aires City, un centro de extensión de la Universidad de Buenos Aires que se ha ocupado desde 2006 de realizar un cálculo alternativo

de la inflación³. Por tanto, considerando ambos índices para deflactar los presupuestos durante el período considerado, surge que el presupuesto de la SPU destinado al sistema universitario ha acompañado la inflación, incrementándose por encima de la misma, aunque de manera más moderada que si tomáramos los precios corrientes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las planillas A y B correspondientes a universidades nacionales de los presupuestos de la Administración Pública Nacional 2003-2010.

³ Este centro, conducido por la ex Directora del INDEC antes de la intervención, ha sido cuestionado desde el gobierno nacional. Existen asimismo otras consultoras reconocidas que también han elaborado sus índices y que han sido demandadas por el gobierno por cometer infracción al construir sus propias mediciones de acuerdo a metodologías diferentes a las oficiales. Como para este estudio se consideró apropiado mostrar la evolución presupuestaria según el índice oficial y otro alternativo, se rastrearon datos de diferentes centros y consultoras. Se seleccionó Buenos Aires City por contar con la serie completa de índices desde 2006 a 2010, a diferencia de otras fuentes en las que resultó dificultoso reconstruir la serie. También se estudió la posibilidad de utilizar el IPC del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, dependiente de CTA, que considera un IPC elaborado a partir de los cálculos de 7 provincias. Sin embargo, sólo dispone de datos desde 2008. Más allá de la fuente utilizada, cabe destacar que la variación entre todas estas estimaciones alternativas es mínima. A modo de ejemplo, para el año 2010 se dispone de los siguientes datos: IPC-7 provincias 22,4%; Buenos Aires City 23%; Ecolatina 26,6%; Ferreres 25%; Economía y Regiones 26%.

En efecto, el incremento anual desde el año 2003 fue oscilante, mostrando un pico en el año 2007 del 38% o del 19% (según el índice utilizado) respecto del año anterior. Deflactando el presupuesto según índices INDEC el presupuesto para las universidades se ha más que cuadruplicado entre 2003 y 2010, y se ha casi duplicado según el índice alternativo. Por tanto, considerando incluso el cálculo inflacionario más pesimista, sería posible suponer que el aumento presupuestario del período quebró la tendencia de 10 años de congelamiento y retraso del sector⁴.

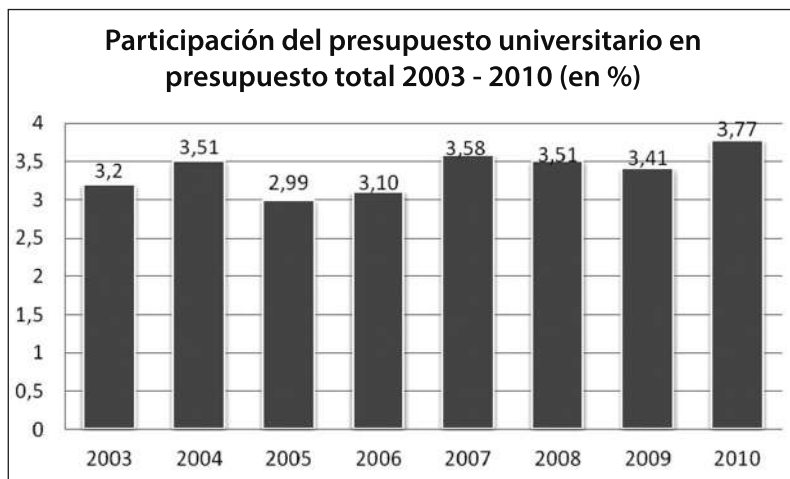
Variación interanual del presupuesto universitario según dos índices

Año	Variación % interanual INDEC	Variación % interanual Bs. As. City
2003	0	0
2004	7,79	7,79
2005	-1,59	-1,59
2006	14,26	13,33
2007	37,99	19,11
2008	21,48	5,87
2009	10,75	5,09
2010	27,45	4,83

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las planillas A y B correspondientes a universidades nacionales de los presupuestos de la Administración Pública Nacional 2003-2010.

Esta mejora se explica, sin dudas, por el nivel de crecimiento económico por el que atravesó el país en el período considerado. En este sentido, sería interesante considerar de manera comparativa el crecimiento del sector universitario respecto del crecimiento de otros sectores durante el mismo período, de manera de corroborar si el crecimiento del sector estudiado acompañó el ritmo de crecimiento de los demás sectores. Si bien no es intención aquí realizar este trabajo comparativo, calculamos la participación del sector universitario en el presupuesto total de la Nación.

⁴ Sería interesante estudiar en qué medida el incremento ha compensado realmente el tremendo atraso presupuestario originado en la década del 90, en ese caso no por causas de la inflación sino por un demostrable crecimiento del sistema universitario en términos de la cantidad de alumnos, sin el debido acompañamiento presupuestario.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los presupuestos de la Administración Pública Nacional 2003-2010.

Como se ve en el gráfico anterior, pese al incremento en valores corrientes y constantes del presupuesto universitario, al comparar el presupuesto universitario en relación al presupuesto total se observa que en términos relativos el presupuesto se ha mantenido relativamente constante entre el 3% y el 3,77% a lo largo de todo período considerado, con una baja en 2005 y 2006 y un pico en 2010. También cabe aclarar que los datos de 2003 corresponden a un presupuesto correspondiente al gobierno anterior, reflejando una suba de la participación universitaria en el presupuesto total de 0,3 puntos. Finalmente, considerando todo el período, se observa un incremento total de medio punto en el período considerado.

La distribución del presupuesto universitario

El análisis del presupuesto brinda interesantes elementos para comprender la política para el sector universitario. La evolución anteriormente analizada nos permitió identificar un mejoramiento en términos de la cantidad de dinero asignado. Ahora bien, a los fines de nuestro propósito, el “cuánto” se asigna debe necesariamente estar acompañado de un estudio acerca del “cómo” se han utilizado dichos fondos. Siguiendo las clasificaciones consideradas anteriormen-

te, podemos analizar la composición del presupuesto universitario del período distinguiendo diferentes modalidades de distribución y finalidades, según los diferentes programas desarrollados por la SPU desde 2004 a 2010.

Entre los gastos destinados al *funcionamiento* o *financiamiento negociado y fórmulas* podemos ubicar a las partidas asignadas directamente por el Congreso en la Ley de Presupuesto (Planilla anexa A, arriba⁵), que son resultantes de los acuerdos de las universidades en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), del gobierno con los sindicatos y el comportamiento histórico. Alrededor de un 85% promedio de estas partidas son para cubrir remuneraciones, y gran parte del resto es para financiar gastos corrientes. Cabe aclarar que de manera lenta los incrementos asignados en esta modalidad tienden a distribuirse por fórmula objetiva (Planilla anexa B, arriba)⁶ o por el comúnmente denominado “modelo” de distribución.

Por su parte, el gobierno ha sostenido el gasto destinado a la finalidad *equidad social o becas*. En efecto, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) ha sido uno de los pocos lineamientos de política que se ha mantenido en funcionamiento durante todo el período considerado. De hecho, su existencia sostenida data del año 1996, con modificaciones. El PNBU, según la SPU, está dirigido a promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior, a través de la implementación de un sistema de becas que facilita el acceso y/o la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en universidades nacionales o institutos universitarios. En la actualidad, el PNBU tiene diferentes componentes (por ejemplo, subprograma indígenas y discapacitados), y recientemente se ha incluido una línea especial destinada a promover el incremento de la matrícula de estudiantes en carreras de grado vinculadas con las nuevas tecnologías de la información (Becas TICs 2009) y otra destinada a otorgar becas de estudio a alumnos de bajos recursos que ingresen a carreras de grado y tecnicaturas universitarias y no universitarias en la rama de las carreras vinculadas a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y a las ciencias básicas.

⁵ Con esta indicación se está haciendo referencia a las partidas destinadas directamente a cada una de las universidades nacionales. Es la planilla tradicional del presupuesto la cual, a partir del año 1993, inauguró una sección (abajo) destinada a fondos a distribuir por la SPU (Marquina y Habermeld, 1997).

⁶ La planilla anexa B aparece en el Presupuesto Nacional a partir del año 2008. Con la indicación “arriba”, al igual que lo indicado en la nota anterior, se hace referencia a las partidas asignadas directamente a cada universidad. En este caso, a partir de la aplicación de una fórmula surgida del modelo de asignación presupuestaria acordado por el gobierno y el CIN.

Otro grupo mayoritario de programas ha tenido como fin promover el *desarrollo* del sistema universitario. En la siguiente tabla se enumeran los programas que funcionaron en jurisdicción de la SPU⁷.

Programas de la SPU orientados al desarrollo del sistema 2004-2010

Mejoramiento de carreras de interés público	2007-2010
Formación de técnicos informáticos	2008-2010
Programa de Promoción de la Universidad Argentina	2007-2010
Inter - U (movilidad Ciencias Exactas y Naturales)	2009-2010
Mejoramiento carreras art. 42 Sociales y Humanas	2009-2010
Formación posgrado en áreas prioritarias	2007-2010
Programa de seguridad	2007-2010
Voluntariado	2008-2010
Programa desarrollo de RRHH académicos (Incremento dedicaciones)	2004-2010
Vinculación tecnológica	2008-2010
Extensión universitaria	2008-2010
Bienestar universitario	2007-2010
Desarrollo local	2008-2010
Articulación escuela media	2004, 2008, 2010
Apoyo último año Ciencias Exactas y Naturales	2009
Apoyo primer año en carreras con conocimientos de matemática	2009-2010
Carreras informática	2009
Coordinación, crecimiento, modificación y supresión de u. privadas	2007
Tratados internacionales títulos	2007
Contratos programa (Experiencia piloto)	2007
Articulación ciclos	2004, 2007
Pasantías	2004

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos nacionales, fascículo Jurisdicción 70, Programa 26⁸.

⁷ Aquí también cabría ubicar a los fondos que desde el año 2007 se destinan a infraestructura, con origen en el Ministerio de Planificación, los que se describen más adelante.

⁸ La enumeración de los programas especiales por año surge del análisis de la descripción de políticas que se desarrolla en cada uno de los fascículos presupuestarios previa la explicitación

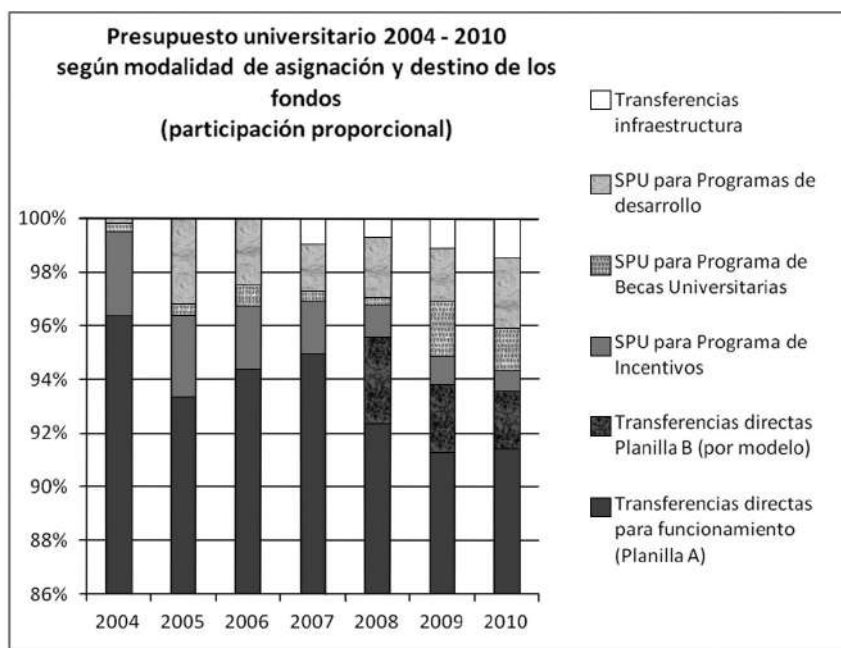
La tabla anterior brinda algunos datos que permiten analizar la existencia de políticas del sector. Claramente, la única política sostenida durante todo el período considerado es la de un programa destinado al incremento de dedicaciones docentes (2004-2010). Luego se observa un conjunto de políticas que recién se asumen con fuerza y continuidad a partir del año 2007. Una de ellas es la del mejoramiento de carreras de interés público, compuesta por programas destinados a financiar las mejoras surgidas de las acreditaciones de las carreras de interés público. Otra política sostenida principalmente a partir de 2007 hasta la actualidad es la del desarrollo de redes internacionales, a través del Programa de Promoción de la Universidad Argentina. También ubicamos en este conjunto de políticas la destinada a fomentar la formación de posgrado en áreas prioritarias y al bienestar universitario. Existe un grupo de programas sostenidos desde 2008, uno de ellos orientado a la formación de técnicos informáticos, y otros tres a la promoción de la extensión universitaria, el voluntariado universitario y el desarrollo local. Luego se identifica un conjunto de programas que recién se inician en el año 2009, por lo que podrían ser identificados como políticas incipientes para el sector; en este último caso ubicamos el programa de fomento de movilidad en ciencias exactas y naturales, el de fortalecimiento de carreras de sociales y humanas, y un programa de apoyo al primer año de carreras con conocimientos de matemática. También distinguimos una cantidad considerable de programas llevados adelante desde 2003 que demuestran la existencia de políticas esporádicas o discontinuadas.

Finalmente, en el rubro de partidas destinadas a *estímulos o contratos para objetivos específicos*, ubicamos al Programa de Incentivos, creado en el año 1993, el que se ha mantenido vigente desde entonces, con importantes modificaciones a lo largo de su existencia.

Del análisis de la distribución analizada podemos observar que más de un 90% del presupuesto universitario es distribuido directamente a las universidades a través de transferencias directas, cuyo 85% aproximadamente se destina a salarios. Estas transferencias se expresan en una planilla anexa al presupuesto denominada a partir de 2008 Planilla A, en donde se definen las partidas por universidad y los fondos a distribuir por la SPU. En los últimos años, esta planilla ha surgido como producto de un trabajo cooperativo entre el CIN y

de las partidas. En este caso, de los programas 26 de los fascículos de la jurisdicción 70 de los presupuestos 2004-2010. Es probable que existan programas especiales que se han desarrollado y aquí no se enumeran, debido a que no fueron programados en el presupuesto de cada año. Ver nota 1 que justifica la utilización de esta fuente para el análisis de políticas programadas para el sector.

la SPU, para girarla luego a Economía a fin de ser incorporada al proyecto de Presupuesto Nacional enviado por el PEN al Congreso de la Nación para su tratamiento⁹. A partir de 2008 aparece en el presupuesto nacional una nueva planilla, denominada Planilla B, cuyas partidas a cada universidad se distribuyen por la aplicación de fórmula o modelo¹⁰. Por tanto, tal como se observa en el gráfico siguiente, si bien ha ido en aumento a lo largo del período considerado, ha sido minoritaria la proporción del presupuesto a distribuir por la SPU con el fin de poner en marcha programas específicos, la cual en 2010 apenas sobrepasa el 8% del presupuesto total.



Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos nacionales, fascículo Jurisdicción 70, Programa 26 y fascículo 56 correspondiente al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

⁹ Se ha observado que para el presupuesto 2011 –que finalmente no fue aprobado por el Congreso– esta modalidad se había suspendido, primando un criterio de negociación individual o de presión política de algunas instituciones en la Cámara de Diputados, característico de años anteriores al período considerado.

¹⁰ Más adelante se explican detalladamente las características de esta planilla.

Como novedoso en relación al período considerado se destaca una política desde 2007 destinada al desarrollo de infraestructura, desde la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con fondos que van directamente a las instituciones, bajo criterios de distribución que no han podido corroborarse para este trabajo¹¹. Los mismos han rondado los 41 millones de pesos en 2007, incrementándose notablemente a 90 millones en 2009 y previéndose 154 millones para 2010.

Otro aspecto novedoso, y que se vincula con una nueva modalidad de negociación del presupuesto como resultado de la presión de las universidades sobre el gobierno, es la adopción para el presupuesto universitario de un mecanismo de distribución de fondos adicionales, vía una nueva planilla anexa a la Ley de Presupuesto, Planilla B, en su mayoría de libre disponibilidad a partir de la aplicación del modelo objetivo de asignación presupuestaria. Esta modalidad ha permitido por primera vez aplicar en una porción acotada del presupuesto universitario una fórmula objetiva de asignación que fue el producto de más de diez años de trabajo de las universidades en el marco del CIN¹².

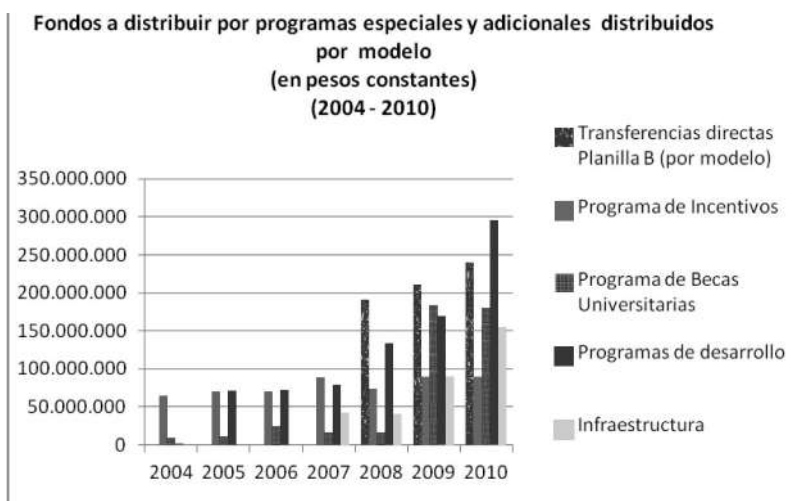
Sin embargo, una característica de estas partidas es que, si bien están previstas en el presupuesto, el origen de los fondos no está definido en la norma.

¹¹ No existe en el material consultado referencias a los criterios de distribución de estos fondos. De acuerdo a algunas consultas realizadas a los responsables financieros de algunas instituciones beneficiadas, estas partidas son asignadas contra la presentación de proyectos institucionales de mejora de infraestructura, de manera individual, sin mediar convocatorias específicas.

¹² Uno de los principales lineamientos de la política universitaria de los años 90 se centró en la búsqueda de una fórmula objetiva de asignación de los recursos corrientes destinados al funcionamiento de las instituciones, incluso antes de la sanción de la LES. A partir de un primer proyecto de modelo de distribución elaborado por técnicos de la SPU, caracterizado por su rigidez y generalidad, el CIN se constituyó en el epicentro del debate y de graduales acuerdos, que se desarrollaron en la delgada línea que delimita lo político de lo técnico. Las dificultades para definir eficiencia, calidad y equidad constituyeron el principal obstáculo que explica el tiempo invertido en este proceso. Será durante los primeros años de este siglo cuando la propuesta del CIN terminaría de perfeccionarse en la SPU, logrando consensuarse un modelo que tiene como fin servir de herramienta de política presupuestaria al permitir detectar brechas existentes entre las situaciones presupuestarias ideales y reales de cada universidad. El modelo contempla las necesidades universitarias docentes tomando como base no sólo la cantidad de estudiantes, sino distinguiendo las diferencias de recursos requeridos entre tipos de carreras según disciplinas, tipos de materias en los planes, como así también necesidades de investigación y salud. Si bien en un principio se intentó aplicar el modelo para la asignación de recursos incrementales entre las instituciones sub financiadas, las urgencias provenientes de las demandas gremiales hicieron que prácticamente esta herramienta no se utilizara. Será recién con la aparición de esta Planilla B que se inaugura esta modalidad, para una suma de recursos que representan alrededor del 2% del presupuesto universitario. (Marquina y Buchbinder, 2008).

La Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional delega en el Jefe de Gabinete la redistribución de partidas del total del presupuesto así como la asignación de los fondos que se hubieran recaudado por encima de la estimación presupuestaria nacional. Este es el origen de estos fondos adicionales de la Planilla B, que llegan a las UUNN en la segunda mitad del año y que hasta ahora se han incorporado al presupuesto en el ejercicio siguiente. Esta nueva modalidad ha incrementado en alrededor de 200 millones de pesos las partidas recibidas por transferencia directa vía planilla desde el año 2008 hasta el 2010. Otra característica de estas partidas es que el mencionado criterio de distribución por modelo en 2008 y 2009 fue acordado por los rectores en el CIN. Sin embargo, la dificultad de arribar a acuerdos para el presupuesto 2010 entre universidades chicas y grandes hizo que la planilla anexa B definitiva surgiera de la decisión de la Comisión de Educación de Diputados, bajo criterios no acordados.

A continuación, se despeja la partida mayoritaria destinada a gastos de funcionamiento, asignados directamente a las universidades, a los fines de poder indagar más a fondo los programas desarrollados por la SPU y, consecuentemente, poder distinguir lineamientos de política para el sector desde el gobierno nacional.



Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos nacionales, fascículo Jurisdicción 70, Programa 26 y fascículo 56 correspondiente al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Dejando de lado el criterio de continuidad de políticas, visto anteriormente, en términos de la magnitud del gasto se puede afirmar que es reducida la proporción de fondos destinados a políticas sostenidas desde la SPU. Los fondos destinados al Programa de Incentivos se han mantenido llamativamente constantes a precios corrientes por lo que se ha reducido en términos relativos; el PNBU ha crecido significativamente en 2009 y se mantiene –tanto en valores absolutos como relativos al resto de los programas–; y es notable el incremento en infraestructura a partir de 2008. El presupuesto destinado a *desarrollo*, que podría demostrar la existencia de políticas sostenidas desde la SPU, muestra un incremento en valores corrientes en los últimos tres años, aunque ha sido oscilante en términos proporcionales, como se observa en la siguiente tabla, respecto del resto de los destinos.

Participación de cada programa destinado a desarrollo respecto del presupuesto universitario total

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias directas para funcionamiento (Planilla A)	96,42	93,39	94,40	94,95	92,40	91,34	91,39
Transferencias directas Planilla B (por modelo)	0,00	0,00	0,00	0,00	3,17	2,45	2,15
SPU para Programa de Incentivos	3,08	3,01	2,33	1,99	1,24	1,05	0,81
SPU para Programa de Becas Universitarias	0,41	0,52	0,83	0,36	0,27	2,14	1,61
SPU para Programas de desarrollo	0,09	3,09	2,43	1,77	2,23	1,97	2,65
Transferencias infraestructura	0,00	0,00	0,00	0,93	0,69	1,05	1,38
Total %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos nacionales, fascículo Jurisdicción 70, Programa 26 y fascículo 56 correspondiente al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Algunas conclusiones sobre la política universitaria 2003-2010

A partir del análisis del presupuesto destinado al sector universitario es posible afirmar que la orientación de la política estuvo muy lejos de la de planificación centralizada (Levy, 1993) característica de los años 90. No se observa la existencia de una intromisión gubernamental en la autonomía universitaria, a través de políticas de financiamiento coactivas como sí fue posible observar durante el menemismo (Nosiglia y Marquina, 1995; Paviglianiti y otras, 1997) a partir del análisis de la porción de fondos a distribuir por la SPU para programas de estímulo.

Sin embargo, hemos visto un incremento del presupuesto para el sector universitario moderado, durante los años de un formidable crecimiento del país a tasas chinas¹³. Esto se ha observado no sólo deflactando el presupuesto según diversos indicadores de inflación, sino también considerando la participación de dicho presupuesto sectorial en el total del presupuesto nacional.

Asimismo, a través del análisis de la distribución del presupuesto universitario entre 2004 y 2010, hemos distinguido algunos programas sostenidos en ese período, como el de infraestructura y becas, y recientemente a partir de 2009 el surgimiento de algunos otros cuya magnitud relativa respecto del total del presupuesto es menor. Este panorama permite afirmar, al menos de manera provisoria, que estas medidas para el sector universitario no llegan a constituir una política que, a la vez que apunte a integrar al sistema, la oriente en alguna dirección bajo un modelo de coordinación concertada dentro de la clasificación de Levy (1993). Las discusiones y decisiones últimas en los presupuestos 2010 y el frustrado presupuesto 2011 en el Congreso dan cuentas del resurgimiento de un criterio de presión política individual más que el de una política de coordinación concertada.

En este sentido, y con algunas variantes, arribamos a similares conclusiones que las de Chiroleu y Iazzeta (2009), respecto de la ausencia de una clara política universitaria durante los dos períodos de gobierno kirchnerista. Sin embargo, el evidente incremento del presupuesto del sector exige mayores explicaciones al asunto.

¹³ Esta expresión, incorporada en el discurso oficial de los gobiernos Kirchner, hace referencia a que la Argentina desde el año 2003 ha mostrado un ritmo de crecimiento económico inédito, similar al registrado por China en el mismo período.

Podría hipotetizarse que el comportamiento del presupuesto universitario entre 2004 y 2010 da cuenta de la decisión gubernamental por satisfacer la demanda gremial de incremento de los salarios, los que estuvieron por años seriamente retrasados. También podría especularse la atención gubernamental a la demanda corporativa del sector universitario en el CIN, por recursos de libre disponibilidad.

En este sentido, podría decirse que el gobierno, respecto de un sector que históricamente le fue esquivo, optó por privilegiar la distribución de fondos como respuesta a la presión política y la existencia de acuerdos en el CIN y con el gremio, manteniendo al sector relativamente calmo a partir de la satisfacción financiera de sus demandas. Esta modalidad, a la vez, está dejando libre un espacio político para el resurgimiento de criterios que históricamente caracterizaron al sector, dados por el mayor o menor grado de poder de determinados rectores o grupos de rectores. Esta parecería una característica de la política gubernamental para el sector universitario desde 2004 a la actualidad: lejos de la planificación centralizada de los años 90, pero a medio camino de una coordinación concertada con gobierno central mínimo.

Esta modalidad de política no discrepa con otras medidas llevadas adelante en otras áreas de gobierno durante el mismo período, y se corresponde con otros elementos no considerados en este trabajo, como la designación y permanencia de un secretario cercano a la corporación universitaria. Dicha modalidad también está en línea con la reciente política de creación de nuevas universidades nacionales, originadas en demandas específicas de determinados dirigentes locales o referentes políticos afines al gobierno. Estas especulaciones deberán constatarse en futuros trabajos que tengan como fin seguir identificando las particularidades de la política K, en general, y del sector universitario, en particular.

Bibliografía

- Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008) *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2008*. Serie: 25 años, 25 libros. UNGS – Biblioteca Nacional.
- CIFRA – CTA (2011) “Variaciones de precios y de salarios en los últimos años”. Febrero. Disponible en [http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20Inflacion%20y%20salarios%20\(Febrero%202011\).pdf](http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20Inflacion%20y%20salarios%20(Febrero%202011).pdf) último acceso 08-05-11.

- Chiroleu, A. y Iazetta, O. (2009) “La política universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner”. En: M. Marquina; G. Soprano y C. Mazzola (coords.) *Políticas, Instituciones y Protagonistas de la Universidad Argentina*. UNGS-UNSL - Prometeo.
- Fanelli, A. M. (2008) “The Challenges of Funding Higher Education in Latin America”. En: *2º Ciclo de Seminários Internacionais 2008 – Educação no século XXI: modelos de sucesso: Financiamento do Ensino Superior*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – SESC-SENAC e Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.
- Krotsch, P. (1998) “Gobierno de la Educación Superior en Argentina. La política pública en la coyuntura”. En: Catani Mendes, A (org.) *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Liminar do Século XXI*. Editora Autores Associados.
- Levy, D. (1993) “El gobierno de los sistemas de educación superior”. En: *Revista Pensamiento Universitario*. Año 1, N°1.
- Marquina, M. y Haberfeld, L. (1997) “El presupuesto educativo: entre el discurso y la práctica política”. En: *Rev. Escenarios Alternativos*. Año I, N° 1.
- Marquina, M. y Nosiglia, M. C. (1995) “Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: el papel del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional”. En: *Rev. del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)*, año IV, N° 7. Buenos Aires, diciembre de 1995.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2010) *Presupuestos de la Administración Pública Nacional 2003-2010*. Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html> Último acceso 08-05-11.
- Obeide, S. (2003) “La política de financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un marco conceptual”. En: J. C. Pugliese (ed.) *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires.
- Paviglianiti, N.; Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (1996) *Recomposición Neoconservadora. Lugar afectado: la Universidad*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

La universidad en los medios de comunicación: ¿construcción de una agenda universitaria o impacto show-mediático?

Hugo Marengo

Si se realiza una lectura de los medios de comunicación gráficos durante el transcurso de las presidencias de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, distintos indicadores y titulares con un sensacionalismo caótico muestran que las universidades nacionales se encuentran en crisis, y esto no es privativo del aspecto financiero, sino que también se refleja en los aspectos académicos y de funcionamiento administrativo.

El presente trabajo se inscribe dentro de los debates actuales acerca de la educación superior y propone analizar, desde una mirada que conjuga lo comunicacional, el ámbito de la educación superior y el análisis del discurso periodístico, la cobertura que se realiza con relación a la temática “Universidad” a nivel de los medios de comunicación gráficos (diarios). En tal sentido, el objetivo principal será examinar de qué manera es presentada la universidad y su cobertura en los medios durante el período citado, caracterizando las representaciones construidas en torno a los distintos actores universitarios y su relación con el Estado.

Como hipótesis de trabajo consideramos que existe una institución universitaria (Universidad) configurada en términos negativos a partir del discurso de las noticias, cuestión que no permite avanzar en la construcción de una agenda de temas universitarios a nivel de los medios.

Durante el período señalado y ante este diagnóstico inicial, el objetivo principal es dilucidar cuál es el tratamiento que hacen los medios masivos de comunicación con relación a la problemática universitaria. A partir del tratamiento de la información que se realiza, ¿se configura una agenda de temas universitarios a nivel de los medios de comunicación que pueda posteriormente traducirse en políticas públicas?

Para el trabajo se llevó a cabo una lectura comparativa de los diarios *Clarín*, *La Nación*, *Página/12* y *La Capital* de la ciudad de Rosario (Santa Fe) durante el período del gobierno de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner (2003-2010). El corpus del análisis estuvo conformado por 96 noticias referidas a la universidad pública. Con respecto a las causas que justifican la elección de los diarios, los tres primeros, cada uno desde su propio posicionamiento, pertenecen al grupo de mayor tirada (y difusión) en la Argentina y por lo tanto son los de mayor circulación y consumo. La inclusión del diario *La Capital*, permite por su parte contrastar el caso nacional con las particularidades que ofrece la realidad de la ciudad de Rosario.

En ambos aspectos, encontramos la pertinencia de dicha selección pues:

- 1- Que un tema se haga presente en estos medios (de mayor tirada) incrementa su importancia y cumple un rol definitorio en la ubicación de dicho “invariante referencial” (Verón, 2004) en la agenda de los medios.
- 2- Que los medios seleccionados se encuentren formando sistema “en oposición” permite encontrar con mayor precisión las similitudes y diferencias que definen su estrategia de construcción del acontecimiento.

1. La universidad en el discurso mediático: aproximaciones conceptuales y metodológicas

Dentro de la bibliografía académica especializada, Saur (2009) plantea que se debe estudiar la presencia de la universidad en los medios debido a la relevancia que posee el discurso mediático en la conformación (simbólica y del imaginario) del espacio público y del presente político. Por otro lado, los medios operan con fuerza estructurando la agenda de temas considerados relevantes, generando, obturando y direccionando debates.

Al respecto, compartiendo las consideraciones efectuadas por este autor, analizar entonces el discurso de la prensa gráfica seleccionada obedece a:

- a) la importancia que posee en la fijación de una agenda de actualidad;
- b) la incidencia que tiene en el grupo reconocido como “formadores o líderes de opinión”;
- c) el fuerte impacto que produce en la red intramediática, al ser recuperado sistemáticamente por los medios electrónicos;
- d) por la gran centralidad que asumen, indispensable en el debate público de ideas.

La tarea de abordar la retórica mediática en materia de educación superior universitaria, al inicio del siglo XXI, nos obliga indefectiblemente a tomar en consideración algunas cuestiones teóricas relacionadas con los conceptos de política pública y de construcción de agendas. Por lo tanto, para analizar el papel de los distintos actores en la formación e instalación de una agenda de política pública, en este caso una política educativa concerniente al ámbito superior, es interesante considerar algunas categorías en torno a lo que es una política pública en la actualidad. Al respecto, Lahera Parada (2002) manifiesta:

...los adelantos tecnológicos en información y comunicaciones han favorecido un nuevo concepto de políticas públicas. Ellos han creado oportunidades para mejorar los servicios públicos, permitir un mejor acceso a la información del sector público y aumentar la participación ciudadana. También han facilitado el manejo interno del gobierno. Así, la reflexión sobre el sector público se está centrando en sus flujos de información y –muy lentamente– su institucionalidad también empieza a corresponder a tal naturaleza. Éste es el marco en el que el concepto de políticas públicas ha adquirido su actual preeminencia...

En este sentido, cabría preguntarse, ¿qué tipos de flujos de información está generando el gobierno nacional en relación a sus políticas públicas? Resulta de utilidad ver la cobertura que realizan los medios (en este caso medios gráficos) sobre la temática considerada y establecer qué tipo de agenda se está construyendo a nivel de las políticas. Por otro lado, ¿qué flujos de información se generan desde la institución “universidad” para poder concretar una agenda de temas o generar estas políticas públicas?

En la actualidad, los medios instalan e imponen las noticias en la sociedad. Esta instalación e imposición de un temario en particular es lo que se conoce

con el nombre de “agenda *setting*”¹. Los medios en general tienen diferentes formas de influenciar sobre la relevancia de determinados temas. De hecho, Wolf (1996: 167) aclara que:

Los dos medios [refiriéndose a la televisión y el diario] están dotados de un diferente poder de influencia: las noticias televisivas son demasiado breves, rápidas, heterogéneas y están ‘hacinadas’ en un formato temporal limitado [...], al contrario, la información impresa posee todavía la capacidad de indicar eficazmente la distinta importancia de los problemas presentados.

Por su parte, Alsina (1989) afirma que

La teoría de la construcción del temario apunta claramente que es muy posible que los mass-media no tengan el poder de transmitirle a la gente cómo deben pensar o actuar, pero lo que sí consiguen es imponer al público lo que han de pensar.

Resulta pertinente realizar ciertas precisiones sobre la terminología utilizada en esta presentación; consideramos importante articular el tema y su análisis en torno a algunas categorías principales: en primer lugar hablaremos del *hecho y de la representación*.

Se entiende por “*hecho*” a una información generada voluntariamente por un protagonista: comunicado, reunión pública, manifestación, declaración, etc. Es decir que la información está precedida de un acto voluntario de un protagonista del quehacer político social. En base a este concepto, detrás del hecho existe la voluntad o intención de realizarlo y en consecuencia existe una intencionalidad político-social que, en la mayoría de los casos, presupone la voluntad de hacerlo público. Es decir que no se considera para el concepto de “hecho” la información sobre un protagonista que no es generada por el mismo (Fraga, 1990).

Los hechos son atribuidos a factores de poder, a fuerzas políticas y a actores como en este caso a la universidad. Sobre esta base el Estado se ha pronunciado públicamente sobre los distintos temas que están incorporados dentro de la agenda a nivel de las políticas públicas, por ejemplo, el financiamiento. Los hechos seleccionados por los medios resultan apenas una parte de la realidad.

¹ La *agenda-setting* es el listado de los temas que los medios seleccionan y jerarquizan como importantes y noticiables. La teoría de la *agenda-setting* expone que los medios de comunicación influyen sobre el público ya que operan y recortan una parte de la realidad, de esta manera “(...) pueden influir implícitamente en el ‘cómo pensar’ los diferentes ítems agendados”. Así, los temas considerados de importancia para los medios pasan a ser relevantes para el público (Martini y Gobbi, 1998).

Es indudable que los mismos tienen acceso a un sinnúmero de eventos, que pueden atraer y ocupar la atención de la gente, pero la decisión de escoger cuáles de esos hechos pasarán a ser parte de la *actualidad* y cuáles serán descartados responden a diferentes variables². Así, la actualidad que como agenda imponen los medios masivos de comunicación, además de parcial, responde a motivaciones diversas. Desde el momento en que comienza a examinarse qué es una noticia –y si corresponde difundirla o no– hasta que llega a su publicación, se acumula una suma de elecciones que determinan sentidos.

La selección que se realiza para posicionar un tema a través de la agenda *setting* puede pasar por la valuación económica, vale decir qué noticia es la que “vende” y cuál no; por las presiones de algunos grupos de poder, por razones éticas, por la oportunidad o simplemente por “capricho” del editor, entre otras muchas. Agostini las agrupa en tres órdenes: a) consideraciones relativas a la cualidad de la información ofrecida a los lectores, b) a la política editorial (la concurrencia en las ventas, en el mercado publicitario) y c) a la línea política del periódico (cit. en Alsina, 1989: 138).

Queda claro que los acontecimientos no son los que se imponen por sí mismos dada su importancia objetiva; como afirma Alsina (1989: 107) “el acontecimiento no es un fenómeno exterior a un sistema determinado, sino que éste es el que otorga tal categoría a distintos fenómenos”. De esta forma, “el periódico no se adapta al acontecimiento, sino que es el acontecimiento el que se adapta al periódico”.

A partir de lo descripto y a los efectos de constatar si existe la construcción de una agenda en términos universitarios, coincidimos con Martini (2005) en que “las formas de organizar las agendas, de titular, decir y enfatizar la noticia y las negociaciones de un medio con las fuentes gubernamentales, dependen de las posturas del medio en un tema determinado y de su relación con el gobierno, y/o de la participación en los circuitos de la economía del país”.

El estudio comparativo realizado entre los diarios seleccionados permite definir la identidad de los actores sociales y colectivos, y al mismo tiempo, observar la evaluación que estos pueden llegar a hacer acerca de la posibilidad de proponer transformaciones en el campo educativo universitario, que es el que nos interesa, o cambios a nivel social, político, cultural, etc.

² Como explica Alsina (1989) “Si conceptualizamos ‘la actualidad’ no ya como todo aquello que sucede en el mundo y que pudiera ser transformado en noticia, sino únicamente los acontecimientos a los que tienen acceso los *mass-media*, aún así, ‘la actualidad’, transmitida en forma de noticias, no es más que una pequeña parte de estos acontecimientos”.

De la caracterización de los distintos sujetos de las enunciaciones pueden establecerse de qué manera los discursos periodísticos gráficos crean y condicionan las *representaciones sociales*. Cuando aludimos a este concepto dentro del trabajo consideramos a aquellas “construcciones simbólicas individuales y/o colectivas a las que los sujetos apelan o las que crean para interpretar el mundo, para reflexionar sobre su propia situación y la de los demás, y para determinar el alcance y la posibilidad de su acción histórica” (Vasilachis, 1997).

Continuando con la línea de análisis realizada por esta autora, para poder determinar la significación de las representaciones construidas mediáticamente en nuestro corpus de análisis, se tuvieron en cuenta distintos indicadores: a) los titulares, b) el contexto comunicativo y c) el contexto social textual.

- a) *Los titulares y su función*: según Van Dijk (1988) los titulares constituyen el elemento más destacado de la noticia. Definen subjetivamente la situación y expresan el mayor tópico de la noticia, su estructura temática. Según la óptica de este especialista los tópicos del discurso son los que reducen, organizan y categorizan la información semántica de las secuenciales como un todo.
- b) *El contexto comunicativo*: es el de la situación de habla concreta en la que se lleva a cabo la interacción comunicativa.
- c) *El contexto social textual*: es el que alude a la representación textual del contexto social, que está presente en el texto, que se dibuja en el proceso de su producción y que se liga a las formas de representación discursiva de la realidad social, política, económica, seleccionadas por el hablante a través del uso, entre otros recursos, de distintos paradigmas argumentativos.

Los paradigmas argumentativos son los marcos que delimitan las diferentes formas en que los hablantes representan discursivamente la realidad. Los modelos interpretativos de ésta constituyen el fundamento cognitivo de los paradigmas argumentativos utilizados por los hablantes; por lo general no figuran en el texto de manera explícita y suponen: a) algún modelo de sociedad y de organización social; b) una o varias formas de diferenciación o jerarquización entre sus miembros; c) un tipo de relaciones predominante y, por tanto, d) una mayor o menor posibilidad de los actores sociales individuales o colectivos, por un lado, de contribuir a la construcción de la sociedad, sus valores, sus normas, sus significados, sus orientaciones, y por el otro, de proponer y obtener una transformación en los sistemas de distribución de bienes, tanto materiales como simbólicos, espirituales y de trascendencia (Vasilachis, 1997).

Se observa que existe un estilo periodístico de producción de titulares que difiere de uno a otro diario analizado. Esto se vincula con las elecciones estratégicas que cada uno realiza acerca de su ubicación en el sistema vigente de relaciones de poder. Este estilo produce y reproduce, a la vez, las expectativas del sector social y político al que pertenecen sus lectores y tiende a orientar las interpretaciones que del contexto social, político, económico y cultural hacen otros grupos y sectores sociales (Vasilachis, 1997).

Por lo tanto, los títulos, los copetes, las volantas³ y el cuerpo textual de las notas, serán los elementos visibles (“materiales”) desde los que partiremos para dicho análisis.

De acuerdo al corpus analizado, el tratamiento y el espacio otorgado a la temática de la universidad es distinto según cada medio, y nos permite visualizar qué espacio le dedican y cuáles son las líneas temáticas recurrentes, además de saber si se cuenta con periodistas especializados para realizar la cobertura. A partir de lo analizado, se realizó una primera tarea de descripción, que permitió establecer cuáles son las gramáticas de producción puestas en juego (Verón, 1987) que permitan discriminar los componentes de cada discurso analizado (cada nota del corpus seleccionado) y sus correspondientes articulaciones.

De esta manera, es posible identificar algunos rasgos distintivos en los medios analizados a partir de la temática en cuestión:

- * En el diario *La Capital*, de Rosario, las noticias variarán su tratamiento pudiéndose ubicar en la sección *Educación* —que aparece sólo los días sábados— o bien en las secciones *Información General* o *Ciudad*.
- * En el diario *Página 12*, en cambio, los artículos tienen ubicación dentro de una sección denominada *Universidad* y además tienen la particularidad de estar generalmente acompañadas —como recurso paralingüístico— por un apartado de ilustración de humor a cargo de Daniel Paz. Si las noticias referidas a educación son más generales pero influyen, por ejemplo, en el sistema de educación superior, o son declaraciones, se ubicarán en la sección *País*. Este diario presenta una continuidad con respecto a los periodistas que redactan y cubren las noticias.
- * En el diario *La Nación* todo lo relacionado a la temática educativa (incluida la universidad) puede variar su ubicación y encontrarse en una sección denominada *Apuntes*, en *Sociedad* o bien en la sección *Cultura*

³ Se entiende por volanta a la línea que precede al titular, ubicada sobre él, que amplía la idea central y ubica rápidamente al lector en el tema.

del diario. Cuando es una nota de opinión de una personalidad destacada, se ubicará en la sección *Notas* del cuerpo central de este matutino. Si la temática es tomada como preocupante o que afecta a la sociedad, se ubicará en la *Editorial* del diario.

- * En el diario *Clarín* lo concerniente al ámbito universitario se sitúa en un apartado llamado *Sociedad / Educación* y según el tratamiento podrán estar también en el suplemento *Guía de la Enseñanza*, o en el cuerpo central en la sección *Opinión*.

2. Caracterización de los actores y las representaciones sociales construidas

Analizaremos seguidamente las distintas características y representaciones construidas, respetando y ordenando los tópicos que han resultado del análisis de las noticias y titulares que conforman nuestro corpus. Los mismos fueron agrupados en dos ejes principales:

- a) Caracterización de los actores sociales (el Estado; la universidad; las universidades privadas; el gobierno; los especialistas).
- b) Algunos temas relevantes: financiamiento; la Ley de Educación Superior (LES).

2.1 La caracterización de los actores sociales

2.1.1 El Estado

El Estado, en el marco de las noticias analizadas, aparece como una figura de concertación, en movimiento, de “negociación para el destrabe”, para “impulsar acuerdos”, “buscar estrategias”, como por ejemplo, “*Los maestros y Filmus elaboran juntos una ley de financiamiento*”. Estos términos se constituyen en un tópico frecuente en un gran número de noticias, en donde las acciones del gobierno aparecen como una construcción tendiente a una *mediación, negociación*, etc. La *cuestión* “financiamiento de la educación” se presenta en este caso, como un asunto (necesidad/demanda) socialmente problematizada.

Los interlocutores del Poder Ejecutivo en ese momento reconocidos en los distintos medios gráficos son, para el mandato de Néstor Kirchner, el Ministro

de Educación, Daniel Filmus y el Secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Pugliese. Durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner fueron el Ministro de Educación Juan Carlos Tedesco, primero, y luego Alberto Sileoni; el Secretario de Políticas Universitarias, Alberto Dibbern y el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Lino Barañao⁴.

Por ejemplo en el titular analizado “Habrá más recursos para educación” (D. Filmus, *La Nación*, Buenos Aires, 14-02-04) se puede visualizar la expresión de un acto de habla de tipo compromisorio (Austin, 1982), que son aquellos que comprometen a quienes lo realizan a cumplir una cierta línea de acción. El sujeto implícito de este acto de habla, que figura en el cuerpo de la noticia, es el gobierno mostrando un compromiso para el futuro. Lo mismo ocurre con el titular “2006 será el año de mayor inversión en educación” (*Página/12* 21-08-05), en el cual nuevamente se muestra la voluntad del Estado basada en una noción de obligación / promesa / compromiso. Otro titular “La mejor ley no sirve en educación si no hay un acuerdo previo” (*La Capital*, 16-07-05), a cargo de Juan Carlos Pugliese, tiene más bien un contenido didáctico, proponiendo generar debate en la comunidad académica para reformular la actual LES.

En medio de las noticias de los paros universitarios de agosto de 2005, por ejemplo, en una de sus pocas declaraciones relacionadas al tema, el presidente Kirchner afirma “Nunca en la historia argentina se destinó tanto para la educación” (*Página/12*, 23-08-05), haciendo pública esta afirmación en medio de los anuncios del arribo al Congreso, en septiembre, del Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo. Este comentario de la situación aparece como verosímil al lector, induciéndolo a realizar un análisis retrospectivo.

Otro actor que aparece asociado al Estado es el sector empresario, proyectando una imagen positiva, como de colaboración, a través de diversos titulares: “Empresarios apoyan una mayor inversión educativa” (*La Nación*, Buenos Aires, 03-06-05) o “Universidades y empresas: nuevo romance” (*Clarín*, Buenos Aires,

⁴ El Ministerio de Ciencia y Tecnología es un organismo perteneciente al Poder Ejecutivo que se encarga de ejecutar las políticas relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación productiva. En Argentina, hasta 2007, el área administrativa dedicada a la ciencia y la tecnología estuvo incluida dentro del Ministerio de Educación, con la jerarquía de una secretaría ministerial, del que a su vez depende el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Entre 1999 y 2001 funcionó una Secretaría de Estado, con rango de ministerio, llamada Secretaría para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Productiva. A fines de 2007, la presidenta electa Cristina Fernández de Kirchner anunció la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Actualmente, y desde su creación, el Ministerio es dirigido por el Dr. José Lino Barañao.

21-05-2004). El Estado aparece, además, representado como tendiendo a una meta, hacia un fin, como el sujeto de un comportamiento intencional con el que trata de producir un determinado estado de cosas en el mundo (Habermas, 1989). De esta manera se afirma que el Estado “apura la ley educativa”, “la Nación dispuso un aumento”, “impulsan acuerdos”. Esto califica una actitud, un compromiso por parte del poder estatal para arribar a una solución al problema, por ejemplo, el del financiamiento. En esta cuestión, podría decirse que el Estado toma posición y explicita una intención de “resolverla”.

En diciembre de 2007, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. El ministro a cargo, Lino Barañao, expresó en una entrevista realizada por *Página/12* en marzo de 2010 refiriéndose al rol de las universidades y la formación profesional, que el trabajo realizado desde el ministerio estuvo direccionado a “acoplar la generación de conocimiento con la actividad productiva”.

2.1.2 Los actores universitarios

La situación del ámbito universitario durante el tiempo analizado es descripta por los medios periodísticos en el marco de lo que se podría denominar un *contexto crítico o caótico* por sus características. Se afirma por ejemplo que “Universidad: seguirían los paros”, que “el presupuesto de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) es el más bajo del país”, que “el salto de la secundaria a la Facultad aumenta la deserción universitaria”, que existen “nuevos y viejos reclamos de los docentes universitarios” o “Vida de docentes universitarios que trabajan sin cobrar” (Diarios *La Nación* 03-05-05; *La Capital*, 25-08-05; *Clarín*, 15-08-05 y *Página/12*, 23-05-05; 06-12-05).

Como otra referencia negativa se menciona “La crisis en la educación pública y privada. Universidades: sólo el 20% se recibe. Entran diez, pero ocho no se reciben” (*Clarín* 10-04-05), poniendo sobre el tapete el tema del ingreso a las universidades, la preparación con la que los jóvenes llegan a la institución, temática que se “alterna” en las publicaciones conjuntamente con el tema del financiamiento como problemáticas centrales en los medios gráficos. La articulación escuela media-universidad también es eje de tratamiento en los medios, y en algunas ocasiones se responsabiliza a la primera de constituir un factor que genera deserción en las universidades: “La deserción aumentó por problemas heredados de la escuela media” (Juan Carlos Pugliese, Secretario de Políticas Universitarias, diario *Clarín*, 22-12-04).

Con respecto a la caracterización que se hace de los docentes universitarios, la misma se evidencia en ciertos titulares y noticias: “Paro docente en universidades nacionales. Piden aumentos; la medida es apresurada dice el Gobierno” (*La Nación*, 3-05-05), “Profesores ad honorem. En la UBA hay más de 11.000 docentes que no cobran sueldos. Representan un 37% del plantel de la institución; es un fenómeno argentino” (*La Nación*, 23-05-05). Al respecto, el artículo muestra que no hay mediciones centralizadas que puedan dar cuenta de este fenómeno en las otras universidades nacionales, y se califica a este hecho como “original”, ya que en otros países la figura del docente que no cobra no existe.

En julio de 2005, la UBA se “encarna” como sujeto responsable de este contexto crítico bajo el titular “La UBA amenaza con cerrar el 1º de octubre si no le llegan más fondos” / “La UBA dice que cierra si no le dan más plata” (*Clarín* 7-07-05). Aquí se puede ver una construcción mediática bajo un titular que orienta la opinión hacia una lectura de “cuasi” extorsión, es decir si no se dan más recursos y condiciones, la institución cerraría sus puertas. De esta significación implícita no se hace cargo el productor del texto de la noticia, porque esta aparece como la culminación de un proceso discursivo operado por el lector (Ducrot, 1982) y que el autor deja librado a él intencionalmente o no.

A los síntomas de crisis presupuestaria evidente se suman las fallas edilicias y de infraestructura, por ejemplo, en la ciudad de Rosario se presentan titulares como: “Le cortaron el gas a facultades y edificios de la UNR” / “La mitad de las facultades de la UNR pasarán el invierno sin gas” (*La Capital*, mayo de 2006) “Final cantado. A los déficit presupuestarios y de infraestructura que sufre la Universidad Nacional de Rosario, se suma ahora que la mitad de sus facultades y hasta el propio Rectorado se quedaron sin suministro de gas por riesgo de accidentes”. Este punto denota la carencia de presupuesto e inversiones para el mantenimiento y conservación de la infraestructura.

Las alusiones a los gremios docentes y su relación con la universidad (CONADU a nivel nacional, COAD en el caso de Rosario) también aparecen nominalizadas negativamente “Denuncias internas y medidas de protesta. La incesante fractura de la CONADU” (*Página/12*, 05-10-04) y por otro lado como voceras de los paros docentes, de los reclamos salariales, etc. En la mayoría de las noticias analizadas no se hace referencia a si los gremios docentes/ no docentes universitarios participaron de las discusiones por la ley de financiamiento educativo.

Cabe destacar que el gremio no docente no aparece con frecuencia en los medios ni realiza declaraciones sobre las problemáticas planteadas. Si bien

este sector posee una fuerte presencia a nivel nacional, no se construye desde los medios una actitud por parte de este gremio que ejecute, brinde análisis o propuestas, promueva el debate, apoye o emita declaración al respecto de la situación de la universidad argentina y de su financiamiento, en particular durante el transcurso analizado.

Dentro del contexto crítico del sistema de educación superior, los rectores integrantes del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) son descritos en las noticias como sujetos activos que reclaman, denuncian, proponen, solicitan, trabajan. De esta manera las emisiones plantean: “Un informe del CIN muestra la involución del presupuesto universitario” (*Página/12*, 09-10-04), o “Respuesta oficial a un reclamo de los rectores” (*Clarín*, 29-09-05) o “De la inquietud de los rectores a los compromisos del ministro” (*Página/12*, 23-09-05), en donde el CIN reclamó un aumento de 400 millones para el año 2006 y la inclusión de la universidad en la Ley de Financiamiento Educativo. Al respecto el ministro de Educación (Filmus) “prometió soluciones”. La inquietud de las autoridades académicas se refiere por un lado a la falta de 400 millones de pesos para pagar salarios, monto no incluido en la ley y, por otro, a la omisión de las universidades en la Ley de Financiamiento Educativo que promueve el gobierno. En el proyecto original éstas eran mencionadas en dos artículos, pero luego esas menciones desaparecieron. Esta importante apreciación fue realizada por el entonces rector de la UNR, Ricardo Suárez (2006).

A pesar de que de estos actores (los rectores) se prediquen acciones, a nivel de algunos titulares también se eliden por medio del uso del impersonal “Una diferencia de 3550 millones”, *Página/12* 28-10-08. No obstante son mostrados como el polo activo del conflicto, en tanto “quieren” mucha más plata; este verbo ubicado en la volanta de la noticia está directamente asociado al reclamo que realizan estos actores con respecto al presupuesto elevado por el ejecutivo al Congreso que prevé 11.650 millones de pesos para las 39 universidades públicas. Los rectores consideran insuficiente este monto ya que equivale al 92% del total de sus recursos⁵.

⁵ Con relación a la situación de las *universidades privadas* se señala que “Aumentaron sus aranceles las universidades privadas. Entre el 8 y el 15%. Argumentan que crecieron los costos en insumos y servicios” Otras de las causas de esta suba de aranceles que se desliza en la nota tiene que ver con los aumentos a los salarios docentes en algunos casos, a los aumentos decididos por decreto presidencial para el personal no docente y la obligación de las universidades de pagar la totalidad de los aportes patronales, sobre los que hasta el año 2004 tenían un descuento. También se menciona el impacto que la crisis económica tuvo sobre estas instituciones y sus niveles de inscripción.

2.1.3 El Gobierno

Sumado a este contexto planteado en términos negativos o de crisis, aparecen también otros actores relacionados al ámbito universitario, pero con otra valoración semántica: diputados y titulares de gremios/sindicatos. La acción de los diputados se remite a un apoyo al sector universitario y a una búsqueda de consenso. La figura del Estado como negociador y constructor de consensos para brindar una respuesta a una demanda socialmente problematizada, persiste en buena parte de los titulares, como el de “Filmus busca el respaldo de los gremios a la ley de financiamiento” (*La Nación*, 27-05-05) donde la noticia expone que el Ministro de Educación se reunió con los representantes de cuatro gremios docentes: CTERA, AMET, UDA y SADOP para discutir y avanzar en el proyecto que luego sería enviado al Congreso. De esta reunión no participaron los gremios que nuclean a los docentes/no docentes universitarios. Cabe destacar que la noticia tampoco alude a la ausencia de este sector que también forma parte del sistema educativo nacional.

De una manera implícita se quiere intentar mostrar una relación entre el Congreso y el Gobierno a través del titular “Apuran la ley educativa, una movida con rédito político para el Gobierno” (*Clarín*, 2-08-05) y donde se describe que el gobierno pretende enviar la “Ley de Financiamiento Educativo. Hacia la Argentina del Segundo Centenario” (tal cual ha sido denominada por el Gobierno) al Congreso ese mismo mes, cuestión que le reportaría –según el periodista autor de la nota– beneficios electorales. Para seguir mostrando la acción del Gobierno como lo venimos planteando a lo largo de este trabajo, la utilización del verbo “*apuran*” puede connotar la urgencia de resolver algo, en este caso el financiamiento de la educación. Se debe mencionar que ese mismo mes (agosto de 2005) la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Educación técnico-profesional, destinada a estimular la formación técnica en escuelas secundarias y universidades. Con respecto a la posición que asumen los diputados en relación con la reforma de la LES se señala que existen consensos en la Cámara de Diputados a través de la propuesta de la Comisión de Educación, “Acuerdos para la nueva ley” (*Página/12*, 19-08-08).

Con respecto a la relación que la universidad establece con otros actores que pueden colaborar en la resolución de sus urgencias y a otras alianzas “estratégicas” se pueden identificar a los senadores y diputados: “El rector Ricardo Suárez confió ayer que la ayuda especial que hace más de un mes gestionó el diputado Agustín Rossi (Partido Justicialista) ante el gobierno nacional, llegará finalmente a Rosario y con ella el dinero indispensable para las obras que no es

poco, de 2,5 millones a 3 millones de pesos.” (*La Capital*, Rosario, 05-05-06, declaración ante la situación del corte del suministro de gas).

“La UNR hace lobby para que le suban el presupuesto” (*La Capital*, 04-05-06), en relación a este titular, se menciona que el rector de la UNR sale a buscar el aval entre distintas instituciones “para zafar del ahogo económico que padece la casa de altos estudios”. La visión de una universidad que sale de sus claustros y que debe recurrir a otras instituciones para remediar su caótica situación se manifiesta en “las autoridades de la UNR le solicitaron a distintas instituciones y entidades representativas de la ciudad que avalen el pedido de mayor presupuesto, tal cual se lo habían expresado hace unos meses a los legisladores nacionales por Santa Fe”.

En una de las pocas noticias al respecto, la legisladora santafesina por la Unión Cívica Radical, diputada Alicia Tate, argumenta que es “preciso crear un fondo para financiar el sistema universitario”, a partir de su propuesta de reforma de la actual LES en el artículo “Suman propuestas para reformar la ley de educación superior” (*La Capital*, 25-06-05). Este proyecto es uno de los pocos presentados por la provincia de Santa Fe y busca cuadruplicar la asignación actual; y “para no atarnos a los vaivenes tributarios del fisco exigimos una recomposición permanente, duradera y fijada por ley, del nivel de inversión en educación superior de acuerdo al valor del PBI del año inmediato anterior, el cual aún apenas nos estaría acercando tibiamente a los estándares internacionales”.

Por otra parte, el entonces senador nacional, Rubén Giustiniani, afirmaba la necesidad de un aumento del presupuesto y calidad de la enseñanza universitaria, aunque previene que “En el parlamento, el debate educativo no está en absoluto jerarquizado” (*La Capital*, 14-05-05). La opinión del senador se basa en abrir y promover el debate sobre la LES al interior del Senado de la Nación, buscando consensos para reformar o derogar la actual ley universitaria. Se debe agregar que tanto la diputada Alicia Tate como el senador Rubén Giustiniani, han presentado desde sus bancas proyectos de reformas a la actual LES.

2.1.4 La voz de los especialistas

Con una buena ubicación dentro de los diarios, también son vertidas en sus páginas las opiniones de ciertos escritores, periodistas especializados en educación, investigadores e intelectuales del país y del extranjero, tal es el caso del escritor Ernesto Sabato (Carta “Esperanza por una educación mejor”; *Clarín*, 03-04-05), o del sociólogo chileno José Joaquín Brunner “La Universidad latinoamericana va rumbo al arancelamiento” (*La Nación*, 08-04-05) y de Jean

Robert Pitte, presidente de la Universidad de la Sorbona, “Así la Universidad Pública no sirve” (*La Nación*, 17-11-04). En estos últimos dos casos resaltamos que al referirse con una carga valorativa “apocalíptica” a la institución para hacer un balance de la situación, se coloca a la vida académica como tema de discusión –por lo menos– ese día de publicación en el matutino, marcando o haciendo alusión a la diferencia entre las universidades extranjeras o del Primer Mundo y la universidad latinoamericana.

Se releva que para determinados temas específicos se convoca a personalidades que han ocupado cargos en el gobierno o en la cartera del Ministerio de Educación, es decir acreditan experiencia/experticia, para que opinen sobre una temática determinada, tal es el caso, por ejemplo, de Antonio Salonia, ex-ministro de educación de la Nación (1989-1992) “Financiar la educación: ley y realidad” (*La Nación*, 20-05-05).

Las expresiones citadas en este apartado pueden considerarse como propuestas para pensar críticamente los temas, en algunos casos se presentan como visiones alternativas y cuestionadoras respecto “a lo que pasa”, pero en la mayoría de ellas tampoco se evidencia una contrastación o respuesta con las fuentes, en este caso universitarias o relacionadas a la educación superior.

El historiador Pablo Buchbinder (UBA) sentencia “La universidad conserva ciertos valores que están en retroceso” (*Página/12*, 8-11-05), con una referencia negativa en el titular, y en el cuerpo de la noticia se revaloriza la función social de la universidad y se analiza el devenir de las universidades argentinas en los últimos años.

Desde la sección Tribuna del diario *Clarín* del 19-08-09, Juan Carlos Tedesco (Director de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina) plantea “Cambios en la educación superior” en donde analiza que nuestro país debe hacerse cargo de la discusión en torno a cómo crear, apropiarse y distribuir saberes en la sociedad actual del conocimiento.

Todos los análisis y expresiones de especialistas generalmente se ubican dentro de las secciones de *Opinión* y en algunos casos como *entrevistas* o *columnas* destacadas, cuando se incluyen dentro de una investigación especial.

2.2. Algunos temas relevantes

2.2.1 La discusión en torno al financiamiento

El tema financiamiento constituye una cuestión que merece destacarse: aparece en la mayoría de los casos durante el período analizado, como un asunto (ne-

cesidad/demanda) *socialmente problematizado*, es decir hay una construcción mediática que refleja que este es un asunto que debe ser resuelto y hay una intención de hacerlo que se deja ver en las distintas emisiones.

Ciertos artículos muestran consideraciones y realizan balances de situación de los cuales se desprende la necesidad de una ley de financiamiento de la enseñanza, para compensar la falta de inversión en educación.

Como se puede ver en base a lo expuesto, antes del anuncio de la ley de financiamiento educativo, se menciona que el Ministerio de Educación de la Nación tiene la intención de que cada vez más recursos del presupuesto se distribuyan a las universidades con destinos específicos (“Cambia el reparto de fondos a la universidad”- *Página/12* 01-04-05) Esta noticia hace referencia a la creación por parte del Poder Ejecutivo del programa FUNDAR (Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional). Dos verbos “*retener y repartir*” inician la columna marcando de alguna forma el sentido de lo que se anuncia: según la noticia, se presenta a este programa como una nueva modalidad de financiamiento y asignación del presupuesto universitario, que “aspira” a concentrar el 15% del total del presupuesto que hoy supera los \$2400 millones.

Otros titulares manifiestan una expresión de deseo, desde lo volitivo, “Hacia un financiamiento sostenido de la educación superior” (*La Capital*, 21-05-05). En este artículo se realiza un análisis de la inversión en la universidad argentina, donde el presupuesto educativo global representa menos del 4% de lo producido.

Los adjetivos para caracterizar al tema *presupuesto universitario* en el período analizado lo califican como: insuficiente, crítico, en una crítica situación o dentro de lo que podríamos llamar un contexto *catástrofe* (Vasilachis, 1997). En este sentido así lo manifiestan algunos titulares: “Las cifras del 2006 para las universidades nacionales son insuficientes”, “La UNR tiene el presupuesto más bajo del país”; “Los números de la crisis”. Además se lo caracteriza como que ha sufrido una involución, “De cada peso que se invertía por alumno hoy sólo quedan 33 centavos” (*Página/12*, 09-10-04). Si analizamos detenidamente este eje, nos encontraremos con las siguientes declaraciones: “Presupuesto insuficiente. El 2006 plantea un panorama crítico para la UNR. Las partidas previstas no son acordes al crecimiento académico y cuantitativo universitario” (tapa del suplemento *El Universitario*, 7-11-05). Por ejemplo, en el caso de Rosario, las referencias al presupuesto de la UNR tienen siempre la misma alusión a la situación crítica que padece. En la nota “La UNR hace lobby para que le suban el presupuesto” (*Diario La Capital*, 04-05-06), se describe la situación que el presupuesto para 2005 es de 178 millones de pesos, de los cuales 175

se destinan al pago de sueldos. Con los 3 millones restantes se deben cubrir los servicios básicos, el funcionamiento de cada una de las doce facultades y el mantenimiento de los edificios. Las declaraciones del rector de la UNR logran posicionar a este tema como una cuestión socialmente problematizada en los medios durante el período señalado: “La UNR tiene el presupuesto más bajo del país”. “Presupuesto en crisis. La UNR crece en alumnos y en oferta académica, pero recibe menos dinero que el resto de las universidades del país” (*La Capital*, 22-06-05).

Por su parte, *La Nación* (02-12-04) titula “La UBA pidió donaciones pero fracasó. Apenas consiguió recaudar \$1518 para financiar becas”, donde se plantea que a pesar de los discursos de apoyo que recibe la institución universidad, “*no logra despertar la sensibilidad social sobre sus problemas financieros*”. En otras declaraciones se advierte que “Invertirán \$51 millones para formar ingenieros. Financiarán 39 proyectos de mejora” (*La Nación*, 01-11-05), planteando otros horizontes en la información.

Con respecto al reclamo de presupuesto para las universidades, el CIN se constituye en una figura activa, que eleva reclamos, promueve en las emisiones la discusión en torno al financiamiento, por ejemplo, “Los rectores llevan su reclamo presupuestario al ministerio”, (*Página/12*, 13-11-07).

2.2.2 La Ley de Educación Superior

Un dato significativo acerca de la situación de la LES se aporta a través de los medios, ya que año tras año, desde 2003 a la actualidad, se vienen anunciando las discusiones —y postergaciones— en torno a su reforma, a través de distintas noticias de la prensa gráfica.

En la prensa gráfica se asegura que esta normativa es la única legislación del campo educativo dictada en los años 90 que aún tiene vigencia y que resulta prioritario su reforma en el contexto actual de crisis institucional y mundo globalizado presentado en el corpus de noticias. Veamos la posición de algunos actores con respecto a su reforma: los estudiantes aparecen como sujetos activos que promueven la reforma de la ley, así en algunos titulares se plantea “Los estudiantes quieren una reforma diferente a la de los rectores”, *Página/12* 7-09-07. En el mismo año, los rectores integrantes del CIN también asumen un protagonismo activo en las discusiones, tratando de definir una propuesta para la reforma de la norma vigente, “En busca de consenso para la futura Ley de Educación Superior”, *Página/12* 21-08-07. Los ejes que se postulan en la

noticia y se debaten son la gratuidad, la autonomía, la función de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), cogobierno y recursos (presupuestos, programas y salarios). Por otro lado, el representante de la Federación Universitaria Argentina (FUA) expresa que “Hay que derogar la ley del menemismo”, *Página/12*, 21-07-08. Se destaca que desde el año 2005 se presenta a los rectores de las universidades nacionales como participantes activos dentro de la discusión: “Suman a los rectores al debate por la ley”, *La Nación*, 29-07-05. Por otro lado y en relación a esta temática, a partir de las declaraciones del presidente del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) se plantea la oposición y el cuestionamiento de este sector frente al proyecto de una nueva LES que se discute en congreso, “La universidad privada, contra una nueva ley de educación superior”, *La Nación*, 19-08-08. En el artículo citado existe una explicitada crítica y preocupación de la universidad privada con respecto a la realidad universitaria: la política universitaria tiene poco contacto con la realidad, existe mucho diagnóstico pero escasa autocrítica y los problemas de la universidad argentina no son precisamente jurídicos.

Lo cierto es que a través de las noticias se visualiza que la discusión en torno a la LES se posterga año tras año, por ejemplo realizando un seguimiento a través del diario *Página/12* puede observarse: “Se viene el debate por otra ley. En 2007 se discutirá la reforma de la Educación Superior”, 30-12-06; “La reforma de la Ley de Educación Superior queda pendiente para 2008”, 20-11-07; “Los caminos de la nueva Ley”, 27-05-08; también el diario *La Nación*, “La ley de educación superior, demorada” 15-08-08 o “La Ley de Educación Superior, a 2009” 01-11-2008.

Algunas reflexiones provisorias

A lo largo de este trabajo hemos analizado, a partir de una perspectiva interdisciplinaria, los contenidos publicados en algunos medios periodísticos gráficos –y el discurso de los distintos actores– en torno a cómo es presentada la situación de la universidad argentina. Se reconoce que desde diferentes posiciones –tanto académicas como sociales– se destaca la necesidad de reflexionar sobre las instituciones universitarias en el marco del nuevo siglo. De este modo ofrecemos una propuesta para poder pensar a la universidad, sus actores y el contexto desde otro punto de vista, de poder interpelarnos a partir de lo que reflejan los medios de comunicación, los cuales cumplen un rol importante que impacta también en la propia universidad. Los medios de comunicación,

más allá de sus intereses como empresas, también forman parte de esa compleja red de mediaciones en las que está inserto el sistema educativo y la educación constituye un mecanismo de construcción de representaciones sociales.

Por tal motivo, en el análisis presentado del corpus textual, se destaca que el tratamiento y el espacio otorgado a la temática universitaria varía y es distinto de acuerdo a cada medio, sus estilos, y al contrato de lectura que establecen con sus lectores.

Sobre el tratamiento realizado, se reconoce que los modelos interpretativos que predominaron en las noticias examinadas son los siguientes:

- a) La definición de la situación de la educación argentina y la realidad universitaria como un contexto caótico, crítico, de catástrofe.
- b) Una imagen negociadora, de acción y de compromiso del gobierno.
- c) Una imagen positiva de los empresarios (aunque cauta ante las situaciones que se presentan).
- d) Una referencia negativa respecto al sistema universitario.
- e) Caracterización de una situación presupuestaria crítica en las universidades.
- f) Una visión crítica de los especialistas o expertos que toman a la universidad como objeto de reflexión teórica a la luz de los hechos.
- g) Una posición pro-activa de los miembros del CIN.
- h) Un modelo causal o condicional en ciertas emisiones periodísticas:
“aumento de la inversión en educación, mayor desarrollo del país”
“cumplimiento de la ley de financiamiento/equidad y calidad en la educación de todo el país”.

La mayoría de estos modelos se presentó mediante dos estrategias: la reiteración y la falta de fuentes alternativas de información y de otros marcos de interpretación que permitan contrastar los hechos o brindar nuevas explicaciones.

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, los temas de la vida universitaria en los diarios analizados varían su tratamiento, espacio y continuidad en su seguimiento a lo largo del tiempo, pudiéndose agrupar con relación a una variedad de temáticas tales como ingreso-egreso a la universidad y rendimiento académico; articulación escuela media-universidad; financiamiento del sistema universitario, desafíos y reclamos del sector, entre otros. Si bien estas cuestiones poseen alta visibilidad en los medios durante el período analizado, a partir de una descripción coyuntural que de

ellas se hace, no logran posicionarse como temas estructurales que constituyan una agenda en términos universitarios a nivel de los medios.

Salvo el análisis de la temática referida al financiamiento de la educación – problemática profundizada por el acompañamiento de coberturas periodísticas sobre paros y reclamos docentes de los distintos niveles– las demás noticias no reciben un análisis y tratamiento con continuidad por parte de la prensa gráfica analizada, que los incorpore en las agendas mediáticas. Si tomamos en cuenta que las políticas públicas permiten ordenar en torno a su finalidad o propósito, leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias, el tema del presupuesto universitario se inscribiría dentro de este contexto. Este eje, el del financiamiento, durante el período analizado pareciera haberse instalado políticamente como un tema a ser resuelto, pero por ejemplo, la sanción de una nueva LES y otros asuntos, no logran inscribirse, desde la lectura de la prensa escrita, de manera eficaz y sostenida como problemáticas de peso dentro de la sociedad.

Algunas líneas temáticas en las noticias aparecen como urgentes (el caso del presupuesto universitario durante la presidencia de N. Kirchner) y otras en cambio son casi omitidas (por ejemplo, la discusión y las posiciones con respecto al caso de los jóvenes científicos precarizados dentro del sistema universitario, tema que ingresa esporádicamente en la agenda informativa y emerge como reclamo/problema durante el tiempo citado y no posee un análisis en continuidad que se refleje en el tratamiento periodístico).

Sobre la base del análisis también es posible identificar un desigual tratamiento y cobertura en los espacios informativos de las funciones de la universidad: extensión, docencia e investigación. Esta última, sobre todo a partir del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner tiene un reconocimiento especial en relación al lugar estratégico asignado al conocimiento en la sociedad actual y recibe un tratamiento de continuidad con respecto a sus avances que permite la concreción (su desarrollo y promoción) de una política pública en materia de investigación a nivel estatal.

La docencia en la mayoría de los titulares y pre-titulares analizados aparece como noticia a partir de distintos incidentes, recomposiciones salariales, huelgas, aplazos, y comparativamente en menor medida por los avances o descubrimientos o declaraciones del sector.

La construcción que se hace en las noticias del sector universitario durante el período analizado lo presenta desde una perspectiva dual, por un lado, como un espacio de referencia, una institución necesaria dentro del tejido social a partir de sus descubrimientos y avances científicos, y por otro, como un lugar

conflictivo construido desde los medios, con un carácter noticiable descripto en términos negativos y con una intencionalidad meramente de impacto mediático para la recepción. De acuerdo al contexto descripto y el lugar que asume la universidad en la agenda mediática, cabe preguntarse: ¿La universidad no figura en los medios (o aparece con una connotación negativa) porque los medios no la jerarquizan como tema? ¿O será que en realidad la universidad no es socialmente relevante según la mirada de la prensa? Por otro lado, si los medios reflejan la realidad universitaria ¿qué agenda construye la universidad como comunidad y qué temas posiciona en ella?, ¿guardarán las propias prácticas universitarias alguna relación con este reflejo “negativo”?

Si por momentos el sistema universitario aparece con una alta visibilidad a nivel mediático, con titulares impactantes, en correspondencia los temas descriptos no tienen la jerarquización que se merecen dentro del análisis de las noticias en los medios de comunicación. Es preciso que esos temas que “oscilan” en la opinión pública se incorporen a la agenda de problemas socialmente vigentes a partir de otras posibilidades, como por ejemplo las que puede brindar la actual Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. El lugar y las funciones asignadas a las universidades en el proceso de implementación de esta ley, así como la producción de contenidos por parte de las instituciones, pueden ser el puntapié inicial para pensar, impulsar y posicionar los temas prioritarios que se deben resolver o pensar en la sociedad, al mismo tiempo de poder construir una agenda de temas universitarios que no esté estereotipada negativamente.

En este sentido es responsabilidad de todos los actores implicados en el quehacer universitario, docentes, alumnos, investigadores, dirigentes, no docentes, intelectuales, etc., socializar y compartir las respuestas a las demandas que se realizan a la universidad como institución, y producir otro tipo de información que llegue a los medios.

Como cierre, cabría interrogarse: ¿Todo es tan negativo o conmocionante como lo muestran los medios de comunicación? Como señalamos anteriormente, siendo integrantes de la comunidad universitaria, es nuestra responsabilidad tratar de revertir y desafiar a ese falso imaginario construido, proponiendo líneas de acción, presionando activa y realmente sobre la construcción de una verdadera agenda universitaria, posicionando los temas prioritarios que deben tratarse, tratando de eliminar la tensión entre sociedad-universidad-Estado presentada, en fin procurando construir una alianza estratégica que permita el diseño de una política de comunicación desde el sector educativo.

Construir otra agenda universitaria real en los medios parece ser el desafío.

Bibliografía

- Alsina, M. (1989) *La construcción de la noticia*. Barcelona: Paidós.
- Austin, J. L. (1982) *Cómo hacer cosas con palabras*. Barcelona: Paidós.
- Bentancur, N. (2005) “Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa. Del Estado Proveedor al Estado Gerente”. En *Argirópolis*, periódico virtual universitario. Universidades Nacionales de Quilmes, La Plata y del Litoral. Disponible en Internet: <http://www.argiropolis.com.ar>
- Bertoni, M. L. y Cano, D. (1990) “La Educación Superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas”. En *Propuesta Educativa*, Año 2 N° 2. Buenos Aires: FLACSO.
- Bertoni, M. L. (2001) “Argentina: Universidad-Empresa. ¿Una relación de mutua conveniencia?”, en A. Chiroleu (organizadora). *Repensando la Educación Superior*. Rosario: UNR Editora.
- Charaudeau, P. (2003) *El discurso de la información*. Barcelona: Gedisa.
- Chiroleu, A. & Iazzetta, O. (2005) “La Reforma de la Educación Superior como capítulo de la Reforma de Estado. Peculiaridades y trazos comunes”. En E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar *Universidad, reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ducrot, O. (1982) *Decir y no decir*. Barcelona: Anagrama.
- Escudero, L. (1996) *Malvinas: el gran relato. Fuentes y rumores en la información de guerra*. Barcelona: Gedisa.
- Fraga, R. (1990) *Prensa y análisis político*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- García Delgado, D. (2004) *Formación para el cambio cultural en el Estado. Documento del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, Política formativa en el ámbito público*. La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Habermas, J. (1989) *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.
- Martini, S. (2005) *Periodismo, noticia y noticiabilidad*. Bogotá: Norma.
- Martini, S. y Gobbi, J. (1998) *Agenda pública y agenda de los medios*. Buenos Aires: Documento de la Cátedra.

- Muleiro, H. (2006) *Al margen de la agenda. Noticias, discriminación y exclusión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Raiter, A. y Zullo, J. (2008) *La caja de Pandora. La representación del mundo en los medios*. Buenos Aires: La Crujía.
- Saur, D. (2009) *Conocimiento universitario en el espacio público: aportes de la universidad argentina presentes en el discurso mediático*. En Simposio La Cuestión del conocimiento en América Latina. Perspectivas críticas para interpretar los cambios en las formas, dinámicas y sentidos del conocimiento en los escenarios universitarios, organizado por Sandra Carli, en el 53º Congreso Internacional de Americanistas realizado en la Ciudad de México DF, del 19 al 24 de julio de 2009.
- Santos, B. de Sousa (2007) “Tesis para una Universidad pautada por la Ciencia Posmoderna”, en Gandarilla Salgado, José Guadalupe (comp.) *Reestructuración de la Universidad y del conocimiento*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Suasnábar, C. (1999) “Las agendas de la globalización para la Educación Superior en América Latina. Una revisión crítica de las propuestas de los organismos internacionales y otros actores académicos”. En G. Tiramonti, C. Suasnábar y V. Seoane, *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Van Dijk, T. (1996) *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*. Barcelona: Paidós.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1997) *Discurso político y prensa escrita. La construcción de las representaciones sociales. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Buenos Aires: Gedisa.
- Verón, E. (1987) *La semiosis social*. Barcelona: Gedisa.
- Verón, E. (2004) *Fragmentos de un tejido*. Barcelona: Gedisa.
- Wolf, M. (1996) *La investigación de la comunicación de masas*. Madrid: Paidós.
- Zecchetto, V. (2003) *La danza de los signos. Nociones de semiótica general*. Buenos Aires: La Crujía.

PARTE 2.
POLÍTICAS DE EXPANSIÓN Y
DIVERSIFICACIÓN

La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas

Carlos Pérez Rasetti

Introducción

A diferencia de lo que sucedió durante la presidencia de Raúl Alfonsín¹, cuando la expansión de la educación universitaria se caracterizó por el aumento de la matrícula y la creación de nuevas carreras, a partir del gobierno de Carlos Menem se verifica una tendencia a un tipo de expansión institucional que, sin que desaparezca del todo la creación de nuevas carreras en espacios institucionales y localizaciones ya existentes, incorpora un componente territorial y tiene su énfasis ya sea en la creación de nuevas instituciones, o en la de subsedes, extensiones áulicas y sistemas de educación a distancia, con sus respectivos centros de apoyo distante que suponen un anclaje geográfico de la virtualidad. Esta tendencia se mantiene hasta hoy e involucra tanto la iniciativa de las instituciones como la acción del Estado que intervino mediante políticas públicas que muchas veces apenas se distinguen por sus matices o por los distintos protagonismos que asumen los poderes públicos o los distintos actores. Es por esto que para un

¹ Durante el gobierno de Alfonsín se reabrió la Universidad Nacional de Luján y sólo se creó una Universidad Nacional, la de Formosa, en las postrimerías de su mandato, en 1988; el Poder Ejecutivo vetó una primera iniciativa en octubre de 1986, pero ante la insistencia del Congreso y en un momento de mayor debilidad política, terminó promulgando la creación en octubre de 1988.

examen de las políticas para la expansión en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, resulta necesario realizar una mirada desde el inicio de esta dinámica de expansión institucional y revisar no sólo las políticas públicas, los roles que estas cedieron o asignaron a distintos actores, sino también cómo estos fueron articulando, en este marco, sus diversas estrategias institucionales en el espacio público y dentro del sistema.

Desde esta perspectiva, el presente capítulo analiza la cuestión de la expansión del sistema universitario argentino tanto en un sentido cronológico respecto de las políticas desarrolladas en las últimas décadas, como conceptual al reconocer lógicas subyacentes que atraviesan los períodos y nos permiten comprender de manera más acabada el momento actual. Para ello, el análisis requiere un desarrollo alternado de estudio de los diferentes períodos junto con la paulatina identificación de las lógicas que se van manifestando en el desarrollo de los mismos.

Gobierno de Menem (1989-1995)

Apertura para la creación de nuevas instituciones universitarias

Desde el inicio del gobierno de Menem en 1989 se puede percibir una política que, directamente, en el caso de las instituciones privadas o, indirectamente, en el caso de las nacionales, favorece la expansión del sistema mediante la creación de nuevas instituciones. Lo más novedoso e importante es que se habilita la autorización de nuevas universidades privadas, que estuvo suspendida desde el dictado del Decreto 451 del 5 de julio de 1973 y que así permaneció durante la dictadura y el gobierno de Alfonsín. Las nuevas autorizaciones se hicieron por vía de excepción, en el marco de la Ley N°17.604 de 1967 (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007). En cuanto a las universidades nacionales, si bien casi no hubo iniciativas directas del Poder Ejecutivo, se convalidaron las leyes sancionadas por el Congreso para crearlas. La expansión por la vía de la creación de nuevas instituciones puede decirse que se mantuvo hasta el presente, pero pueden distinguirse claramente etapas diferenciadas, distintas modalidades y objetivos diferentes en el propio gobierno de Menem, antes y después de la sanción de la Ley de Educación Superior N°24.521 en 1995; en el gobierno de la Alianza (1999-2001); en el período a cargo del Dr. Duhalde 2002-2003 y durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, desde 2003 hasta la fecha.

La primera etapa dentro de los períodos del Presidente Menem se caracterizó fundamentalmente por la apertura y rápida expansión del sector privado en

la educación universitaria. Esta política está claramente basada en la idea de introducir una dinámica de mercado en la educación superior, lo que resulta coherente con diversas medidas incluidas en la ley N°24.521 aprobada en 1995 que, aunque para la creación de instituciones universitarias privadas significó una desaceleración, ratificó definitivamente al sector, lo incorporó a los órganos de planificación y coordinación del sistema e impulsó para ambos subsectores, público y privado, estímulos para la competencia y la búsqueda de recursos financieros en el mercado.

Desde 1989 hasta la sanción de la Ley de Educación Superior en agosto de 1995 se creó un número importante de instituciones universitarias. Se autorizaron diecinueve (19) universidades y dos (2) institutos universitarios privados, en total, veintiuna (21) nuevas instituciones privadas; nueve (9) universidades nacionales (dos por vía de nacionalización de universidades provinciales, la de La Rioja y la de la Patagonia Austral) y 3 institutos universitarios estatales dentro de un régimen especial para las Fuerzas Armadas.

La Ley de Educación Superior N°24.521 (1995-1999)

Universidades nacionales

Esta política de expansión reconoce, como dijimos, etapas en el tiempo y matices según se trate de un subsistema o del otro. El punto de inflexión es, a grandes rasgos, y como lo señalan para el sector privado Del Bello, Barsky y Giménez (2007), la sanción de la Ley de Educación Superior N°24.521 en agosto de 1995.

La política que regula la creación de instituciones universitarias está establecida en la Ley de Educación Superior. Para las universidades e institutos nacionales, en los artículos N°48 y N°49 y en el artículo N°18 del Decreto 599 de septiembre de 1995². Como es sabido, la LES ratifica la creación por

² **Ley 24.521: ARTÍCULO 48.** - Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que sólo 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. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional. **ARTÍCULO 49.** - Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designará un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación, en el primer caso para su análisis y remisión a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación

ley de las universidades nacionales, explicita la exigencia del correspondiente crédito presupuestario, introduce el requisito de que el tratamiento se haga “en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa” y la consulta previa al Consejo Interuniversitario Nacional. Sobre ese primer punto novedoso se explaya el artículo N°18 del Decreto 599/95 señalando que dicho estudio debe “contemplar [...] el conjunto de recursos que hagan viable la iniciativa, la necesidad de formar recursos calificados en el área que la nueva institución se propone cubrir y los lineamientos generales del proyecto institucional que resulten indispensables para evaluar su justificación”. Señala también que el estudio debe ser parte del proyecto.

Más allá del evidente voluntarismo de la ley y del decreto, pero especialmente de este último que pretende reglamentar las facultades constitucionales que tiene el Congreso para crear instituciones universitarias nacionales y para reglamentar la tarea de los legisladores (por ejemplo, las características que deben observar los proyectos y cuándo están o no en condiciones de ser tratados), se evidencia una intención prescriptiva sobre el albedrío político de los legisladores. Los textos normativos denotan la intención de sujetar la voluntad política expresada por los votos legislativos a una consistencia de otro orden, preponderantemente técnico. Esta intención connota o sugiere, por lo tanto, un diagnóstico de liviandad o ligereza respecto de las decisiones que el Congreso toma o ha tomado en lo relativo a la creación de nuevas instituciones universitarias. Podemos conjeturar que debe haber incidido en esta percepción la experiencia inmediata anterior por la que en un lapso de sólo tres años se crearon cinco universidades (la Universidad Nacional de Lanús y la de Tres de Febrero el mismo día y sólo un mes antes de la sanción de la LES) y se nacionalizaron otras dos. Esta estrategia de la nueva normativa respecto de la creación de nuevas universidades nacionales parece refutar la hipótesis de que

Universitaria, y en el segundo, a los fines de su aprobación y posterior publicación. Producido el informe de la Comisión, y adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro (4) años a partir de su creación.

Decreto **599/95**: Art. 18: A los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley N. 24.521, los proyectos de leyes de creación de nuevas Instituciones Universitarias Nacionales deben contemplar, en el estudio de factibilidad que las fundamente, el conjunto de recursos que hagan viable la iniciativa, la necesidad de formar recursos calificados en el área que la nueva institución se propone cubrir y los lineamientos generales del proyecto institucional que resulten indispensables para evaluar su justificación.

aquellas creaciones se debieron a una política orgánica de descentralización del sistema universitario en el área metropolitana, como explicaremos más adelante.

Quizás podamos decir que estos textos normativos expresan una prevención ante lo que podría aparecer como una desproporción inadecuada entre la aparentemente escueta circunstancia de la acción legislativa de creación y su inexorable y desmesurado carácter performativo: inevitablemente la ley dará lugar a una cadena de compromisos y tareas que implican el ordenamiento de una serie de recursos especialmente escasos, esto porque la efectiva creación de una universidad viene después de la ley. La idea de que parte de esa tarea se traslade al proceso legislativo (determinación de las condiciones concretas de posibilidad y diseño institucional) se muestra como un modo de anclar en un suelo técnico la aparente facilidad del acto sancionatorio y, por lo tanto, de reducir la discrecionalidad que se le está adjudicando a la decisión política. En el mismo sentido opera el requisito de consultar al Consejo Interuniversitario Nacional. En tanto expresión de los rectores de las universidades nacionales, la opinión de este organismo presentaría una perspectiva de pertinencia sistémica con lo que se esperaba equilibrar la consideración aislada que supone cada proyecto y de la cual no tiene mandato expreso de apartarse el estudio de factibilidad prescripto. En un caso se asigna al saber técnico y en el otro a la corporación universitaria (representada por los rectores y en la que lo político y lo técnico se suponen integrados) la capacidad de evaluar la viabilidad y pertinencia de ejecutar la decisión política.

Más allá de la política que la legislación de los años noventa, aún vigente, expresa, no ha habido una iniciativa sostenida por parte de los distintos gobiernos desde aquella década, y mucho menos una política que los trascienda, respecto de la creación de nuevas instituciones universitarias nacionales. Durante el período menemista, en el que se crearon 6 universidades en el Conurbano Bonaerense, moros y cristianos vieron una dirección política; los opositores, en términos de conspiración para desestabilizar a la Universidad de Buenos Aires y compensar en el CIN la influencia de la UCR; los oficialistas para alegar “un claro sesgo a la desconcentración del subsistema universitario metropolitano”, como pretende Del Bello (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007). El argumento del número de universidades creadas en el Conurbano puede tener otras explicaciones y de eso hablaremos más adelante, cuando analicemos la lógica que rige la dinámica de creación de universidades nacionales en todo el período. Lo cierto es que la explicación a partir de la existencia de una política universitaria para la universidad estatal en la región metropolitana tiene muchos puntos

débiles. No se conocieron estudios, ni planes; los formatos organizativos y las políticas institucionales adoptados difieren notoriamente entre sí, pareciendo haber dependido más de los responsables del diseño e implementación que de un plan. La oferta, considerada en su conjunto, es mayormente novedosa respecto de la oferta tradicional, con excepción de la implementada por la Universidad Nacional de La Matanza, y no parece poder explicarse en relación a una desconcentración de la oferta de la Universidad de Buenos Aires (sólo a esa mega universidad podría referirse una eventual política de desconcentración ya que la Universidad Tecnológica Nacional, que era la otra universidad pública de importantes dimensiones en la región metropolitana, ya estaba desconcentrada en esa etapa con sus Facultades de Avellaneda, Haedo y Gral. Pacheco). Más parece tratarse de una lectura en términos de sintaxis inversa: es decir, la adjudicación, a posteriori, de una teleología a la configuración conformada por los hechos.

La verdad es que en el proceso de expansión registrado durante el menemismo sólo en dos ocasiones la iniciativa estuvo expresamente en manos del Poder Ejecutivo: para proponer al Congreso la nacionalización de la Universidad Provincial de La Rioja (1994) –y esta es la única excepción del período anterior a la Ley de Educación Superior– y para crear el Instituto Universitario Nacional del Arte, a través de un controvertido Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) en 1996, ya con la LES vigente.

La explicación de la reticencia del Poder Ejecutivo a la creación de nuevas universidades estatales, plasmada en la normativa aprobada durante el período, puede encontrarse en la concepción de política universitaria que, conteste con las direcciones de la política respecto de la economía y del Estado, se proponía dejar en manos del mercado crecientes aspectos de la vida social y, también, la educación superior. En ese contexto, la creación de nuevas universidades estatales no resultaba funcional y las que se efectivizaron deben explicarse por otra lógica que describiremos más adelante y que, aunque en un contexto de política totalmente diferente, continuó vigente hasta ahora.

Universidades privadas

Por otra parte, y con otras herramientas, en la LES también se produce una acotación de la instancia política respecto de la autorización de nuevas instituciones privadas; habían sido autorizadas 21 instituciones nuevas desde 1989 (20 universidades y 1 instituto) y se autorizaría una universidad más el mismo día en que fue promulgada la Ley de Educación Superior.

Para las instituciones universitarias privadas, la Ley de Educación Superior introduce también, 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 a lo que establecía la nueva reglamentación de la ley N°17.604 de Universidades Privadas, intervenía las solicitudes, examinaba los proyectos e incluso debía consultar al Consejo de Rectores de Universidades Privadas y a una Comisión Consultiva que el capítulo II del Decreto 2330/93 instauraba a tal efecto. Pero es evidente que esa participación era considerada excesivamente frágil ante la decisión política y que la decisión política, para los impulsores de la Ley N°24.521, era considerada menos capaz de actuar en orden a juicios de calidad, factibilidad y pertinencia que la instancia técnica, cuando de nuevas universidades se tratara.

Las normas que expresan esa nueva política son los artículos 62 y 63 de la Ley N°24.521³ y el Decreto reglamentario N°576 del año 95, especialmente en su Capítulo II, que retoma, ahora en el marco de una nuevo texto legal, los criterios exigidos para la aprobación en el Decreto N°2330/93. 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, desaparece la requisitoria al CRUP que había establecido el Decreto N°2330 aprobado por el mismo gobierno en el año 1993.

³ ARTÍCULO 62 - Las instituciones universitarias privadas deberán constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Las mismas serán autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo nacional, que admitirá su funcionamiento provisorio por un lapso de seis (6) años, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y con expresa indicación de las carreras, grados y títulos que la institución puede ofrecer y expedir. ARTÍCULO 63 - El informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria a que se refiere el artículo anterior, se fundamentará en la consideración de los siguientes criterios: a) La responsabilidad moral, financiera y económica de los integrantes de las asociaciones o fundaciones; b) La viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico así como su adecuación a los principios y normas de la presente ley; c) El nivel académico del cuerpo de profesores con el que se contará inicialmente, su trayectoria en investigación científica y en docencia universitaria; d) La calidad y actualización de los planes de enseñanza e investigación propuestos; e) Los medios económicos, el equipamiento y la infraestructura de que efectivamente se disponga para posibilitar el cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y extensión; f) Su vinculación internacional y la posibilidad de concretar acuerdos y convenios con otros centros universitarios del mundo.

Identificando las primeras lógicas

Repliegue de la política

Tanto para la creación de universidades nacionales como para la autorización de las privadas, el Poder Ejecutivo se retira de la política en el gesto de confiar la política a la ley y los objetivos de esa política; la calidad, a la técnica y a la competencia y la pertinencia, al mercado. En la ley se definen instrumentos que transfieren parcialmente la decisión de la órbita estrictamente política a la esfera técnica. La intención parece ser, en ambos casos, restrictiva; subyace un juicio crítico sobre el modo que adquirió la expansión del sistema mediante el procedimiento de creación de nuevas instituciones y se trata de encauzar y, probablemente también de contener, la tendencia expansiva en esta línea.

En el caso de las instituciones privadas es evidente la intención de sujetar la autorización sólo al juicio de calidad, desistiendo de cualquier consideración de pertinencia; para las instituciones públicas se propicia el juicio de calidad pero al mismo tiempo se propone la intervención, aunque no vinculante (no podía ser de otro modo), del sistema, histórica y naturalmente reticente a la expansión y a la competencia, especialmente en épocas de restricciones presupuestarias como las que se vivían.

Efectividad de la política restrictiva

Haciendo algo parecido a un balance, para el caso de las instituciones privadas podría afirmarse que la política alcanzó cierto éxito. Sólo comparando el número de instituciones autorizadas antes y después de la LES se ve la efectividad de la política restrictiva. Bajo el régimen previo en cualquiera de sus dos etapas: desde 1990 hasta diciembre de 1993 en que se dictó el Decreto N°2330/93, se autorizaron catorce (14) universidades y un (1) instituto; a partir del dictado de ese decreto y hasta la vigencia de la LES en agosto de 1995, se autorizaron otras siete (7) universidades⁴. En los catorce años que lleva de vigencia la nueva normativa, o si se prefiere, en los trece años que han pasado desde que se

⁴ En este número se cuenta también a la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán que fue autorizada en 1994 y colapsó a mediados de 1999 con la quiebra del Banco Mayo con el que estaba vinculada la Fundación que originó la universidad. Por Decreto N°1207 de 2002 se dejó sin efecto su autorización provisoria y se ordenó su clausura definitiva. Lo mismo sucedió con el Instituto Universitario Patricios, ligado a otro banco quebrado, el Banco Patricios.

puso en funcionamiento la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), se han autorizado apenas doce (12) institutos universitarios y dos (2) universidades⁵, con lo que se pasó de un ritmo de algo más de cuatro autorizaciones por año a casi una. Esta reducción a un cuarto de la cantidad de autorizaciones anuales no se debe a la ausencia de proyectos; en sus años de existencia la CONEAU lleva considerados más de noventa (90) proyectos institucionales de nuevas instituciones privadas. Los efectos de la nueva normativa estimularon estrategias institucionales de expansión por la vía de radicación de carreras universitarias en instituciones de educación superior no universitarias, según señala la propia CONEAU en su *Declaración sobre sedes y subsedes* (CONEAU, 1998), y se puede verificar en la actuación de los CPRES y el Consejo de Universidades respecto de los casos de aplicación del Decreto N°1047/99 (Pérez Rasetti, 2009) (SE CPRES Memoria 2008/09).

Para el subsector universitario nacional también puede comprobarse una fuerte reducción en el número de instituciones a crearse. Durante el período de gobierno de Menem posterior a la sanción de la LES, sólo se creó una, el Instituto Universitario Nacional del Arte, y como iniciativa del Poder Ejecutivo, lo que ya resulta toda una excepción a la modalidad anterior.

Las nuevas casas de altos estudios desde 1995 hasta 2003 son sólo cuatro. Dos universidades en 2002 (Universidad Nacional de Chilecito y del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires) y tres institutos universitarios, uno en el régimen de universidades nacionales (IUNA) y 2 de fuerzas de seguridad (Gendarmería y Seguridad Marítima). Sin embargo, esta reducción significativa en el número de instituciones estatales creadas, no puede asignarse directamente a la política instaurada en la Ley de Educación Superior. No como en el caso de las instituciones privadas, ámbito en el cual la acción de la CONEAU es evidente. Más bien debe considerarse una cantidad de factores, entre los cuales la ley es más la expresión de una voluntad política que un dispositivo actuante, y parecen gravitar más otros factores como la dispersión y conflictividad de las fuerzas políticas que impidieron la configuración de escenarios favorables a sancionar

⁵ Dos de aquellos institutos universitarios autorizados con intervención de la CONEAU (ISALUD y Gastón Dachary) han devenido universidades en el final del trámite de autorización definitiva. Para esta metamorfosis institucional se ha considerado en los dos casos que era suficiente la decisión del Poder Ejecutivo y no se ha exigido la opinión de la CONEAU. El argumento legal parece débil ya que se sustenta en el hecho de que estas instituciones habían ya alcanzado una complejidad disciplinaria compatible con la condición institucional de universidad. Esto no deja de llamar la atención ya que se supone que la ley, en su condición de Institutos Universitarios, no les permitía este tipo de expansión.

este tipo de iniciativas en el Congreso. De hecho, en todos los casos de este período, el Poder Ejecutivo, aún cuando no fue el autor de la iniciativa, tuvo un protagonismo mayor que en la etapa anterior.

Respecto de la LES, el mismo Consejo Interuniversitario Nacional, que ha sido en ocasiones muy crítico con esa norma en general y especialmente con algunos de sus artículos, contrario sensu, en lo que respecta al artículo 48 actuó apropiándose de él enfáticamente e incluso ha reclamado en varios acuerdos plenarios que se preste especial atención a sus opiniones vertidas en este marco. La posición del CIN, habitualmente crítico con las iniciativas legislativas para incorporar nuevas instituciones nacionales al sistema, seguramente ha contribuido a desalentar la aprobación de algunos proyectos, pero es evidente que esta opinión no ha sido nunca determinante, según puede verse en un análisis comparado de los casos y revisando las idas y vueltas que el propio CIN ha mostrado respecto de algunos proyectos.

Como dijimos, la situación general del país tuvo lo suyo para que estos proyectos no surgieran o no lograran las condiciones políticas necesarias para prosperar. Durante su segundo mandato, Menem fue sufriendo un notorio agotamiento político y fue creciendo el peso de la oposición. La problemática universitaria estuvo hegemonizada por los intentos de recorte presupuestario, la efectiva limitación de su ejecución y la resistencia de la comunidad universitaria a esos ajustes. No era el mejor clima para que prosperaran proyectos de creación de nuevas instituciones estatales que, por otra parte, el Poder Ejecutivo tampoco quería.

La crisis del 2001 al 2003: Gobiernos de la Alianza y de Duhalde

Nuevo despliegue de la política

El gobierno de la Alianza no impulsó nuevas creaciones y rápidamente se vio inmerso en una crisis política, institucional, económica y presupuestaria que incluso tuvo episodios que pusieron a la universidad ante una amenaza concreta de quedar desfinanciada. No pueden notarse cambios respecto de la política para la expansión del sistema que merezcan una mención.

Pero es muy otra época, se trataba de un gobierno de legitimidad adquirida en la emergencia, y en esos dos casos la iniciativa en realidad no correspondió

al Poder Ejecutivo, que se limitó a apropiarse de los proyectos ya presentados por los senadores Yoma y Baglini⁶, a raíz de la presión legislativa ejercida en el marco de la discusión del presupuesto de ese año⁷.

Ya con Duhalde en la presidencia de la Nación nos encontramos con dos excepciones que ya mencionamos, creadas apenas a un año del epicentro de la crisis de diciembre de 2001. En un mismo día de diciembre de 2002 Duhalde firmó sendos Decretos de Necesidad y Urgencia creando las Universidades Nacionales de Chilecito y del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, acciones que luego tuvieron que ser regularizadas con la necesaria sanción legislativa (2003). Esta acción inédita del Poder Ejecutivo se da en un contexto de crisis, pero justamente, la particularidad de sus circunstancias permite encontrar una explicación a esa excepcionalidad, permitiéndonos afirmar que la propia crisis resultó para estos casos una suerte de viento a favor. La Universidad Nacional de Chilecito era un proyecto del senador Yoma que proponía escindir la sede de la Universidad Nacional de la Rioja situada en esa localidad. Esa intención expresaba un conflicto político provincial que se continuaba en los claustros entre las autoridades de la sede y las de la universidad. El Presidente Duhalde no tenía ninguna razón para adherir a la causa de las autoridades de la universidad, alineadas con Menem con quien estaba enfrentado; además, la situación política del Poder Ejecutivo, frágil y necesitada de consensos difíciles de obtener en un ambiente político que la crisis había hecho estallar en infinidad de fragmentos, lo hacía susceptible de presiones, especialmente en el Senado donde estaba en tratamiento la ley de presupuesto. Por su parte, la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires también se originó en el proyecto de un senador, pero de la Unión Cívica Radical, Baglini, como Universidad Nacional de Junín, ciudad donde estaba situada su sede principal. En ambos casos había instituciones previas, la sede Chilecito de la Rioja y el Centro Universitario de Junín a cargo de las Universidades Nacionales de La Plata, Buenos Aires y Rosario. En los dos casos ya existían partidas presupuestarias

⁶ El proyecto de Baglini proponía la creación de la Universidad Nacional de Junín.

⁷ En el caso del IUNA también hubo antecedentes legislativos; fueron presentados proyectos de ley de creación de la Universidad Nacional del Arte por los diputados Álvarez García, Margarita Sobrino y Carlos Castro y también por el senador Ricardo Laferriere pero no tienen una conexión directa con el decreto de creación del IUNA. Debemos agregar que también hubo, para este caso, secuelas legislativas. El Senador Moreau presentó en 1997 un proyecto de creación del IUNA y en 2000 otro de creación de la Universidad Nacional del Arte, con la intención de refundar, recuperando la iniciativa para el Congreso, el ya creado IUNA; ninguno prosperó, pero los dos dan cuenta de una conflictividad respecto de la iniciativa del Poder Ejecutivo.

asignadas, lo que destrababa los obstáculos que la crisis hubiera antepuesto en ese rubro. El CIN produjo su opinión de acuerdo al artículo 48 de la LES, es decir, respecto de los proyectos de ley y lo hizo el 13 de diciembre de 2002, es decir, apenas 3 días antes de que el Poder Ejecutivo dictara los decretos de necesidad y urgencia para crear ambas instituciones. En el caso de la UN-NOBA (Junín, en la Resolución del CIN, como en el proyecto) la opinión es decididamente favorable y se funda especialmente en el apoyo de las tres universidades comprometidas en el Centro Universitario Regional. Respecto de Chilecito, la resolución resulta en su desarrollo mayormente favorable, aunque se citan las opiniones de la Universidad Nacional de La Rioja, obviamente en contra (pero no se las reproduce) y también se señala el hecho, visto como negativo, de que se funda en una sede de esa universidad. Las conclusiones, sin embargo, son realmente sibilinas, decididamente ambiguas. Sin embargo, el texto conduce a una valoración favorable a la iniciativa que será decreto tres días después. Obviamente, la confluencia de intereses políticos coyunturales alcanzó también al CIN.

La negativa del CIN a la fragmentación

En este período el CIN ha sido reiteradamente crítico respecto de la creación de universidades a partir de sedes de otras existentes y en este caso, tenuemente, trata de mantener la coherencia. La situación de las sedes de Junín y Pergamino era diferente; eran compartidas y no revestían carácter de unidad académica formal para ninguna de las tres universidades implicadas, así que el caso merecía otro tratamiento. La fragmentación de una universidad para crear de esa sede una nueva se fundamenta en la autonomía universitaria y en la defensa del patrimonio institucional. También en una improbable tradición que, en realidad, parece mostrar lo contrario: casi todas las universidades nacionales creadas a partir de 1955 han sido creadas a partir de sedes pre existentes de otras universidades nacionales. Una clara excepción a esta regla son las seis creadas en el Conurbano durante la presidencia de Menem, con excepción de la Universidad de La Matanza que reconoce como antecedente local actividades académicas de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Esa posición se consolidó durante la etapa de los gobiernos Kirchner y obligó a la acción mediadora del Poder Ejecutivo para lograr el apoyo a las dos primeras creaciones del período. En el caso de la Universidad Nacional de Río Negro, ante la resistencia del sistema expresada en una resolución del

Comité Ejecutivo del CIN, el reclamo de la Universidad Nacional de Cuyo y el Instituto Balseiro y –probablemente en mucho menor medida– la de la Universidad Nacional del Comahue, demasiado debilitada por su propia crisis interna, el Poder Ejecutivo intercedió para que se modificara el proyecto original que dividía en dos instituciones al Comahue para crear una sola universidad en Río Negro, pero sin afectar a aquella ni al Balseiro. Este proyecto consiguió revertir el rechazo del CIN y convertirlo en apoyo. En el caso de la Universidad Nacional del Chaco Austral, fue un veto del Poder Ejecutivo el que, sin revertir la escisión de la Facultad de Agroindustria de la UNNE, concilió los ánimos con una curiosa formalidad, que la universidad mantuviera la facultad y el presupuesto correspondiente, aunque la facultad estaría vacía, incluso vacía de nombre, para que la UNNE mantuviera el equilibrio en la cantidad de facultades y en su distribución territorial entre Chaco y Corrientes. El presupuesto correspondiente a la FAI se aplicaría al desarrollo de una facultad que ocuparía el lugar vacío dejado por la que había dado origen a la nueva universidad radicada en Sáenz Peña.

Otras racionalidades en la creación de nuevas universidades nacionales: Configuraciones, *oportunidad política coyuntural*

Revisada la normativa, que ha sido hasta ahora la única expresión de política para la creación de nuevas universidades nacionales, es posible buscar una racionalidad oculta bajo esta serie de iniciativas de legisladores que, en tanto tales, aparecen aisladas pero no lo son tanto si se las mira en conjunto. Lo común es que los proyectos caminan en pareja o en grupo; un poco porque la rutina legislativa los ordena y reúne para su tratamiento en las Comisiones, otro poco porque sus autores o promotores, en las distintas instancias de análisis (distintas comisiones y cámaras), tienden a solidarizarse y a procurar un tratamiento conjunto.

Los casos analizados corresponden al período de vigencia de la LES y abarcan incluso a los que fueron aprobados por el Congreso durante 2009. Proponemos llamar a esta racionalidad subyacente, que no depende de una planificación, sino que es el resultado de una configuración de prácticas políticas sectoriales, en distintos ámbitos y su conjunción con determinadas coyunturas, “*lógica de oportunidad política coyuntural*” y vamos a analizar su configuración a partir de la verificación de todos o casi todos estos rasgos recurrentes o constantes:

- No interviene formalmente el Poder Ejecutivo ni el Ministerio de Educación hasta el momento de la promulgación o veto parcial de la ley;
- El proyecto no adscribe a ninguna planificación conocida que haya sido elaborada por alguna instancia oficial. La planificación es autónoma y *ad hoc*, se origina en el proyecto y lo justifica. No incluye una serie de acciones previas ni ulteriores, más allá del desarrollo de la institución propuesta.
- El estudio de factibilidad establece una justificación aislada del proyecto y considera al sistema sólo de modo radial, con centro en la universidad propuesta.
- El proyecto alega una condición de equivalencia geográfica con otras propuestas que han logrado concreción legislativa, y en cierta medida lo cumple. Esta condición se verifica de diversos modos, o porque el proyecto se propone como universidad de una provincia que no la posee (específicamente, aunque haya sedes de otra universidad nacional en su territorio), como en los casos recientes de Tierra del Fuego, Río Negro y Chaco Austral⁸, o cuando existiendo una universidad en la provincia, la nueva institución se propone para una localidad diferente de la capital pero de importancia relativa en la provincia; o por las dos condiciones combinadas, como en el caso de Chaco Austral, o por la equivalencia directa con otras localidades de la provincia que ya tienen su universidad (Villa María; las universidades creadas para los partidos del Conurbano Bonaerense en los años 90 y en 2009).

⁸ En el caso de Tierra del Fuego la presencia universitaria nacional era mínima, con una sede de la Universidad Nacional de la Patagonia “San Juan Bosco” en Ushuaia y una Facultad Regional de la UTN en Río Grande. La sede de la UNPATSB no nunca dejó de ser realmente marginal y la UTN, por su condición de universidad distribuida en todo el país y su carácter especializado en ingeniería, al momento de anotar una universidad de una provincia, no cuenta. En los casos de Chaco y Río Negro las cosas fueron diferentes ya que en cada una de esas dos provincias estaba radicada una de las dos universidades biprovinciales/regionales que aún existen más allá de la UTN que ya señalamos como caso especial fuera de norma. La Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) divide sus facultades entre Corrientes y Chaco, y la del Comahue, quizás en menor medida, sus sedes y carreras en Neuquén y Río Negro. Es cierto que la tendencia verificada en la historia muestra que las universidades regionales fueron dividiéndose para dar lugar a nuevas universidades coincidentes con un ámbito y denominación provincial; sin embargo, es interesante cómo, en gran medida por la acción del Consejo Interuniversitario Nacional, esa modalidad se evitó expresamente en esta etapa.

- Existen ciertas acciones locales que, independientemente de su intencionalidad original, son susceptibles de ser convertidas, a posteriori, en una configuración justificadora y antecesora.
- Se verifica, en el ámbito legislativo, una confluencia de intereses entre sectores políticos diferenciados (incluso dentro de un mismo partido).
- Los promotores locales gozan de un posicionamiento político de relativa incidencia nacional.
- El o los principales patrocinadores del proyecto se encuentra sólidamente posicionado en la coyuntura dentro del espacio político de pertenencia. Esta característica y las dos anteriores, resuelven el consenso legislativo y consiguen hacer gravitar el apoyo del Poder Ejecutivo.
- Existe, en la región o municipio para el que se propone la universidad, un desarrollo universitario localmente mostrado como no satisfactorio o que con el tiempo se ha vuelto insuficiente.

Lógicas de la expansión de las instituciones privadas

Para configurar la lógica de la expansión del sector privado a partir de la vigencia de la Ley de Educación Superior debemos analizar algunas variables que aplican en dos instancias de esferas diferentes: el surgimiento del proyecto en el sector privado y su aprobación en el ámbito público.

Condición institucional: si se analizan los proyectos presentados confrontándolos con los aprobados, los que más éxito alcanzan son las propuestas de institutos universitarios; se aprobaron 11 contra sólo 2 universidades.

Localización: las nuevas instituciones se sitúan en grandes ciudades donde existen recursos humanos formados disponibles y un mercado de relativa importancia para la oferta educativa. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido el emplazamiento preferido de las instituciones que se han propuesto y han alcanzado la aprobación de la CONEAU y del Poder Ejecutivo, con ocho (8) de las trece (13) instituciones. Le sigue Rosario con dos y luego Tucumán, La Plata y Misiones con 1 cada una.

Estrategias del grupo promotor: Las instituciones universitarias privadas requieren la constitución previa de un grupo promotor, constituido con personería jurídica como Fundación o Sociedad Civil sin fines de lucro y con antecedentes en el ámbito educativo, académico o de investigación. Analizando la trayectoria

previa de estos grupos y el punto desde el cual se posicionan para proponer la creación de una institución universitaria, según consta en los antecedentes que analiza la CONEAU para otorgar la aprobación al proyecto institucional y, luego, el Poder Ejecutivo para otorgar el reconocimiento provisorio, pueden describirse dos estrategias diferenciadas:

- *Posicionamiento profesional o ideológico*: son grupos que tienen actuación previa en su campo profesional o en un campo ideológico y que buscan la institución universitaria como modo de consolidar su posición en el campo, prestigiarse y reproducir sus saberes a través de la formación de profesionales. En este encuadramiento ubicamos a siete (7) de las trece (13) nuevas instituciones: cinco (5) del área de la salud, una (1) de teología y una (1) de administración y negocios. En algunos casos pertenecientes al campo de administración y negocios y de salud (psicoanálisis) podría hablarse de una combinación entre ambos perfiles, profesional e ideológico.
- *Adquisición del estatus institucional universitario (upgrade)*: se trata de los casos de IES no universitarias que se convierten en instituciones universitarias. Son cuatro (4), una (1) del área de salud, una (1) de informática y dos (2) de administración y negocios; y las dos (2) universidades. Corresponde señalar que a esta estrategia corresponde un gran porcentaje de los proyectos institucionales que la CONEAU ha rechazado. En esos casos se bastante evidente la precaria concepción de lo universitario que expresan los proyectos. Todo se reduce a agregar uno o dos años a los planes de estudios de la Institución de Educación Superior no Universitaria original y, sólo en ocasiones, mechar algunos conceptos elementales sobre investigación y extensión, absolutamente marginales a la institución. Esta tendencia, que también se expresa en las estrategias de expansión institucional de articulación entre universidades e IES, tanto en la modalidad de articulación con ciclos complementarios a distancia, semi-presenciales o en la radicación de carreras universitarias en la institución terciaria no universitaria, merece un estudio especial aún pendiente. Podemos conjeturar, a partir de las aproximaciones al tema que pudimos realizar al describir estas estrategias de expansión, que probablemente se deba a la fuerte imagen simbólica que tiene en la cultura nacional la universidad como factor de movilidad social ascendente y, como correlato, cierta debilidad de identidad de la educación superior no universitaria, según diagnósticos realizados por diferentes trabajos,

especialmente los propiciados últimamente por el Instituto Nacional de Formación Docente y el Instituto Nacional de Educación Técnica.

Estrategias institucionales de expansión geográfica: subsedes, extensiones áulicas, centros de apoyo distante

Paralelamente a la expansión del sistema por creación de nuevas instituciones se fue dando desde comienzos de la década de los noventa, pero especialmente durante la segunda mitad, otra modalidad de expansión a partir de las propias instituciones existentes. El incremento de los casos coincide con la vigencia de la Ley de Educación Superior, en parte porque, como señala la CONEAU en un trabajo ya citado (1998), la asociación con universidades fue una modalidad elegida por IES que intentaron convertirse en universidades y fueron rechazadas, pero también por otras que eligieron este camino de expansión a partir de un interés convergente con algunas universidades. Por otra parte, el artículo N°8 de la LES establecía esa posibilidad expresamente, con la intención de promover la articulación entre instituciones de uno y otro subsistema. En realidad, la ley se limitaba a estimular, con esa mención, algo que de hecho las universidades podían hacer en el marco legal previo, pero que ahora resultaba también de interés para las instituciones estatales ya que en este contexto podían cobrar por servicios de docencia, incluso sin las limitaciones del artículo N°59, inc. c) tercer párrafo de la LES, ya que lo hacían indirectamente, a través de la institución asociada, y de ese modo podían financiar la actividad y estimular a los docentes a participar mediante la percepción de un ingreso adicional.

En estas estrategias institucionales de expansión podemos reconocer *modos y lógicas* diferentes. A los modos nos hemos referido en trabajos anteriores (Pérez Rasetti, 2009a y 2009b), así que aquí nos limitaremos a hacer un resumen a los efectos de recordar aquello y poner en contexto las lógicas institucionales de la expansión que describiremos después.

Modos de las estrategias de expansión⁹

Los modos de las estrategias institucionales de expansión pueden clasificarse en dos grandes grupos, los desarrollos basados en esfuerzos propios y los realizados mediante algún tipo de asociación con otras instituciones de diverso orden.

⁹ Para un descripción más detallada de los modos, ver Pérez Rasetti (2007).

En el primer grupo podemos reconocer a su vez otros dos, los basados en la presencialidad, que se diferencian entre sí por la densidad institucional de las sedes que realizan la expansión, según se constituyan como unidades académicas (es decir, con cierto nivel de descentralización, autoridades propias y representación en la organización institucional¹⁰), subsedes (tienen densidad institucional pero dependen de unidades académicas centrales), o extensiones áulicas (las actividades son precarias desde el punto de vista institucional y suponen un traslado parcial de actividades de docencia originadas en unidades académicas centrales, no tienen representación en la estructura ni se diferencian sus estudiantes de los de la sede central de cada carrera).

La otra modalidad dentro del grupo la constituyen los casos de sistemas de educación a distancia, ya sean estos semi-presenciales o totalmente virtuales, en los que los desarrollos dependen completamente de la institución proveedora de los servicios de docencia o de ésta y del estudiante, aunque tengan sistemas de apoyo distante localizados fuera de la sede principal.

Para las estrategias realizadas mediante algún tipo de asociación distinguimos varios modos. La articulación con IES no universitarias puede realizarse como modo de extender el inicio de una o varias carreras a la IES con la que se establece convenio, radicando en sede de la IES la parte terminal o complementaria de una carrera de grado, por cuenta de la universidad o, sin que exista articulación con alguna carrera no universitaria, radicando carreras de la universidad en una IES.

Existen también casos de asociación entre universidades, pero se da fundamentalmente en opciones de posgrado, cuando una universidad requiere la mayor experiencia de otra para formar académicos o profesionales en ese nivel. Esta modalidad supone una expansión pero sólo circunstancial; su objetivo principal es la formación de grupos en áreas de vacancia geográfica. Se han dado casos también de este modo para carreras de grado de ciclo complementario o segundo ciclo y aún algunos para carreras de grado completas, pero es mucho menos común.

Los modos asociativos se extienden también a organismos e instituciones no educativos, ya sean estos organismos públicos (ministerios nacionales o provinciales), empresas estatales o municipios. En asociación con municipios se ha constituido una modalidad con identidad propia, en general a partir de la iniciativa de los municipios, mediante la creación de centros regionales a los

¹⁰ Las carreras son oficialmente de esa sede y los alumnos se informan al sistema como cursantes en la localidad donde está emplazada la sede.

que invitan a participar a universidades; varios de estos centros se encuentran en pleno desarrollo en la provincia de Buenos Aires y alguno en el este de la provincia de Córdoba.

La asociación con entidades no educativas no estatales presenta muchas variantes. Para los casos de presencialidad, generalmente con cursados intensivos, se prefiere la asociación con gremios o mutuales. La educación a distancia basada en centros de apoyo distante, centros facilitadores o equivalentes establece relación con una gran diversidad de interlocutores, que pueden en muchos casos ser pequeñas empresas o personas físicas. Dentro de esta modalidad ha aparecido en los últimos años un nuevo sujeto proveedor de servicios educativos en calidad de intermediario o minorista. Se trata de empresas que gestionan en centros de apoyo distante propios, ofertas a distancia de distintas universidades. La más extendida es Aldea Global. Suelen no ser exclusivas y ofrecen carreras de distintas instituciones y distintos niveles de enseñanza.

Criterios y constantes de las estrategias de expansión

Respondida arriba la pregunta por los modos de la expansión institucional, nos queda una segunda pregunta por responder, acerca de las dinámicas que impulsan estas estrategias y los criterios y constantes que las caracterizan. Encontramos seis criterios o constantes diferenciadas que actúan combinadamente para explicar y/o caracterizar las estrategias institucionales de expansión:

a) Dinámica de mercado

Tanto para el caso de las instituciones privadas como para las nacionales, la dinámica de mercado es dominante, con muy pocas excepciones que se verifican cuando la oferta expandida se ofrece a los estudiantes gratuitamente. Pero incluso en algunos de estos casos, en los que los costos son soportados por alguna organización (organismo, municipio o gremio) lo que determina la expansión de la oferta es la posibilidad de financiarla y de estimular a los docentes con fondos provenientes no del tesoro sino de la propia actividad. La dinámica de mercado es, entonces, mayormente decisiva a la hora de seleccionar la localización, de definir el tipo de oferta y de establecer el modo y las condiciones en que se realiza.

En este marco hay diferencias entre las instituciones privadas, en que la dinámica de mercado es asumida por iniciativa institucional, y las estatales en las que, mayoritariamente, depende de grupos académicos posicionados en entidades de segundo nivel, ya sean facultades o unidades académicas con alguna otra denominación. Sólo en algunos casos estatales la iniciativa corresponde a las autoridades institucionales; se trata generalmente de universidades relativamente nuevas, de diseño no tradicional, que formalmente asumen estos modos de expansión y lo mantienen centralizado.

En los contados casos en los que no se responde a la dinámica del mercado, también se trata de iniciativas institucionales que responden a una misión expresamente asumida por la universidad. En esos casos también se verifica que la expansión se limita al área de influencia directa de la universidad.

b) Elusión de la especificidad de los modos

Si bien generalizar sería excesivo, puede decirse que basta esa salvedad previa para quedar autorizados a señalar que esta lógica está muy extendida. Por elusión de la especificidad de los modos entendemos una conducta institucional que implementa una carrera con alguna modalidad diferenciada respecto de sus propias ofertas clásicas, sin hacerse cargo de las características peculiares del modo adoptado en la estrategia institucional de expansión. Este comportamiento es paradójico porque algunas consecuencias derivadas del *modo* (por ejemplo, la comodidad de los horarios para los casos de EaD o los cursados intensivos, por ejemplo) se publicitan. Pero a todos los efectos académicos y estadísticos, la modalidad no es visible. En la radicación de carreras en IES se proclama la equivalencia de calidad entre la sede principal y el nuevo asentamiento de la carrera o del segundo tramo de la carrera universitaria, pero no existe ninguna práctica de control de calidad sobre el primer tramo curricular a cargo de la IES con la que se conviene y, muchas veces, es fácil advertir que tanto la gestión de gobierno, administrativa y curricular está, en la práctica, en manos de la IES no universitaria respectiva; estas tercerizaciones son asimilables a las franquicias comerciales, lo que resulta un fenómeno al menos curioso si se tiene en cuenta que el sistema universitario argentino está conformado por instituciones estatales que mayoritariamente mantienen una fuerte convicción de gratuidad, y por instituciones privadas sin fines de lucro.

c) No de inversión; en todo caso, de renta

En línea con la observación que planteamos en el párrafo anterior, se verifica otro criterio respecto de las estrategias de expansión. Más allá de los discursos (y de las excepciones), es muy fácil advertir que se trata de maximizar la renta y que las inversiones son mínimas. Esta afirmación vale también para las estrategias de expansión de instituciones estatales, siempre que la universidad perciba algún tipo de compensación económica por el desarrollo o las ofertas. Casi no existe el caso en que la actividad se realice por sus costos, es decir, sin que existan ingresos propios excedentes derivados de la actividad. En algunos casos hay gastos de estructura que afronta la institución con su presupuesto oficial, pero no se contabiliza al momento de decidir la disponibilidad de los recursos ingresados, que siempre incluyen los estímulos a los directivos y docentes involucrados. En el caso del sector privado las cosas se dan de la misma manera, pero los cálculos son más cuidadosos y hay una sola cuenta de gastos.

Es muy evidente, entonces, que estos emprendimientos están, más allá de cualquier declamación, motivados por la rentabilidad más inmediata y que es muy difícil encontrar en estas extensiones áulicas o pretendidas subse-des, inversiones en infraestructura, equipamiento y formación o contratación de recursos humanos que puedan compararse con las que las instituciones realizan en sus sedes principales.

Hay casos que conviene diferenciar. En el *modo* correspondiente al primer grupo, cuando la expansión regional se realiza mediante unidades académicas o sedes regionales con identidad institucional, las inversiones se perciben y no corresponde la caracterización que hicimos en el párrafo anterior. Sin embargo, cuando esto se da en instituciones estatales y las sedes son creaciones posteriores a la etapa fundacional de la universidad, la falta de financiamiento específico para esos emprendimientos resulta en efectos parecidos a los señalados arriba: oferta orientada a la mayor demanda, sin adecuación a las necesidades específicas de cada región; desproporción de recursos disponibles y aplicados respecto de la sede principal.

d) Oportunismo (en términos biológicos)

La expansión no resulta de una planificación que atienda a objetivos institucionales de función social ni a diagnósticos que establezcan las prioridades y necesidades de las distintas regiones o zonas. La dirección la establece la opor-

tunidad; se va hacia donde hay una demanda explícita o condiciones para esa demanda explícita. Y se va con la oferta más obvia respecto de esa demanda.

e) Ofertismo

Este criterio es complementario del anterior. La oportunidad convoca de manera más o menos indefinida y lo que se implementa (se *lleva* a la nueva sede) es lo que la universidad decide, es decir aquello que le cierra económica y políticamente, entendiendo estos dos polos como extremos de un continuo en el que las instituciones privadas se orientan hacia el primero y las estatales, hacia el segundo.

f) Posibilismo

No encontramos mejor denominación para este criterio, y la mantenemos a pesar del riesgo de incurrir en excesivos neologismos, porque ilustra lo que queremos describir. Lo posible es, en todos los casos, el límite que se impone a lo que se expande de las capacidades para educar de la sede principal. En el caso de las universidades estatales que establecen subsedes gratuitas, sin financiamiento externo, lo posible es el principio determinante en la selección de la oferta. Ese posibilismo se constituye con una serie de variables: posibilidad económica, impacto (en número de estudiantes), disposición de las autoridades inmediatas de las carreras, disponibilidad de los profesores que deben ser convocados.

Consecuencias

La expansión geográfica basada en las estrategias institucionales, con lógica de mercado, tiene sus limitaciones a la hora de pensar en un sistema universitario (incluso en un sistema de educación superior, ya que involucra en muchísimos casos a IES no universitarias) coherente con las necesidades regionales. Por lo pronto, reproduce las desigualdades geográficas ya que tiende a concentrar la nueva oferta en los centros más poblados en donde ya existen instituciones de educación superior o, si no, hacia los que dirigen sus estrategias expansionistas varias instituciones.

Como consecuencia de lo anterior, se genera sobreoferta en algunas disciplinas, las más convocantes. Puede decirse que eso, en la medida en que hay

demanda, no está mal. Probablemente, pero también es cierto que siempre queda pendiente la atención de otras necesidades, menos directas, menos favorecidas por el imaginario popular, pero no por eso menos necesarias para el desarrollo de la sociedad.

Definitivamente, las estrategias institucionales de expansión no resuelven las necesidades de formación superior que nuestra sociedad requiere. O, si se quiere ver desde el otro lado, no puede dejarse en manos del mercado la expansión de la educación superior, si se quiere apuntalar el desarrollo equitativo de la sociedad en su sentido más federal. Para eso es necesaria la inversión del Estado, una inversión específica, que respalde una expansión planificada y cooperativa del sistema, realizada desde la suma inteligente de sus capacidades.

Políticas para la expansión 2003-2010

Contexto

Antes dijimos que, respecto de la creación de nuevas instituciones, la única política explícita seguía siendo la establecida durante los años noventa en la legislación y la normativa reglamentaria de la Ley de Educación Superior. Dijimos también que la creación de nuevas instituciones nacionales había mantenido un mismo patrón desde el primer gobierno de Menem hasta los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, pero hicimos la salvedad de que había matices que modificaban totalmente el sentido de lo que parece igual en una y otra etapa. En esta clave deben interpretarse tanto las repetidas modalidades de la expansión por creación de nuevas instituciones como la enunciación, por parte del Ministerio de Educación, de una línea de política de expansión explícita a partir de septiembre de 2009.

De cualquier manera, hasta principios de 2011 el Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior había dado magros resultados en términos de expansión del sistema, ya que, más allá de acciones preparatorias, sus efectos pudieron verse más en los aspectos de “control” de la expansión institucional que en la efectivización de una política de Estado para la creación planificada de nuevas instituciones, sedes o centros, cuestión que aunque está prevista en la formulación del Programa, aún no fue abordada.

Aun cuando esta carencia fue notoria y se hizo más explícita durante el tratamiento de los proyectos de creación de universidades nacionales, varios de los cuales se concretaron a fines de 2009 (es decir, en forma paralela a la

creación del programa), la expansión del sistema en los dos gobiernos Kirchner adquirió un sentido distinto respecto de los gobiernos anteriores. A pesar de que la expansión concreta siguió teniendo los mismos componentes heredados de los gobiernos anteriores, pero especialmente de la segunda parte de los años noventa (es decir, del período menemista con Ley de Educación Superior), es el contexto el que le otorga un nuevo sentido. Definitivamente, son las grandes líneas de política las que cambian en los gobiernos de ambos Kirchner y ese cambio de sentido califica incluso políticas inerciales que dejan que desear en cuanto a los modos en que se alcanzan las decisiones y que no tienen ningún asidero programático, como la creación de nuevas instituciones universitarias. La expresión antagónica que se esgrime en estos gobiernos respecto de los “años noventa” en lo declarativo, pero especialmente las acciones tendientes a la recuperación del rol principal del Estado, de su acción promotora y reguladora, impactan en la relación con el mundo universitario, especialmente en el estatal de una manera contundente. Más específicamente para el sector se explicita un compromiso del Estado con el sostenimiento y el desarrollo de la educación superior, reforzado por un compromiso similar con el desarrollo científico y tecnológico que impacta en las universidades. El aspecto principal es relativo al financiamiento, punto en el que se expresaba el ajuste y la orientación al mercado de la política neoliberal de los años precedentes. Desde 2003 el Estado tomó una actitud totalmente opuesta haciéndose cargo, primero, de las deudas originadas en las sub-ejecuciones forzadas que provocó el gobierno de Menem como modo de ajuste presupuestario. Esas deudas fueron progresivamente abonadas. Se recuperó en la práctica la centralización de la política salarial con lo que se volvió atrás uno de los más decididos pasos de los ejecutados en los noventa para impulsar a las universidades a una dinámica de mercado. Se abrieron las negociaciones paritarias y el Estado se asumió solidario 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 recompusieron progresivamente los salarios y los presupuestos universitarios. 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 acreditaciones¹¹.

En este contexto de consideración prioritaria para la inversión en educación superior, la aceptación del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner de las nuevas universidades impulsadas por distintos sectores de la política nacional sin la existencia de un plan o de prioridades debatidas, no parece un gesto irresponsable, sino la aceptación de ciertas lógicas locales que son asumidas con el compromiso presupuestario y el acompañamiento político correspondiente.

Regulación de la expansión institucional

Las políticas de regulación de las estrategias de expansión de la educación superior, impulsadas a partir de 2006 mediante el recurso de recuperar la capacidad de control de los organismos del sistema universitario en el marco de la normativa existente, fundamentalmente el Decreto N°1047/99, la hemos analizado en un trabajo anterior (Pérez Rasetti, 2009). De cualquier manera, cabe decir aquí que se trata de una política coherente con la concepción general de los gobiernos Kirchner de recuperar el rol del Estado como regulador, mediador y garante de los derechos de los ciudadanos y promotor del bien común. En este caso, el objetivo principal fue el de disciplinar la lógica de mercado imperante en las estrategias de expansión, promover la aplicación de criterios de calidad y compromiso institucional en los emprendimientos de expansión y pertinencia, reactivando el protagonismo del propio sistema a través de los organismos de participación de las universidades y jurisdicciones provinciales (el Consejo de Universidades, los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior).

Además de la recuperación de la vigencia del Decreto N°1047/99 que regula la instalación de carreras fuera de la región originaria de una universidad, se normalizó la situación de las sedes, subsedes y extensiones áulicas instaladas irregularmente; mediante la Resolución ME N°1671/06 se convocó a las instituciones responsables y fueron evaluadas; se discutieron y aprobaron lineamientos para la evaluación de sedes distantes, por parte de cada CPRES,

¹¹ Algunos datos pueden resultar ilustrativos: el presupuesto universitario tuvo un aumento en el período 2004/2010 del 406%; el presupuesto por estudiante, en el mismo período, un incremento del 252%.

se crearon Comisiones Permanentes de Evaluación y se analizaron 146 carreras irregulares instaladas en 98 localizaciones diferentes. Se impulsó la discusión también de la expansión dentro de la propia región y criterios de buenas prácticas que podrían auto regular el accionar de las universidades y se creó un Registro de convenios de asociación y articulación y de experiencias de articulación (Resolución ME N°1180/07) para dar transparencia a las iniciativas conjuntas de universidades, IES, organismos públicos y privados en la implementación de carreras en nuevas localizaciones.

La creación de nuevas instituciones nacionales

Hemos dicho antes que la creación de nuevas instituciones nacionales siguió la misma lógica desde 1989 hasta el presente; y la autorización de nuevas instituciones privadas, la misma desde la aprobación de la Ley de Educación Superior y la instauración de la CONEAU. Dijimos también que hay matices que diferencian la política de los gobiernos Kirchner de la década de los noventa. En aquella etapa la apertura hacia el sector privado fue una inauguración absolutamente desregulada, en ésta, sólo la continuidad de una situación heredada, manteniendo un sistema de regulaciones que demostró relativa eficiencia en cuanto a la proliferación de instituciones de ese sector. Las primeras universidades creadas en este período corresponden al gobierno de Néstor Kirchner, son la Universidad Nacional de Río Negro y la Universidad Nacional de Chaco Austral, aunque esta última finaliza el trámite parlamentario en los primeros días de la gestión de la Presidenta Cristina F. de Kirchner. Para el año 2010 la UNRN tiene un presupuesto de 47 millones de pesos y la UNCAus de 27 millones; siendo que las diferencias responden a cuestiones de mayores costos y de tiempos de implementación, en mayor o menor medida. En el caso de esta última, siendo que se funda sobre la base de una facultad de la Universidad Nacional de Nordeste (UNNE), su financiamiento correspondió a nuevos fondos aportados por el presupuesto nacional y se mantuvo intacto el de la Universidad del Nordeste, más allá de la transferencia de alumnos, docentes, infraestructura, etc.

En 2009 se crean las universidades nacionales de Moreno, del Oeste (con cabecera en Merlo), de Avellaneda, Arturo Jauretche (con base 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 Delegación Zonal Ushuaia de la Universidad Nacional de la

Patagonia “San Juan Bosco”, 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. De cualquier manera, 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. Estos comentarios, relativos al compromiso financiero que los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner sostienen respecto de las universidades nacionales, alcanzan para completar la descripción de la expansión por vía de la creación de nuevas instituciones que se inició más arriba y para señalar su cambio de sentido.

Una política pública de expansión

En 2009 el Ministro de Educación firma la Resolución N°299 aprobando el Programa de Diagnóstico y Evaluación de la Expansión de la Educación Superior a desarrollarse en la Secretaría de Políticas Universitarias, convocando a la participación del Sistema de Educación Superior en los espacios orgánicos de los siete Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

Los objetivos del programa, que se propone como un espacio preliminar para la construcción de una política pública participativa, son de participación, planificación y promoción de la expansión según se puede ver claramente:

- Sistematizar y organizar los esfuerzos del Estado, del sistema y de los actores locales.
- Atender la demanda de ampliar la cobertura geográfica de la educación superior ampliando los niveles de democratización y logrando la obtención de más y mejores graduados.
- Aprovechar y mejorar la experiencia de las distintas estrategias de expansión implementadas por las instituciones y los gobiernos locales.
- Atender a las oportunidades brindadas por las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) para la formación superior.
- Consolidar el diseño de espacios locales de formación superior donde se articulen la presencialidad y la utilización de las TICs.
- Generar una alternativa que permita superar la atención de estas demandas únicamente por la vía de la creación de nuevas universidades.

- Proponer la implementación de un programa de articulación universitaria nacional que utilice y optimice los recursos institucionales existentes, a través de una política ordenada y cooperativa.

El programa se hace cargo del diagnóstico sobre las consecuencias de la expansión impulsada por la lógica del mercado y administrada de manera atomizada por las instituciones y propone recuperar, o mejor, construir, la capacidad de planificación, desde la iniciativa estatal pero con la participación protagónica de las universidades, aportando financiamiento, pero aprovechando las capacidades ya existentes en las instituciones. Se propone también aprovechar la capacidad asociativa y de articulación, encauzándola, e incorporar los nuevos desarrollos pedagógicos y técnicos que ofrecen las nuevas tecnologías.

Ya se dijo que esta política de expansión, formulada en términos de evaluación y diagnóstico, tuvo evidente perfil bajo y no influyó significativamente en la dinámica de creación, ni para las nuevas instituciones, ni para las nuevas subsedes, etc., con excepción del ámbito de competencia del régimen establecido por el Decreto N°1047/99 que regula la creación de ofertas en regiones distintas a aquellas en las que la universidad está radicada, según el ordenamiento territorial que realiza la Resolución Ministerial 602/95.

En ese marco la Secretaría de Políticas Universitarias desarrolló en cada uno de los CPRES una agenda compuesta por tres líneas de trabajo:

- 1) Construcción de capacidades de planificación en los CPRES.
- 2) Construcción de un modelo institucional para la expansión planificada (los Centros Regionales de Educación Superior).
- 3) Planificación: determinación de prioridades en actividades académicas a desarrollar y localizaciones.

Esta tarea “interior” ocupó todo el espacio del programa desde septiembre de 2009 hasta mayo de 2011 en que la Secretaría de Políticas Universitarias anunció la aprobación presidencial de un plan para crear no menos de 10 Centros Regionales en este año para comenzar a funcionar en 2012. Esta es, claro, una historia en ciernes, por hacerse y por lo tanto aún no puede ser escrita.

Conclusiones: la expansión y un nuevo alumnado

La expansión es un fenómeno generalizado en la educación superior mundial y se desarrolla de la mano de dos orientaciones que, aunque parezcan movimientos antagónicos o discrepantes, responden a una lógica única: la búsqueda de nuevos alumnos. Nos referimos a la *internacionalización*, por un lado, y a la *desconcentración* o “vecinalización”, por otro; y esta segunda denominación pretende, en la propuesta de un neologismo, explicar mejor el proceso. Así y todo, esos nuevos alumnos no son los mismos para una y otra tendencia. No vamos a hablar aquí de los nuevos alumnos “internacionales” ya que pertenecen a un campo específico de la expansión que no es objeto de este trabajo, apenas los mencionamos para señalar una coherencia en las dinámicas de expansión. Si nos interesa el nuevo alumno de la otra tendencia actual, la *desconcentración* según la denominación colombiana, *universalización* según los programas cubanos y, quizás infelizmente, también lo que estoy queriendo llamar “vecinalización” para expresar una búsqueda del estudiante en la que la universidad se extiende hasta llegar a ser literalmente, su “vecina”. Esta versión de las universidades, la universidad de proximidad, responde a dos lógicas, la del mercado y la de la inclusión; ambas están detrás de aquel estudiante que no estudiaría si la universidad no lo fuera a buscar a la “casa”, afirmación metafórica cuando se trata de subsedes presenciales pero literal cuando se habla de Educación a Distancia. Esta tendencia tiene, como hemos estado analizando, expresión en estrategias o políticas institucionales y en políticas públicas. Más allá de lo que hemos reseñado pueden señalarse importantes iniciativas de política pública en este sentido en la región: Cuba, Colombia, Venezuela, Brasil son interesantes y diversos ejemplos (SPU-SE CPRES 2009). Entre nosotros resulta interesante analizar el fenómeno en la región Metropolitana, es decir, la región comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense a partir de la creación de las nuevas universidades en los años noventa.

Un informe de la Secretaría de Políticas Universitarias de fines de 2010 (SPU: *Lineamientos de Políticas para la Educación Superior 2003-2010*) da cuenta de la evolución de la matrícula de estudiantes universitarios, señalando que hacia 1992 las universidades que comenzaron a funcionar en 1990 –Universidad Nacional de La Matanza y Universidad Nacional de Quilmes¹²– contaban con 7.903 estudiantes, mientras que las universidades nacionales de la región

¹² La Universidad Nacional de La Matanza contaba con 7.034 estudiantes, mientras que el total de estudiantes de la Universidad Nacional de Quilmes era de 869.

–Universidad Nacional de La Plata, Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Lomas de Zamora¹³– tenían un total de 282.749 estudiantes.

Hacia el año 2002, el total de estudiantes de todas las universidades del Conurbano ascendía a 51.182, mientras que las universidades tradicionales contaban con una matrícula de 455.323 estudiantes. Para el año 2008, el total de estudiantes de las universidades tradicionales (desde 1999 a 2008) era de 429.718, mientras que la cantidad total de estudiantes de todas las universidades del Conurbano (desde 1999 a 2008) ascendía a 79.037.

Los datos estadísticos lo corroboran, la creación de estas nuevas universidades ha permitido la emergencia de un nuevo tipo de estudiante que no concurría mayoritariamente a las universidades tradicionales de la región metropolitana. Esto se prueba por la dinámica de crecimiento de la matrícula mucho más acelerada en las nuevas universidades que en las tradicionales de Buenos Aires y La Plata, y también por la composición de la matrícula de las universidades del Conurbano.

Revisando los casos, encontramos que en la Universidad Nacional de Gral. San Martín el 86% de los estudiantes vive en el Gran Buenos Aires, mientras que el Partido de Gral. San Martín concentra el 56% del total de estudiantes (CONEAU 2006: Informe de Evaluación Externa de la UNSaM). En la Universidad Nacional de La Matanza también encontramos un definido arraigo local del alumnado, con un 85% provenientes del propio partido y de los partidos vecinos (UNLaM Informe de Autoevaluación 2001). En la Universidad Nacional de Tres de Febrero un 86% de los estudiantes proceden de los partidos del Conurbano, contra apenas un 14% de la Capital Federal; al propio partido de Tres de Febrero corresponde el 45% del estudiantado (UNTREF 2006: Informe de Autoevaluación). Para el caso de la Universidad Nacional de General Sarmiento los datos arrojan resultados equivalentes; prácticamente la totalidad del alumnado vive en el Conurbano. Si se analiza la matrícula desde 2001 a 2010 se encuentra que los alumnos provienen principalmente de estos partidos: Malvinas Argentinas, 28,4%; San Miguel, 28,4%; José C. Paz 15,5% y Moreno 8,8%. (UNGS: Informe de Secretaría Académica, mayo 2011).

Estos son los datos disponibles, pero es fácil suponer que la situación no debe ser demasiado diferente en las otras universidades del Conurbano y lo mostrado nos alcanza para afirmar hipótesis sobre este nuevo tipo de alumnado y para afirmar que la expansión del sistema se afirma sobre una dinámica de

¹³ La UNLP contaba con 88.469 estudiantes, la Universidad Nacional de Lomas de Zamora con 22.598 estudiantes y la UBA con 171.682 estudiantes.

época que se caracteriza por la incorporación de nuevos estudiantes al sistema de educación superior en lo que se podría llamar “las ofertas de proximidad”. La proliferación de opciones de distribución de la oferta, ya sea a través de extensiones áulicas, radicación de licenciaturas de ciclo complementario en institutos de educación superior, la creación de centros regionales por parte de municipios en alianza con universidades y la distribución en el territorio de centros de apoyo para sistemas de Educación a Distancia; presenta la primera opción para atender esta demanda de *vecinalización* de la universidad; el problema es que, mientras esta dinámica de expansión sólo es atendida por las estrategias institucionales de universidades tanto públicas como privadas, las respuestas estarán sujetas a las reglas del mercado y, por lo tanto, tendremos la típica redundancia de carreras sobre demandadas, baratas, financiadas las más de las veces por los propios estudiantes, y con las tensiones características respecto de la calidad que se producen cuando se trabaja en condiciones de relativa precariedad institucional.

Bibliografía

- Cantini, J. L. y otros (1998) *Dictamen sobre subsedes y otras extensiones territoriales de las instituciones universitarias*. Consejo Federal de Educación Superior. Bs. As.
- CONEAU (1998) *Declaración sobre Sedes y Subsedes*, [www.coneau.gov.ar].
- CONEAU (2010) *Informes Finales de Evaluación Externa*. [http://www.coneau.gov.ar/index.php?item=9&apps=1024&tpl=evaluaciones] Página web de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.
- CONEAU (2010) *Evaluación de Proyectos Institucionales*. [www.coneau.gov.ar], Página web de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.
- CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL (2007) *Acuerdo Plenario N°629/07*.
- Del Bello, Juan Carlos; Barsky, Osvaldo y Giménez, Graciela (2007) *La universidad privada argentina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Fanelli, Ana María G. de (2000) “Transformaciones en la política de Educación Superior Argentina en los años 90”. *Revista de la Educación Superior* N°114, ANUIES, México. On line [http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui.es/

publicaciones/revsup/res114/art7.htm]

Fanelli, Ana María G. de y Balán, Jorge (1994) *Expansión de la oferta universitaria: nuevas instituciones, nuevos programas*. Buenos Aires, CEDES.

Fanelli, A. (2006) “Las localizaciones regionales, sedes, subsedes, extensiones áulicas, centros distantes: la evaluación de su calidad y pertinencia”. *Primer seminario INTER-CPRES Secretaría de Políticas Universitarias*, 4 y 5 de octubre de 2006 -MECyT- (panel) http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES

Krotsch, Pedro (2001) “Expansión, diferenciación y complejización de la educación superior en América Latina y Argentina” (CapV). En: Krostch, Pedro: *Educación Superior y Reformas Comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, Colección Cuadernos.

Krotsch, P. (2006) “Las localizaciones regionales, sedes, subsedes, extensiones aulicas, centros distantes: la evaluación de su calidad y pertinencia. *Primer seminario INTER-CPRES Secretaría de Políticas Universitarias*, 4 y 5 de octubre de 2006 -MECyT- (panel) http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES

Pérez Rasetti, Carlos (2007) “Ocupación y conquista: la dimensión territorial del sistema universitario argentino”, aceptado para su publicación en *Datos de pesquisa em educação – PPGE/ME FURB* ISSN 1809– 0354 v. 2, nº 3, p. 383-413, set./dez. 2007. 393; Blumenao.

Pérez Rasetti, Carlos (2008) “Morfología de la expansión universitaria. Estrategias institucionales de expansión geográfica de las universidades argentinas”, en Araujo, Sonia (comp.) *La Universidad como objeto de investigación: Democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior argentina*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Pérez Rasetti, Carlos (2009) “La expansión geográfica de las universidades y la evaluación de las sedes distantes” en Marquina, Mónica, Mazzola, Carlos y Soprano, Germán (comps.) *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Pugliese, Juan Carlos (2003) *Políticas de Estado para la Universidad Argentina*, Buenos Aires, SPU-MECYT.

Registro de Convenios de Asociación, de Convenios de Articulación y de Experiencias de Articulación en la Educación Superior: [<http://cpres.siu.edu.ar/>] Página web de la Secretaría de Políticas Universitarias, M.E. Buenos Aires.

- Sabatier, María Angélica (2005) *La educación superior no universitaria en Argentina*. IESALC-UNESCO/SPU-MECYT, Buenos Aires.
- Sánchez Martínez, Eduardo (2005) *La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones*. IESALC-UNESCO/SPU-MECYT, Buenos Aires.
- Secretaría de Políticas Universitarias-CPRES (Página Web) (2009). *Seminario Internacional sobre Expansión de la Educación Superior* [http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-noticias.html]
- Secretaría Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior. *Memorias 2007/2008/2009/2010*. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.
- Zelaya, Marisa (2007) *Nuevos escenarios para la expansión universitaria*. V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación, UNCPBA, Tandil.

Educación a distancia como política universitaria

Ignacio Aranciaga

La Educación a Distancia (EaD) en Argentina se encuentra en plena transformación. La Ley de Educación Superior autorizó la creación de instituciones universitarias que respondan a modelos diferenciados de diseño institucional y de metodología pedagógica (entre ellas la educación a distancia) y a partir de allí, se ha incrementado en los últimos años la oferta en la modalidad.

Este proceso de crecimiento de la EaD en el Sistema Universitario Argentino evidenció una carencia de normativa para la modalidad. El Poder Ejecutivo dictó en 1998 el decreto referido a la creación, reconocimiento o autorización de instituciones universitarias a distancia. En ese mismo año, el Ministerio de Educación aprobó por resolución las normas específicas para las instituciones, carreras y programas con esta modalidad. En el año 2001 el ministerio estableció la norma para el reconocimiento oficial provisorio de los títulos de posgrado desarrollados con esta modalidad hasta que se dictara el marco regulatorio respectivo. Por último, a fines del 2004 el ministerio reglamentó las especificaciones para que los planes de estudios generados fueran puestos en marcha en pregrado, grado y posgrado.

El objetivo del presente capítulo por lo tanto es analizar el desarrollo que viene sosteniendo la modalidad de EaD en el Sistema Universitario Argentino, las incidencias de las políticas para el sector y las estrategias de asociación entre

las universidades para la modalidad; la transformación de las universidades a partir de esta modalidad y los nuevos modelos pedagógicos, tecnológicos y organizacionales producidos al interior del Sistema Universitario Argentino.

La EaD generó diversos proyectos en los noventa que tendieron a la mercantilización de la educación superior. Hoy la educación se define como un bien social posibilitando nuevas estructuras, orientaciones y definiciones para una democratización e inclusión de la EaD como política universitaria.

Para su análisis y comprensión, esta problemática requiere, como punto de partida, de una caracterización de la EaD, que reconozca la condición pedagógica, organizacional, cultural, social, política, económica e histórica de la misma.

Las TIC como nuevo elemento de las universidades

El crecimiento que se ha dado en el país de la denominada EaD es llamativo. Tal vez no encontremos, en el futuro, ninguna casa de estudios que no brinde desde cursos hasta carreras de grado y posgrado en la modalidad.

La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el Sistema Universitario Argentino ha acelerado el proceso de incremento de la oferta y la demanda para la modalidad, en la cual cada universidad ha generado modelos organizativos, pedagógicos y tecnológicos disímiles.

Existe además una presión creciente sobre la educación superior, a partir de la obligatoriedad de la educación media en el país; se señala que para el año 2035 en el mundo la demanda aumentará en 170 millones de vacantes, lo que generará un crecimiento en las organizaciones de educación superior por la masividad que provocará dicha expansión.

En el marco de la rápida transformación tecnológica y cultural que se da en la sociedad de la información y el conocimiento los sistemas educativos de casi todos los países se han dado a la tarea de equipar a las escuelas y las universidades con tecnologías de información y comunicación, con la consiguiente conexión a la red, para que alumnos y docentes puedan aprovechar las proclamadas ventajas de esta época. Sin embargo, esto está lejos de ser un mecanismo automático y genera un sin fin de problemáticas.

Las TIC, es sabido, ofrecen nuevas opciones para el aprendizaje y el entretenimiento. Como resultado de lo anterior, jóvenes y niños de esta nueva generación de aprendices pasan largas horas frente al monitor, expuestos a gran cantidad de materiales viso perceptivos, desarrollando habilidades diferentes de aquellas que adquirieron los niños de principios del siglo XX.

Sin lugar a dudas, las TIC y las nuevas versiones para dispositivos móviles traen consigo nuevas oportunidades para los entornos educativos, ya que posibilitan la inclusión de la diversidad a través de la combinación de medios que, aunados a un buen diseño curricular, pueden ofrecer nuevas alternativas pedagógicas. Actualmente, es posible crear espacios mediados por tecnologías para atender necesidades específicas de los educadores y educandos y generar escenarios alternativos para los diferentes estilos de aprendizaje. Los recursos didácticos mediados por tecnologías son una alternativa que cada día se encuentran más frecuentemente en la red y accesibles a través de diversas tecnologías. De forma tal, que los docentes no deberían ya ser meros transmisores de información y conocimientos, sino ofrecer desafíos y alternativas de trabajo a sus alumnos, con el objetivo de ayudarles a construir su propio conocimiento.

Siguiendo a María Teresa Watson (2007) podemos definir a la EaD como

una modalidad que resuelve la articulación entre actores, espacios y tiempos adecuando el diseño al tipo de formación y al perfil de los destinatarios a quienes se dirige. El requerimiento de un tiempo y espacio compartido simultáneamente entre docentes y alumnos deja de ser un obstáculo para aquellos que se ven limitados por la distancia geográfica, su situación económica, laboral, familiar o de salud, para lograr una formación sistemática. No descarta el vínculo presencial sino que su necesidad y frecuencia está definida por el resto de las variables en juego en cada proyecto de enseñanza... entiendo que lo que define a la EaD es el enfoque y no las tecnologías de comunicación en las que necesariamente esta modalidad sostiene el proceso. El proyecto pedagógico y político funda las decisiones organizativas, didácticas y comunicacionales que se toman (pág. 8).

La denominada EaD desarrollada principalmente por medios virtuales experimentó en los últimos años una expansión considerable, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En América Latina la cantidad de universidades que ofrecen servicios de enseñanza en esta modalidad crece sistemáticamente.

Educación y tecnología: una política a construir

La adopción de una modalidad educativa mediada por tecnologías es un proceso complejo. Concurren múltiples factores entre los que se destacan la circulación de tecnologías no estabilizadas ni hegemónicas, la competencia de distintos

grupos disciplinarios por imponer una determinada estrategia, el problema de la institucionalización y profesionalización referidas a las estructuras y prácticas de EaD, la situación de crisis, cambio o incertidumbre, la ambivalencia de significado de apropiación, de mercado y de negocio en relación a este tipo de servicios educativos. En este escenario, las universidades se enfrentan a transformaciones de sus prácticas de gestión interna y de conocimiento afectando sus tradicionales funciones y formas organizacionales.

En tanto la última heredera de la revolución copernicana y del nacimiento de la ciencia moderna, por un lado; y de la imprenta y del surgimiento de las técnicas reproductivas, por otro lado, la sociedad contemporánea debe ser denominada como “sociedad tecnológica”. Desde sus albores en el Renacimiento, el desarrollo de la técnica ha modificado sustancialmente la vida cotidiana, los hábitos, las cosmovisiones, los valores y el medio ambiente de las culturas del globo. En la segunda revolución industrial, esta tendencia creciente encuentra su expresión plena en la vida social con su inserción en la mayoría de los ámbitos de la cotidianidad. Ni la guerra, las comunicaciones, la ciudad, la medicina, la industria, la biología, la imagen, el trabajo, el comercio, la alimentación y la sensorialidad corporal pueden comprenderse hoy, sin tener en cuenta los procedimientos técnicos que los componen y organizan. Por lo tanto, en las puertas del siglo XXI, no podemos dejar de reconocer que las innovaciones producidas por la tecnociencia se han convertido en la corriente de mutaciones más decisiva en la cultura moderna, de sus tradiciones, de sus lenguajes y su sensibilidad.

Cuando pensamos la EaD debemos analizarla desde el lugar de la “técnica”. Esta no es solamente un conjunto de procedimientos, conocimientos, herramientas y materiales que modifican el mundo circundante sino que se refiere, también, a conjuntos de creencias, sistemas de valores, modos de imaginar y formas de experimentación del entorno natural y la cultura heredada. Por ello, la técnica debe observarse desde su doble implicancia. En primer lugar, la que proviene de su carácter material asociado específicamente a la potencialidad de operar sobre el curso de la vida natural y modificarlo teleológicamente. Y en segundo lugar, la que proviene de su carácter ideológico asociado al mito del progreso, al lugar de la ciencia como verdad última en un mundo secularizado y a la promesa de bienestar general. En definitiva, es pertinente prestar atención tanto a las características materiales como a las cualidades simbólicas que la tecnología tiene en nuestras sociedades.

Por otra parte, el avance creciente de la TIC encuentra su mayor expresión en la instrumentalización de las diferentes esferas de la vida social. El problema de

la racionalidad instrumental es una preocupación muy temprana en la tradición sociológica, entre sus pensadores se encuentran Simmel, Weber, Husserl, Heidegger, Habermas y Gadamer. Ante el peligro de las consecuencias irreflexivas, ilimitadas y, en cierta medida, homogeneizadoras de las TIC sobre la cultura, la política, la ética, la economía, el medio ambiente y todo el hacer del hombre moderno, nace esta perspectiva crítica y polémica. No obstante, más allá de la mirada pesimista que caracteriza a buena parte de la tradición sociológica en relación con la ciencia y la técnica, los estudios sobre la tecnología en la sociedad contemporánea y más específicamente sobre la EaD encuentran en recientes reflexiones una fuente inagotable de conceptualizaciones y problemas que no pueden faltar en nuestro análisis.

Se trata de rastrear, entonces, a la EaD, o mejor dicho a la educación mediada por tecnologías como una construcción social que combina sistemas técnicos, pedagógicos y organizacionales con redes educativas, de información, económicas, sociales y políticas. En tal sentido, dado que en la actualidad las TIC han configurado también a la educación, y en consecuencia se ha expandido la idea que la EaD es una educación de segunda categoría y marginal; el aporte teórico a la gestión pública de la educación superior abre la posibilidad de construir educación mediada por tecnologías más inclusivas.

La primera perspectiva que abordaremos es aquella a la que hemos referido en la introducción, cuya advertencia insoslayable es que todo análisis sobre el presente, no puede pasar por alto “lo tecnológico” en la EaD como un elemento fundamental que define no sólo óntica y ontológicamente a la educación sino también material y simbólicamente nuestro estar en ella. Por ello, en la misma tradición sociológica, donde el concepto de cultura alcanza un lugar muy importante y se refiere a la totalidad de los modos de vida de la sociedad, no debe omitir a las TIC como componentes esenciales de la cultura occidental contemporánea junto con categorías ya aceptadas como los valores compartidos, las normas acatadas y los bienes materiales producidos. En tal sentido, el estudio de la historia y el derrotero de las TIC significan, en los albores del siglo XXI, una mirada, el conjunto de aspiraciones, sueños y controversias que conforman en cierta medida a la educación hoy.

La segunda entrada es aquella que considera a la EaD como un proyecto histórico social que se ha construido colectivamente en determinadas relaciones sociales. Por ello, considerar a la EaD como una construcción social anida la posibilidad analítica de deconstruir el conjunto de entramados pedagógicos, políticos, sociales, económicos, valorativos que la componen. Sin duda, esta

perspectiva fomenta un enfoque multidisciplinario, que podemos resumir en un conjunto de *giros* interpretativos.

En primer lugar, el *giro ético* presta principal atención a las posibles consecuencias –beneficiosas o peligrosas– que encierra el desarrollo tecnológico en la EaD. Por ello, y como medida de cautela frente a problemas de mayor envergadura, presta principal atención a las discusiones, en un nuevo marco jurídico, sobre las responsabilidades colectivas al respecto. Asimismo, desde una postura filosófica humanista aspira a la concientización pública, al debate ciudadano y a la construcción de consenso social en torno al tema.

En segundo lugar, el *giro valorativo* viene a discutir, dentro de los estudios sobre la tecnología, los postulados de la neutralidad valorativa tanto en la producción e innovación pedagógica como en su posterior aplicación. En tal sentido, esta perspectiva aspira a tener en cuenta los condicionamientos extra-técnicos que rigen el desarrollo de las nuevas tecnologías, asimismo alerta sobre las posibles consecuencias graves que están implicadas en su uso.

En tercer lugar, el *giro pedagógico* tiene que ver con los desafíos que se le presentan a la educación con la incorporación de diferentes tecnologías. Este desafío no es nuevo dado que la EaD tiene una larga historia en el país y el mundo, reflexionando para generar nuevos mecanismos de enseñanza y aprendizaje.

En cuarto lugar, el *giro político* tiene en cuenta la trama de poder que, por ejemplo, configuraron el desarrollo estratégico de la EaD en el cambiante escenario de fines del siglo XX y la primera década del presente siglo. En este punto, como correlato de lo antedicho la relevancia atribuida al problema de la gestión pública y las políticas estatales señala la importancia de la EaD como un recurso pedagógico, político y económico en el marco de la economía globalizada.

El giro ético en la Educación a Distancia

No es frecuente encontrar una reflexión sobre el sentido de la EaD en la educación superior y cómo esta puede generar una discusión sobre las nuevas constituciones de la misma. En nuestro país no existe una Universidad Nacional de Educación a Distancia como existen en otros países.

En nuestras instituciones aparecen como proyectos de facultades o rectorales, con una ética predominantemente económica que no tiene en cuenta la diversidad de los campos que compromete con su acción. Esta esfera, también en las instituciones de educación superior, vuelve a hacerse omnipresente y captura

todas las acciones. Se debe decir que esta ética se observó en los comienzos de la modalidad en el país.

Al debatirse sobre la EaD los rectores argentinos reunidos en el Consejo Interuniversitario Nacional han redefinido su posición, considerando la modalidad como un bien público, que no debe ser arancelada para la formación de grado.

Otra de las definiciones necesarias es la de un modelo ético-pedagógico que se lo entiende como un conjunto de dimensiones culturales (conocimientos, valores, actitudes, hábitos, creencias) que delinean una orientación educativa, promovida por diversos grupos sociales cuyos intereses son diversos y contradictorios. Es un diseño en el que confluyen aspectos estructurales formales (planes de estudios, reglamentos, dispositivos materiales, entornos virtuales de aprendizaje, tecnologías de la información y la comunicación, etc.) y procesuales prácticos y técnicos (prácticas pedagógicas, relaciones institucionales cotidianas, mediaciones comunicativas entre la comunidad educativa, etc.), así como una dimensión general (interacciones que genera con el contexto de influencia definido, que conforman una parte constitutiva del mismo en el marco de lo social amplio: lo cultural, lo político, lo ideológico, lo social, lo económico) y la dimensión particular (lo institucional y lo pedagógico). Entonces, cuando se busca conocer el modelo ético-pedagógico, se indaga sobre los aspectos estructurales formales, los procesuales prácticos, desde una dimensión general y particular.

Por lo dicho entonces es clave que en la definición de un modelo ético-pedagógico las instituciones del Sistema Universitario Nacional definan su contexto de intervención, dado que su acción pedagógica tiene incidencia en multiplicidad de ellos. Por lo general la denominación constituyente de nuestro Sistema Universitario Nacional refiere a regiones, provincias y ciudades. Las extensiones áulicas y estrategias de EaD hicieron que el modelo ético-pedagógico entrara en contradicciones de difícil solución.

El giro valorativo en la Educación a Distancia

Con respecto a la adopción de ciertas tecnologías, el pensamiento en educación superior ha sido cambiante. La primera generación de la modalidad fue por correspondencia y data de los principios del siglo XVIII, aunque esta modalidad se popularizó a principios del siglo XX en Estados Unidos (Litwin, 2000) y se extendió a otros países como Suecia, Francia, Australia, China, Mongolia,

Japón, Malasia, India. Luego de la Segunda Guerra Mundial se incorpora mayormente el uso de la radio y posteriormente la televisión con fines educativos en las universidades de los países desarrollados. Pero es en 1969 con la creación de la Open University en Gran Bretaña que se genera un nuevo modelo de institución para la modalidad, que fue imitado en el transcurso de pocos años, con ciertas variantes, en países como Irán, España, Sudáfrica, Tailandia, China, Turquía, Corea, Indonesia, India, Costa Rica y Venezuela (Watson, 2007).

En Argentina se generan diversos proyectos de EaD en diferentes niveles educativos y es en la década del 70 cuando la Universidad Nacional de Luján y la del Comahue incorporan proyectos formativos de extensión y comienzan a enseñar Tecnología Educativa. En esos mismos años los docentes involucrados en la EaD empiezan a poner en discusión su equiparación con la educación presencial tradicional, dado que consideraban que la oferta era de igual o mejor calidad y sostenían además, que la EaD incorporaba a las poblaciones que no tenían acceso a la educación superior. La EaD siempre se mostraba en estos años como una modalidad inclusiva, abarcadora y democratizadora, sin límites geográficos, que brindaba educación a toda la población y no solo a aquellos que vivían en grandes urbes o a los hijos de adinerados que podían pagarles el traslado y la manutención para estudiar en universidades de carácter presencial.

Watson (2007) argumenta que se desvalorizaba a la modalidad de EaD por su parentesco con la educación por correspondencia y que por ende se ofrecía una educación de dudosa calidad y luego cita a Puiggrós que en plena recuperación democrática del país y repensando la política educativa sostenía que:

una correcta lectura de la tecnología educativa obliga (también) a superar la concepción simplista que la identifica necesariamente con “penetración imperialista”, y examinarla con un aspecto de la necesidad de transformar los sistemas educativos, abriendo sus rejas y rompiendo su discurso ritualista y desligado de la práctica social. Modelos de educación a distancia y educación abierta se han desarrollado en forma exitosa, proporcionando posibilidades de educación a una masa mucho más ancha que aquella que puede concurrir a los recintos escolares” (pág. 21).

No es de extrañar que en los noventa se incorporen a la modalidad las TIC, con proyectos lucrativos y de carácter neoliberal, en los cuales se manifiesta una tendencia a la privatización de la universidad pública. Esta nueva readaptación histórica de la EaD que toma nuestro país no está exenta del modelo económico y social hegemónico imperante en esos años y opera aún hoy como estigmatizante y desvalorizante para la modalidad.

De todas formas podemos decir que el camino recorrido por las instituciones de educación superior es variado desde sus aspectos tecnológicos, organizativos, pedagógicos y financieros. Para el primer aspecto, se dieron estrategias de compra de tecnología tipo “llave en mano”, de compra de generación de entornos virtuales desarrollados por empresas, hasta generados por la propia universidad o la adopción de entornos virtuales del tipo de código abierto. El aprendizaje que se fue realizando acerca de la tecnología a adoptar también fue generando una ética diferente con la modalidad y plantea nuevas preguntas para las universidades como el acceso a la bibliografía, la propiedad intelectual y derechos de autor por la generación de materiales, la inclusión de tecnología de la información y la comunicación, la incorporación de internet, páginas web, uso de correo electrónico o dispositivos informáticos para la gestión de la información por parte de estudiantes y profesores.

En el aspecto organizacional, se crearon estructuras paralelas en las mismas universidades o se generaron proyectos que incluyeron a la modalidad en la estructura ya existente. Esta decisión implicó también un modelo financiero y pedagógico diferenciado, en el que se distinguían las modalidades no presenciales y presenciales. Esta tendencia se está modificando a partir de considerar a la educación superior como bien público y las universidades nacionales vienen generando modelos mixtos o bimodales donde se configuran y condicionan una y otra alternativa pedagógica.

El análisis del proceso de la apropiación de los medios tecnológicos en educación considera a la tecnología como una resultante socialmente constituida por la interacción de los actores que participan en la confección del currículum. Partiendo de la tradición reflexiva de la tecnología (Bijker, Hughes, Quintanilla, Winner) que enfatiza dicho proceso como dinámico e indeterminado técnicamente. Esto es, los medios tecnológicos son entidades socialmente constituidas, no suponen un diseño y uso monótono determinado por su constitución técnica, o sea que configuran pero no determinan las acciones de la comunidad educativa, permitiendo una relativa flexibilidad de innovación, adopción, adaptación y uso. Tal flexibilidad es consecuencia del interjuego de orientaciones e intereses (profesionales, económicos, ideológicos, etc.) de los diferentes actores involucrados. De esta manera, la apropiación tecnológica se explica a partir de procesos que se desarrollan en espacios socio-técnicos donde se despliegan intereses y recursos de distintos actores que participan (colaborativa o conflictivamente). En esta línea, las dimensiones a considerar estarán asociadas a la significación de los medios tecnológicos por parte de cada grupo de actores y el proceso de apropiación de los medios tecnológicos.

El giro pedagógico en la Educación a Distancia

La EaD como política universitaria tiene que tener en cuenta ciertos riesgos que se pueden producir si solo se pone la mirada sobre la incorporación de tecnologías. Por ello, el primero de estos es considerar que la incorporación de las TIC a las prácticas educativas, en sí mismas, constituye un salto de calidad. El segundo es subsumir los procesos de enseñanza y aprendizaje a la incorporación de las TIC en los aspectos tecnológicos más que en los propiamente educativos. En este sentido, para centrarse en cuestiones didácticas, las preguntas significativas parecen ser las del orden de ¿qué estrategias metodológicas se pueden aplicar sobre un determinado medio?, ¿cómo se pueden relacionar entre sí los objetivos, contenidos y demás elementos curriculares con los medios?, ¿cómo diseñar y producir medios didácticos para determinados contenidos y tareas de aprendizaje?

Se puede caracterizar el aprendizaje en entornos virtuales como un proceso de construcción donde la (re)construcción personal se realiza en función, y a partir, de un amplio conjunto de elementos que conforman la estructura cognitiva del aprendiz: capacidades cognitivas básicas, conocimiento específico de dominio, estrategias de aprendizaje, capacidades metacognitivas y de autorregulación, factores afectivos, motivaciones y metas, representaciones mutuas y expectativas. Pensar entonces que con el diseño de los procesos virtuales de enseñanza y aprendizaje virtual centrada únicamente en el diseño de materiales, al margen de las características de los alumnos concretos a los que se dirige y de la dinámica de cambio y evolución de esas características en el contexto particular de la situación de aprendizaje de que se trate, es de una ingenuidad pedagógica alarmante y de una necesaria revisión del modelo ético-pedagógico (Onrubia, 2005).

La actividad mental constructiva desarrollada por el alumno no asegura, necesariamente, una construcción óptima de significados y sentidos en torno al nuevo contenido de aprendizaje. El elemento que debe tratar de facilitar esas formas óptimas de construcción no es otro que la ayuda educativa ofrecida por el profesor y sustituirlo por un modelo más amplio, basado en la relación entre tres elementos: la actividad mental constructiva del alumno que aprende, la ayuda sostenida y continuada del que enseña, y el contenido que es objeto de enseñanza y aprendizaje. En primer lugar, es la que proviene de las características de los recursos tecnológicos que constituyen el entorno virtual. El segundo tipo de restricciones y potencialidades es el que establece el diseño instruccional para el

proceso de enseñanza y aprendizaje. Respecto a los docentes y alumnos también es necesario que tengan un mínimo de competencias, en este caso Salinas (2003) nos indica cuatro grandes tipos de destrezas: a) Destrezas y conocimientos específicos destinados a las TIC: gestionar la información; comunicar; utilizar los interfaces hombre-máquina efectivamente; comprender cómo se trabaja autónomamente; saber cómo utilizar aplicaciones de software profesional; b) Destrezas y conocimientos relacionados con las TIC como medios de información: ser capaz de leer, producir y procesar documentos, multimedias incluidos; procedimientos de comunicación (aprender cómo seleccionar o transmitir información); buscar, organizar y criticar la información; estructurar realidad concreta vs. realidad virtual, etc.; c) Destrezas y conocimientos relacionados con las TIC como temas de estudio en la escuela; usar nuevas representaciones del conocimiento en un tema dado; usar simulaciones y modalizaciones; procesar información emanada de varias fuentes y orígenes; desarrollar procedimientos operativos relacionados con dominios específicos del conocimiento; construir destrezas y conocimiento básico existente; reforzar las destrezas de comunicación; fomentar la creatividad, etc. y d) Destrezas y conocimientos relacionados con las TIC como el status del conocimiento: anticipar cambios en el status de conocimiento; reforzar el potencial de transdisciplinariedad de las TIC; ayudar a la creación y a montar proyectos pedagógicos para todos los niveles educativos, estudiantes, profesores, apoyar el trabajo colaborativo/cooperativo.

Podemos concluir que las TIC constituyen un desafío para la educación presencial y para la EaD donde todos los actores del proceso educativo están afectados en este contexto (Sistema de Información Universitaria, Entornos Virtuales de Aprendizaje, páginas web de las universidades, etc.) y que las organizaciones que incorporan estas tecnologías configuran nuevos contextos y nuevas posibilidades de acción.

El giro político en la Educación a Distancia

El Sistema Universitario Nacional en 1994 contaba con 75 instituciones entre públicas y privadas y sólo 6 participaban con proyectos de EaD. Este panorama fue de constante crecimiento dado que en el 2000 de 93 instituciones universitarias, 25 de ellas contaban con ofertas con esta modalidad, para el 2002 ya eran 37, contándose 48 en el 2007, con un total de 103 instituciones universitarias (Martín y Diyarian, 2008).

Esta fuerte presencia de la participación de propuestas de Educación a Distancia en el Sistema Universitario Nacional, con un 46,6% no se corresponde con la cantidad de demanda por parte del estudiantado, dado que la misma es mínima si se compara con la modalidad presencial. En posgrado por ejemplo apenas alcanza al 5% de los matriculados inscriptos en la modalidad no presencial.

Para la lectura de la siguiente tabla se debe entender que no hay universidades que tengan por única propuesta la modalidad no presencial. De este modo las universidades pueden ofrecer carreras en ambas modalidades u optar entre una y otra.

Tabla N°1: Participación de las universidades en la oferta de Educación a Distancia

Año	Modalidades	Públicas	Privadas	Total
1994	Presencial	38	37	75
	EaD	2	4	6
2000	Presencial	42	51	93
	EaD	19	6	25
2002	Presencial	46	54	100
	EaD	26	11	37
2004	Presencial	46	54	100
	EaD	25	14	39
2006	Presencial	46	56	102
	EaD	29	17	46
2007	Presencial	46	57	103
	EaD	30	18	48

Fuente: Martín José Franciso y Diyarian Maidana, 2008

Más allá de estos números y de la evidencia de la expansión de la EaD en el Sistema Universitario Nacional, es destacable el proceso de incorporación de las TIC. Es de todas maneras muy difícil de cuantificar los procesos pedagógicos que se van produciendo en cada una de las prácticas didácticas mediadas por tecnologías que se desarrollan día a día.

Ya Mason y Kaye en 1990 hablaban de la desaparición de distinciones conceptuales entre EaD y educación presencial. Hoy en día es extraño que un

profesor no utilice alguna forma de las TIC en sus cátedras, dado que se empieza a comunicar con los estudiantes por correo electrónico, utiliza entornos virtuales de aprendizaje, genera blogs o tiene una página web. Si bien estas acciones en sí mismas no podrían ser consideradas EaD, sin lugar a dudas empiezan a ser formas de educación mediadas por tecnologías.

Para el Sistema Universitario Argentino la implementación de políticas de EaD significó cambios organizacionales, tecnológicos y pedagógicos. Así también presentó un desafío sobre la expansión universitaria dado que su incidencia pedagógica se establecía más allá de sus regiones habituales. En este sentido fueron diferentes las opciones tomadas por las instituciones. Algunas de ellas participaron en centros regionales universitarios, otras generaron convenios con instituciones locales donde les facilitarían la toma de exámenes y eventualmente las aulas para realizar actividades de complementación académica. Por último existen estrategias de generar polos universitarios en regiones de incidencia de estas instituciones.

En las universidades nacionales el sistema se generó casi sin discusión como arancelado, pues la Ley de Educación Superior promulgada en el 95 permitía a estas instituciones generar sus propios fondos. Ahora, si la educación superior se considera como bien público en concordancia con la promulgada Ley de Educación Superior, se abre un debate al interior de las universidades nacionales sobre la gratuidad de las ofertas de grado y de los ciclos complementarios para obtener dicho título.

En otro sentido, se está produciendo una tendencia en la educación superior hacia una nueva gestión del conocimiento, con laboratorios virtuales, recursos de investigación compartidos y grupos distribuidos y colaborativos en lo que tiene que ver con la investigación; y para la docencia los ya mencionados entornos virtuales de aprendizajes, sistemas de video conferencia web, etc. La preservación del conocimiento toma otras formas como ser bibliotecas virtuales, redes de bibliotecas informatizadas y bases de datos. Otra de las áreas tradicionales que se han modificado es la de extensión a partir de las publicaciones electrónicas, las páginas web y los blogs.

La evidente internacionalización que las TIC permiten en el sistema universitario señala las influencias que la lucha por la hegemonía de determinadas innovaciones tecnológicas –de última generación– tiene en el ámbito pedagógico, social y político. En el ámbito macroeconómico, esta lucha de intereses se presenta en relación con las ventajas comparativas, la competitividad, la mayor complejidad de los productos y de las técnicas de producción, la globalización y

la integración mundial de la producción pedagógica. Este factor es muy relevante dado que opera fundamentalmente en el nivel de la toma de decisiones con relación a estrategias futuras e inversiones presentes en investigación aplicada para la Educación a Distancia.

Conclusiones

Para reflexionar sobre la EaD como política universitaria, el giro socio-técnico presta principal atención a los procesos de cambio tecnológico y pedagógico que, por su nivel de integración, se perciben como *“interjuegos”*. Evitando los determinismos, para este abordaje es inconveniente realizar distinciones a priori entre ‘lo tecnológico’, ‘lo social’, ‘lo económico’ y ‘lo pedagógico’; en cambio la metáfora ‘tejido sin costuras’ parece ser pertinente. En tal sentido, el concepto de múltiples interjuegos y territorialidades permite la complejidad y diversidad de los procesos de cambio tecnológico y pedagógico. Este giro está fundamentalmente abocado a pensar la EaD como el resultado de las interacciones de factores sociales y pedagógicos de carácter histórico y culturalmente determinado, con el objetivo de apreciar las diferencias y las mutaciones histórico-culturales del desarrollo tecnológico en la EaD sobre el mundo de los sujetos. Por ello, consideran a la EaD como una construcción social, como una urdimbre compleja de costumbres, valores, interrelaciones sociales, identidades e intereses.

En síntesis, el conjunto de los giros interpretativos deben integrarse en un ensamblaje socio-técnico-cognitivo, que provea las herramientas conceptuales para abordar las implicancias pedagógicas, sociales y políticas de las relaciones entre EaD y educación superior. Al pasar de un enfoque exclusivamente centrado en la producción de conocimientos pedagógicos a uno basado en ensamblajes de heterogéneos elementos técnicos, pedagógicos y sociales, se podrían abordar no solo las interacciones de los actores, sus diversos mecanismos de enseñanza, aprendizaje y las habilidades relacionadas con las mediaciones tecnológicas, sino también la coproducción de esquemas pedagógicos y curriculares.

La política de EaD debe pensarse desde perspectivas diferentes a las asumidas en la década del noventa en el país. Existen múltiples transformaciones que se vienen generando en la educación superior como la masividad de su matrícula, la expansión territorial de la misma, la obligatoriedad de la educación media con la consecuente presión sobre la educación superior, la creciente internacionalización, el desdibujamiento de fronteras entre la educación presencial y

la EaD que presentan desafíos que la modalidad de educación mediada por tecnologías está en condiciones de enfrentar.

Bibliografía

- Bijker, Wiebe (1995) *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*, Massachusetts, Londres, MIT Press.
- Hughes, Thomas Parke (1983) *Networks of Power: Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Hughes, T. P. (1986) "The Seamless Web Technology, Science, Etcetera, Etcetera", *Social Studies of Science*.
- Litwin, Edith et al, (2000) "La educación a distancia. Deseos y realidades", en *La educación a distancia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Martín, José Franciso y Diyarian Maidana (2008) "Inclusión y Calidad en el Sistema Universitario de Educación a Distancia de Argentina", 6º Congreso Internacional de Educación Superior "UNIVERSIDAD 2008" La Habana.
- Mason, R. y Kaye, T. (1990) "Toward a New Paradigm for Distance Education". En L. Harasim (Ed.) *Online education. Perspectives on a New Environment* (pp. 15-38). New York: Preager.
- Onrubia, J. (2005) "Aprender y enseñar en entornos virtuales: actividad conjunta, ayuda pedagógica y construcción del conocimiento". RED. Revista de Educación a Distancia, número monográfico II. Consultado el 9 de febrero de 2005 en <http://www.um.es/ead/red/M2/>
- Pinch, Trevor (1997) "La construcción social de la tecnología: una revisión", en Santos, M. J. y Díaz Cruz, R. (comps.) *Innovación tecnológica y procesos culturales. Nuevas perspectivas teóricas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Puiggrós, Adriana (1985) "El rating en la Universidad". *El Periodista de Buenos Aires*. Nº 47. 2/08/85, p. 95.
- Quintanilla, Miguel Ángel (2001) "Técnica y Cultura", en López Cerezo, J.A.; Luján J. M., García Palacios, E.M, *Filosofía de la Tecnología*, Madrid, OEI.
- Quintanilla, Miguel Ángel (2002) *El concepto de progreso tecnológico* (Mimeo).
- Salinas, J. (2003) "Comunidades Virtuales y Aprendizaje digital". Ponencia. EDUTEC'03. VI Congreso Internacional de Tecnología Educativa y Nuevas Tecnologías aplicadas a la Educación: Gestión de las Tecnologías de la Infor-

mación y la Comunicación en los diferentes ámbitos educativos. Universidad Central de Venezuela, 24-27 nov. Caracas [http://gte.uib.es/pages/castella/comunidades_virtuales.pdf]

Watson, María Teresa (2007) “Historia de la educación a distancia en Argentina: Un contexto de surgimiento” en Revista Rueda Red Universitaria de Educación a Distancia N° 6. Buenos Aires.

Winner Landon (1994) *La ballena y el reactor*. Barcelona: Gedisa.

Políticas de educación superior y formación de los oficiales de las Fuerzas Armadas argentinas

Sabina Frederic y Germán Soprano

En el contexto de las políticas de reforma de la educación superior llevadas a cabo en la década de 1990, las tres academias de formación de oficiales de las Fuerzas Armadas Argentinas –Colegio Militar de la Nación, Escuela Naval Militar y Escuela de Aviación Militar– iniciaron transformaciones institucionales y curriculares. Por un lado, junto con el otorgamiento del grado militar correspondiente –subteniente, guardiamarina y alférez– comenzaron a ofertar a sus cadetes licenciaturas universitarias con vistas a su reconocimiento en ámbitos civiles. Y, por otro lado, se incorporaron como unidades académicas de nuevos institutos universitarios, en el sistema de educación superior nacional, buscando alcanzar estándares de evaluación y acreditación institucional y de sus carreras definidos por la CONEAU.

Las orientaciones políticas y normativas abiertas por la sanción de la Ley de Educación Superior crearon condiciones para la concreción de esas transformaciones. Pero no debe desconsiderarse el hecho de que esos cambios en los institutos de formación de oficiales se inscribieron y desplegaron en un contexto internacional signado por la tendencia a otorgar títulos universitarios a los oficiales de las Fuerzas Armadas; y un contexto nacional determinado por: la pérdida de legitimidad social de las Fuerzas Armadas (consecuencia de la derrota en la Guerra de Malvinas, la crisis del Proceso de Reorganización Nacional,

los juicios a los militares responsables por crímenes de lesa humanidad y los levantamientos carapintada), por el nuevo marco normativo impuesto por la Ley N°23.554/1988 de Defensa Nacional (que inhabilita su intervención en asuntos de seguridad interna) y por un escenario de integración regional que eliminó las históricas hipótesis de conflicto sostenidas con los países vecinos.

Los cambios producidos generaron conflictos y desafíos para los militares y las autoridades civiles del Ministerio de Defensa. A modo de hipótesis sostendremos aquí que estos proyectos de reforma de la educación castrense estuvieron motivados por el objetivo general de concretar experiencias de “ciudadanización” de la formación de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con determinaciones sociales y políticas inscriptas y orientadas por la dinámica del contexto interno nacional y contando como referencia experiencias semejantes en otros países. En este trabajo comenzaremos con un análisis de los procesos iniciados en los años noventa, abordando luego aquellos concretados durante los gobiernos nacionales de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) centrándonos, particularmente, en la gestión de la Ministra de Defensa Nilda Garré (2005-2010).

Educación y procesos de “ciudadanización” militar en tiempos democráticos

Desde 1984 se promovieron desde la conducción de las FFAA y/o el Ministerio de Defensa propuestas destinadas a transformar la formación de los oficiales. Por un lado, buscando compatibilizarla con proyectos de articulación institucional, curricular y a nivel de las titulaciones con la formación de carreras de grado de profesiones civiles en las universidades públicas y privadas. Y, por otro lado, incorporando o integrando lógicas y prácticas educativas universitarias en los institutos militares, a fin de que la inscripción de estos últimos en el sistema de educación superior reconociera correspondencias con la actividad intelectual y la sociabilidad académica de estudiantes y profesores de las universidades. Los objetivos específicos y los logros esperados y/o concretados por estas iniciativas fueron desiguales.

El diseño y aplicación de estas propuestas de reforma educativa procuraron dar respuesta a demandas planteadas a las FFAA por diferentes sectores sociales, políticos y gubernamentales y/o satisfaciendo necesidades puntuales de cambio identificadas por la conducción de las mismas. Dichas propuestas estuvieron fundamentalmente determinadas por la situación socio-económica, cultural y

política del contexto interno nacional, atendiendo a la particular inscripción y significación social con que las instituciones castrenses, los militares y su rol en la esfera pública interna e internacional han sido percibidos por distintos actores sociales y/o cómo los militares se perciben a sí mismos en tiempos democráticos. Con ello, queremos destacar –siguiendo una hipótesis de Khatchik Der Ghougassian (2010) para el análisis de la política de defensa argentina de los últimos veinticinco años– que el marco de referencia y orientación de estas reformas educativas no estuvo pautado prioritariamente por la necesidad primaria de perfeccionar la formación profesional de los oficiales con vistas a empeñar sus potenciales conocimientos y experiencias prácticas como parte del instrumento militar de la defensa nacional; sino, más bien, con la intención de producir una serie de ajustes –tenidos como necesarios dada la conflictiva historia reciente de la Argentina– en las relaciones establecidas por las FFAA con la sociedad y los gobiernos electos democráticamente¹. Esos ajustes comprendieron y aún comprenden una serie de medidas destinadas a profundizar el proceso de “ciudadanización” de las FFAA².

¹ Somos conscientes de que esta afirmación es contradictoria con las consideraciones expresadas en 1999 en el *Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina*. Allí se explicitaba que el motor de las transformaciones educativas en curso era la dinámica del contexto externo o internacional: “La modernización del Sistema Educativo de la Defensa, responde a una dinámica en la cual, las lecciones aprendidas, avaladas por las experiencias de combate (como la del conflicto del Atlántico Sur) ejercen su influencia, entre otros factores, en la actualización de los aspectos doctrinarios, operativo y de adiestramiento. Por otra parte, la transformación de la fisonomía de los conflictos en la era posterior a la Guerra Fría, y la aparición de nuevos desafíos produjeron, como consecuencia de la redefinición de las misiones del instrumento militar, un renovado impacto en el ámbito educativo de la Defensa. En particular, la participación argentina en la Guerra del Golfo permitió poner de relieve concepciones político-estratégicas y operacionales tecnológicas, experiencias que contribuyeron a aportar importantes mejoras en las organizaciones educativas, imponiendo innovaciones desde lo mental hasta lo técnico, y la necesidad de educar en la comprensión de la naturaleza de los cambios, sus exigencias y sus consecuencias futuras, acordes con las funciones específicas de cada una de las Fuerzas. Estos factores configuran así, las condiciones de contorno del cambio en desarrollo de los sistemas educativos de la jurisdicción de la Defensa” (Ministerio de Defensa 1999:191).

² En el curso de la gestión del Ministerio de Defensa de la ministra Garré, sin embargo, se produjeron tendencias en favor del desarrollo de la formación y perfeccionamiento militar conjunto con la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta y la concreción de cursos de adiestramiento militar como el Curso Básico Conjunto de Aviador Militar, el Curso Conjunto de Pilotos de Helicópteros, el Curso Conjunto de Instructores Militares, entre otros. No obstante, estas iniciativas no serán abordadas en este trabajo –que se ocupa de la formación básica de oficiales– dado que corresponden a instancias de perfeccionamiento y capacitación profesional.

El concepto de “ciudadanización” ha sido empleado para referir al énfasis puesto en la profesionalización y modernización de las FFAA, como una política pública que conlleva dos objetivos solidarios: la formación del militar como funcionario público especializado en la defensa nacional, y como un ciudadano con deberes y derechos que renuncia voluntariamente a algunos de ellos –como la organización gremial y la participación política– debido a las condiciones particulares que impone su estado militar. De acuerdo con la hipótesis de Khatchik Der Ghougassian, en nuestro país: “La ‘ciudadanización’ exitosa de las Fuerzas Armadas terminaría con la percepción de la amenaza que aún persiste en la sociedad civil [o en sectores de la misma, agregamos nosotros aquí] y, a la vez, permitiría la reconsideración de su rol en una visión estratégica de la inserción Argentina en la región y el mundo” (2010:5).

Veamos más en detalle esta hipótesis. Según Der Ghougassian las tres etapas o momentos que signaron la agenda de la política de defensa nacional en su inscripción en el contexto interno de la Argentina fueron (en el siguiente orden): la restauración del control civil, la reforma militar y la modernización de las Fuerzas Armadas. En esa secuencia la determinación del contexto externo no habría “sido relevante en la formulación de esta política, principalmente, debido al desmantelamiento de las hipótesis de conflicto, el proceso de integración regional, y la postura internacional que apostó a la consolidación del derecho internacional y circunscribió el rol de los militares en el contexto de legalidad de la ONU” (2010:1). Nos serviremos en términos generales de esta hipótesis en la argumentación de este trabajo, pero es necesario señalar enfáticamente que la trayectoria de la educación militar en la Argentina de las últimas dos décadas y media reconoce singularidades que deben ser comprendidas por la definición de una temporalidad específica que no se adecua plenamente a las duración de las etapas de esta secuencia.

Así pues, en primer lugar, no podemos adoptar taxativamente esa secuencia debido a que –por lo menos hasta la última década de siglo XX– las FFAA tuvieron amplios márgenes de autonomía en el gobierno y administración de su sistema educativo. Recién con la profundización del proceso de incorporación de los institutos militares al sistema de educación superior –abierto al promediar la década de 1990– se afirmaron lógicas y prácticas sociales que redefinieron y recortaron esa autonomía, tal como viene ocurriendo con la aplicación de los estándares de calidad educativa previstos por el sistema de evaluación y acreditación de la CONEAU³.

³ En relación con la educación militar en América Latina, Pion-Berlin señala en un texto escrito a comienzos de la década de 1990: “Los militares también quieren un control exclusivo sobre

Asimismo, la gestión de Nilda Garré asumió en forma más comprehensiva y efectiva el concepto de control civil de la defensa en el área de la educación castrense, comenzó a imponer en forma práctica dicho sentido sobre la educación militar y las responsabilidades que el mismo conlleva para las autoridades civiles ministeriales. En suma, tal como sostiene David Pion-Berlin (1996), el análisis de la autonomía castrense no puede ser comprendido como un todo indiferenciado, sino identificando los márgenes históricos que asume aquella en cada dimensión o variable específica de las FFAA, siendo la educación del personal militar una de estas⁴. Y, en segundo lugar, debemos mencionar también que los modelos de formación de oficiales y suboficiales vigentes en 2010 eran objeto de propuestas de revisión por parte del Ministerio de Defensa y la conducción de las Fuerzas.

Formación militar y universidad

Durante el actual período democrático estos dos términos se han vinculado en la formación de oficiales considerando tres opciones o alternativas (solidarias o divergentes, según los casos y los puntos de vista del analista) mediante las

la socialización de sus reclutas. Un adoctrinamiento adecuado asegura un mayor *esprit de corps* en la tropa. Las lecciones educativas son reforzadas por la naturaleza cerrada, disciplinaria y conformista de la institución militar. Las fuerzas armadas fortalecerían este ambiente enclaustrado de aprendizaje antes que exponer a sus soldados a las influencias impredecibles y divisionistas de la sociedad y las universidades civiles. La autonomía militar alcanza su más alto nivel cuando se trata de impedir que los civiles dicten cursos en las academias militares o en los colegios superiores de guerra (o, como mínimo, pretenden controlar el contenido intelectual de los mismos), prohibir el traslado de soldados de instituciones militares a civiles de mayor nivel educativo e inhibir el manoseo civil de las apreciadas doctrinas de seguridad. La autonomía militar llega a su nivel más bajo cuando los civiles pueden desarrollar su propio currículum, donde a los oficiales se les exige que hagan cursos fuera de los límites de los cuarteles y donde los civiles lograron redefinir las doctrinas centrales de defensa y seguridad de los militares (1996:23-24).

⁴ En sus estudios sobre las relaciones cívico-militares, Pion-Berlin (1996) sostiene la necesidad de desplegar un análisis comparado de los márgenes de autonomía y heteronomía castrense en relación con las siguientes dimensiones o variables: 1) Decisiones sobre el personal (ascensos, retiros, nombramientos, etc.); 2) Dimensión cuantitativa de las Fuerzas; 3) Educación y doctrina; 4) Reforma militar (despliegues de tropas, transformaciones operacionales, métodos de entrenamiento, redimensionamiento institucional, mejoramientos de los sistemas de armas, etc.); 5) Presupuestos militares; 6) Producción y adquisición de armas; 7) Organización de la Defensa (relaciones entre el gobierno civil de la defensa y el instrumento militar); 8) Recolección de informaciones; 9) Participación en la seguridad interna (si está vedada o habilitada en algún grado y/o circunstancia); 10) Sistema de Justicia (si los militares están sometidos a la justicia ordinaria o existe una normativa y tribunales castrenses para administrarla).

cuales se buscó establecer relaciones entre, por un lado, un modelo de educación castrense fundado en academias militares con sistema de internado y, por otro lado, articular, integrar y/o inscribirse en patrones de enseñanza desarrollados por las universidades públicas y privadas del país.

Repasaremos a continuación algunos proyectos propuestos y/o implementados desde 1984 hasta el presente dando cuenta de esas relaciones. En cada caso señalaremos que las variables que orientaron esas iniciativas reformadoras estuvieron influidas por la intención de los actores sociales implicados (militares y/o civiles) por provocar algún tipo de ajuste entre las representaciones sociales acerca de la formación y configuración profesional castrense y las representaciones sobre los procesos de “ciudadanización” de los militares y de integración en la sociedad. En las perspectivas (no siempre unívocas y solidarias en sus intereses) de los militares y civiles que impulsaron esas iniciativas a favor de formas de articulación, inscripción y/o integración del universo militar y el universitario, se esperaba que esas estrategias reportarían cambios positivamente significados para los militares, reduciendo la percepción de las distancias sociales que los separaban de los civiles y promoviendo la circulación de saberes y experiencias académicas y profesionales de profesores y estudiantes universitarios en beneficio de los institutos militares⁵; jerarquizando su formación de acuerdo a los parámetros del ámbito civil.

a) Articulación entre los institutos militares y las universidades

A mediados de la década de 1980 se concretaron acuerdos institucionales para que los cadetes asistan a los cursos de algunas asignaturas –incorporadas en sus planes de estudio– en las aulas de las universidades nacionales. Se esperaba generar espacios de aprendizaje y convivencia de los cadetes con profesores y estudiantes universitarios de esas casas de estudios, buscando como objetivo general fortalecer las relaciones cívico-militares desde la integración de los cadetes a aquellos ámbitos civiles y, en particular, crear condiciones legales para el intercambio de saberes y el reconocimiento de equivalencias entre contenidos

⁵ En la primera mitad de la década de 1990 el sociólogo Ernesto López (1994) señalaba que el fuerte énfasis puesto por amplios sectores de la dirigencia política argentina en la necesidad de introducir modificaciones en la educación militar que contribuyeran a fortalecer los valores cívicos y democráticos de los cadetes tendió a desconsiderar cualquier preocupación por la formación profesional específica.

de materias de la carrera militar y asignaturas de las carreras civiles enseñadas en la universidad.

El convenio celebrado entre la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Escuela Naval Militar (ESNM) en 1987 tenía por objetivo explícito “realizar una efectiva coordinación de actividades de finalidad común, con vistas a un mejor aprovechamiento y potenciamiento de los recursos físicos y humanos correspondientes a las partes⁶”. Con validez prevista por el plazo de diez años con renovación automática salvo objeción de las partes, constaba de doce artículos que invocaban la necesidad de avanzar en las tareas de reconocimiento de “áreas académicas (...) de interés común y posibles de ser complementadas por la Universidad”, “articular el nivel de enseñanza” entre la UNLP y la ESNM, desarrollar la “compatibilización académica, en la amplitud y formas que correspondan a la Escuela, y con la formación básica de las carreras de grado de la Universidad”, “promover cursos de postgrado (...) necesarios para completar la formación académica, técnica y científica de las partes”, “intercambiar docentes en sus cursos de grado y postgrado”, “constituir núcleos de asistencia para la solución de problemas de interés común” e “intercambiar y/o acceder a equipamientos e infraestructura que permitan concretar las propuestas y trabajos de interés común”. A fin de dar cumplimiento a lo anterior el convenio preveía la constitución de una Comisión Permanente de Enlace. La UNLP se comprometía a reconocer la “aprobación de asignaturas que correspondan a su enseñanza de grado y que se hayan desarrollado en la Escuela”⁷.

No contamos con una evaluación sistemática sobre el diseño e implementación de este convenio y las experiencias prácticas que aparejó, sin embargo, algunos testimonios permiten pensar que a pesar de sus apelaciones a favor de la promoción de intercambios y beneficios mutuos, su concreción consistió en la participación de los cadetes en cursos de grado especialmente preparados para ellos (sin llegar a interactuar con los estudiantes de la universidad), asistencia a otros cursos donde eventualmente los cadetes (uniformados o vestidos de civil) se mezclaban con los estudiantes de las facultades (principalmente Ciencias Jurídicas y Sociales y Ciencias Económicas) y, por último, la realización de eventos académicos compartidos por profesores, estudiantes y cadetes como conferencias o jornadas. En este sentido, el pretendido intercambio interinsti-

⁶ Refiriéndose a la concreción de este convenio el Presidente de la Universidad Ángel Luis Plastino señalaba: “El sistema educativo y las Fuerzas Armadas, los dos pilares básicos en que se asienta nuestra existencia nacional, han estado peligrosamente desconectados durante décadas. Es hora de volver a unirlos” (citado en Frasch y Tello 1999:15).

⁷ El convenio completo se encuentra citado en Frasch y Tello (1999:15).

tucional tendió a funcionar en los términos de una aproximación desplegada en forma casi exclusiva y unilateral por la parte del instituto militar hacia la universidad y sus unidades académicas, sin contar con la correspondencia esperada de estas últimas. Desde el punto de vista de los individuos, el convenio aparejaba beneficios, pues permitía a los cadetes que se iban de baja de la Escuela o a aquellos que –tras graduarse– deseaban hacer otros estudios, solicitar equivalencias entre las materias cursadas y aprobadas en la ESNM y las asignaturas de carreras de la UNLP.

Esta última consecuencia práctica resultante del convenio es expresiva de una tendencia que algunos autores anglosajones han denominado como de “civilianización” de la profesión militar que, en este caso, se manifiesta en la intención por homologar saberes de la formación castrense con saberes académicos y profesionales civiles (por ejemplo, del campo del derecho, la ingeniería, la administración u otros). En la apreciación de algunos analistas esas tendencias facilitan positivamente la integración de los militares en instituciones y con actores de la sociedad civil, permitiendo, además, el acceso a saberes académicos y profesionales socialmente reconocidos que tienen en la universidad un lugar privilegiado de referencia en términos de su enseñanza e investigación⁸. Sin embargo, para otros analistas, la consecuencia negativa de este proceso radica en que –si se exagera– tiende a desviar el foco de atención de la formación profesional militar hacia la apropiación de saberes y prácticas “civiles” que no son necesariamente de su competencia ni contribuyen al cumplimiento de su función principal como instrumento de la defensa nacional. Desde este último punto de vista la “civilianización” podría producir efectos no deseados en el esfuerzo por profesionalizar y modernizar el instrumento militar de la defensa nacional. En relación con la experiencia argentina y la de otros países esas tendencias deben ser comprendidas a la luz de condiciones histórico-políticas determinadas, dado que derrotas militares o el ingreso a épocas duraderas de paz regional o internacional vuelve lógico el desarrollo de esos procesos.

Ahora bien, más allá del grado e impacto efectivo alcanzado por el mencionado convenio, es dado señalar que entre la UNLP y la ESNM existe hoy un intercam-

⁸ En el texto del Prefacio a la edición de 1974 del clásico libro de Morris Janowitz y en el artículo del Tcnl. Donald Baucom (1985) se reflexiona sobre un aspecto de los cambios introducidos en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos -la “civilianización”- como consecuencia de la derrota en la Guerra de Vietnam y de la implementación de la conscripción voluntaria. Particularmente, Baucom muestra que el arquetipo del soldado profesional como líder o combatiente heroico (portador de un espíritu guerrero) coexiste desde la década de 1980 con la figura del militar administrador o el tecnólogo.

bio relativamente fluido, permanente y acotado de profesores que se desempeñan simultáneamente en uno y otro ámbito educativo. También la Escuela cuenta entre sus profesores a graduados de esa Universidad; al tiempo que se registran casos de oficiales en actividad en la ESNM que durante su destino en la institución realizan posgrados ofertados por unidades académicas de la UNLP. Al igual que esta experiencia, en la actualidad y mediante la celebración de un convenio con la Universidad Nacional de Tres de Febrero, los cadetes del Colegio Militar de la Nación cursan la materia Metodología de la investigación (incluida en su plan de estudios) en la sede de esa universidad pública. A tal efecto, los cadetes deben inscribirse en los cursos regulares ofertados y asistir a las comisiones junto con los estudiantes de esa casa de estudio. La experiencia tiene carácter piloto y comprende un tercio del total de cadetes del último año (4º).

b) Incorporación de los institutos de formación de oficiales al sistema de educación superior

Un segundo tipo de propuesta y experiencia en la historia de las relaciones entre los institutos militares y las universidades se produjo cuando la conducción de las FFAA alentó la incorporación de los institutos de formación de oficiales al sistema de educación superior nacional, ofreciendo títulos de grado con reconocimiento y/o correspondencia con formaciones académicas y el desarrollo de profesiones en el ámbito civil.

A mediados de 1986 la conducción del Ejército elaboró una propuesta de nuevos “Planes de Carrera del Personal de Cuadros Permanentes” cuyo objetivo era: “1) Elevar el nivel de conocimientos técnico-profesionales y generales de la totalidad del personal de cuadros. 2) Procurar la eliminación de posibles frustraciones ante la falta de expectativas profesionales. 3) Otorgar continuidad y progresividad a la adquisición de conocimientos, tratando de obtener personal altamente especializado”. De acuerdo con el entonces Director General de Educación e Instrucción del Ejército: “la profunda reestructuración y modernización del sistema educativo constituye un instrumento idóneo y apto para cumplir la elevada misión que nos asigna la Constitución (...) la formación integral y armónica del hombre de armas para lograr una personalidad plena que lo capacite para desempeñarse en las funciones que debe cumplir en el Ejército y la sociedad” (citado en Grecco y González 1990:77-78).

Los estudios realizados para la implementación de esa propuesta para los oficiales a partir de 1989 constataron –mediante una revisión de antecedentes

internacionales– que existía una tendencia a ofertar a los cadetes –simultáneamente con la formación militar– títulos civiles con reconocimiento oficial y validez nacional, valorización de los estudios humanísticos e interés por generar formas de integración e intercambio de conocimientos entre militares y civiles. El contenido de esa propuesta motorizó en la década de 1990 la incorporación a la formación de los cadetes del Colegio Militar de la Nación (CMN) del título de Bachiller Universitario en Relaciones Internacionales o Bachiller Universitario en Ingeniería⁹.

Uno de los oficiales encargados de la elaboración del plan sostuvo en su testimonio a los periodistas Grecco y González: “Estos planes causaron un gran impacto en los sectores políticos, aunque lamentablemente no tuvieron mayor difusión en la opinión pública” (1990:78). En tanto que el director del CMN entre los años 1987 y 1988 señaló que: “para el Ejército lo más importante son los hombres. Si nosotros tenemos hombres capacitados intelectualmente podemos afrontar una guerra. Por eso, si educamos bien a nuestros efectivos vamos a conseguir un Ejército mucho más profesional y mucho más técnico” (1990:78). En tanto que el entonces titular de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados afirmaba: “La formación de los cuadros debe intentar romper el aislamiento entre civiles y militares, tratando de integrar la formación humana del aspirante a la formación en las universidades (...) Lo que yo digo es que los institutos militares deben concentrarse exclusivamente en la formación profesional. El resto de la educación integral debe darse a través de las universidades” (1990:79). Finalmente, estos autores relevan opiniones encontradas en el propio Ejército sobre cómo debían ser comprendidas esas relaciones entre los institutos y las universidades: “Hay quienes sostienen que la formación del soldado deja en un segundo plano la adquisición de conocimientos filosóficos, y están los que afirman que se da preferencia a la adquisición de destrezas físicas. Unos critican que no se fomente la creatividad del soldado, y otros, que no se hace suficiente hincapié en el aspecto disciplinario (...) Lo cierto es que la

⁹ “Los Bachilleres en Relaciones Internacionales que ingresen como capitanes a la Escuela Superior de Guerra obtendrán, a su egreso, el título de oficial del Estado Mayor y el de Licenciado en Relaciones Internacionales. Estos hombres luego podrán desarrollar cursos de posgrado en Geopolítica, Estudios prospectivos, Estudios Estratégicos, Inteligencia Estratégica o Relaciones Internacionales; consiguiendo con el grado de coronel los respectivos doctorados o masters. En tanto que los Bachilleres en Ingeniería obtendrán a su egreso el título oficial de ingeniero. Posteriormente podrán realizar los posgrados de Investigación y Desarrollo, Administración de Empresas o Informática; consiguiendo con el grado de coronel los respectivos doctorados o masters”. Citado en Grecco y González (1990:73).

extensión de los títulos universitarios y secundarios en los institutos militares, obró como un incentivo más para la incorporación de jóvenes al Ejército” (Grecco y González 1990:79).

Los cambios introducidos en el ordenamiento del sistema universitario por la Ley de Educación Superior N°24.521 de 1995 favorecieron esos proyectos mentados por la conducción de las tres Fuerzas, pues esta ley estableció que las instituciones de educación superior podían ser universidades o institutos, quedando los institutos de formación de oficiales comprendidos en esta última denominación que incluye a aquellas instituciones que desarrollan sus actividades en un área o campo disciplinario (hasta entonces se orientaban por la Ley de Universidades Provinciales N°17.778 y la resolución N°2024/1990 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación).

En 1990 se creó por resolución del Ministerio de Educación de la Nación el Instituto de Estudios Superiores del Ejército (IESE) y en 1991 el Instituto Universitario Naval (INUN); en tanto que el Instituto Universitario Aeronáutico había sido creado en 1971. De estos tres institutos dependen, respectivamente, el Colegio Militar de la Nación, la Escuela Naval Militar y la Escuela de Aviación Militar, además de otras instituciones de educación superior castrenses no abocadas a la formación básica de oficiales, tales como las Escuelas de Guerras y las Escuelas Técnicas de cada Fuerza.

Desde la década de 1990 hasta 2010 los tres institutos de formación de oficiales concretaron diferentes iniciativas destinadas a alcanzar el objetivo de ofrecer títulos de grado universitarios con validez legal nacional, reconocimiento social en ámbitos profesionales civiles y que permitan acceder a estudios de postgrado en universidades nacionales y privadas. Los siguientes títulos superiores de bachiller universitario y/o Licenciado junto con el título y grado militar de Subteniente (Colegio Militar de la Nación), Guardiamarina (Escuela Naval Militar) y Alférez (Escuela de Aviación Militar) para los futuros oficiales¹⁰:

Colegio Militar de la Nación:

- Bachiller Universitario en Relaciones Internacionales y Bachiller Universitario en Ingeniería (primer egreso en 1992 y último en 1996).
- Analista Administrativo Contable (Intendencia) (primer egreso en 1992 y último en 1999).

¹⁰ Los planes de estudio de la formación básica de los oficiales de las Fuerzas Armadas vigentes en 2010 estaban en proceso de revisión y se estimaba que hacia el 2012 se implementarán nuevos planes.

- Licenciatura en Administración (desde 1994 / primer egreso en 1997 / se cerró en 2005 y el último egreso se produjo en 2008).
- Licenciatura en Matemática Aplicada (primer egreso en 1997 y último en 2000).
- Contador Público (primer egreso en 2000 y último en 2008).
- Licenciatura en Conducción y Gestión Operativa (desde 2005 / primer egreso en 2008).

Escuela Naval Militar:

- Bachiller Universitario en Sistemas Navales¹¹.
- Licenciado en Administración de los Recursos Navales para la Defensa (desde 1996 / primer egreso año 2000).
- Licenciado en Administración Naval (Intendencia) (desde 1996 / primer egreso año 2000).
- Licenciado en Recursos Navales para la Defensa (desde 2007).

Escuela de Aviación Militar:

- Bachiller Universitario en Sistemas Aéreos y Aeroespaciales (desde 1996 / primer egreso en 1999).
- Licenciado en Sistemas Aéreos y Aeroespaciales (desde 2008 / primera promoción prevista para el 2011)¹².

Como fue señalado más arriba, esta tendencia a inscribir la formación de oficiales dentro del sistema de educación superior y, en consecuencia, otorgar títulos universitarios con validez nacional y reconocimiento social en ámbitos civiles ha sido una tendencia fuerte en los Estados Unidos y en

¹¹ Al finalizar la Escuela de Oficiales de la Armada se obtenía el título de Licenciado en Sistemas Navales (Cuerpo Comando) y Licenciado en Administración Naval (Intendencia).

¹² A partir de segundo año los cadetes de la Escuela de Aviación Militar deben escoger entre cuatro orientaciones: Ciencias de la Ingeniería, Ciencias de la Administración, Ciencias de la Investigación Operativa, Ciencias de la Estrategia. Actualmente en la Escuela de Aviación Militar los Alférez que eligen la orientación en Ingeniería al egresar continúan su formación junto a estudiantes civiles en el Instituto Universitario Aeronáutico (IUA). Asimismo, los cadetes que aprueba el sexto semestre de la carrera obtienen el título intermedio de: Bachiller Universitario en Sistemas Aéreos y Aeroespaciales.

países de Europa Occidental¹³. Dicha tendencia puede ser comprendida en términos generales como parte de un proceso de “civilianización” de la educación militar que no sólo redunda en una homologación con las formaciones académicas y profesionales civiles; también opera como un estímulo en favor de una oferta educativa socialmente calificada en las instituciones castrenses¹⁴. Si atendemos a los cambios producidos en la definición del título de grado, los planes de estudio y los contenidos de las materias desde comienzos de la década de 1990 hasta 2010, se puede reconocer el esfuerzo por producir un movimiento tendiente a delimitar una formación académica de nivel superior que contribuya más específicamente a la formación del “soldado”. Al respecto, la participación de los institutos militares en los procesos de evaluación y acreditación de la CONEAU y la atención dispensada por la conducción de los mismos a las recomendaciones de los pares evaluadores, han contribuido a direccionar esas transformaciones institucionales y curriculares en ese sentido (ver infra).

La Ley N°24.948/1998 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas estableció el encuadre que habría de regular la oferta educativa castrense según los siguientes criterios (también mencionados en el *Libro Blanco de la Defensa*):

- La educación militar será desarrollada a través de los Sistemas Educativos del Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, lo que conformará en sí mismo un Sistema, cuya coordinación y supervisión serán ejercitadas en el citado Ministerio.
- Su finalidad será brindar educación profesional, según las necesidades operacionales y exigencias específicas del cargo, rol y función a desempeñar en el ámbito de cada Fuerza, en el ámbito conjunto y en el área de la Defensa Nacional, potenciando y/o reorganizando los organismos que para tal fin sean necesarios.

¹³ En el caso de América del Sur, Augusto Pérez Lindo (2008) sostiene que ese proceso está relacionado desde la década de 1980 con los procesos de expansión de la oferta en educación superior y los de democratización política que se dieron con el fin de los gobiernos autoritarios.

¹⁴ Este último punto fue destacado en el *Libro Blanco de la Defensa* al señalar que: “Las transformaciones que se implementaron en el ámbito educativo militar en la década del noventa, acordes con las experiencias recogidas y las nuevas demandas sobre el Instrumento Militar, tendieron a su enriquecimiento, mediante la incorporación a los planes de enseñanza de modernas disciplinas y asignaturas de nivel universitario” (Ministerio de Defensa) 1999:198).

- Los fondos asignados a educación serán destinados hacia la capacitación específica militar y hacia aquellos conocimientos de interés atinentes al área de defensa, evitando la superposición de esfuerzos y de recursos humanos.
- El Sistema Educativo de Defensa estará en consonancia con el Sistema Federal de Educación, debiéndose evitar el costo de capacitar profesionales que puedan ser reclutados entre los egresados del Sistema Nacional de Educación, o proporcionar títulos de grado en especialidades que puedan cursarse en el medio educativo nacional.
- Los oficiales egresados de los institutos de formación a partir del año 1992 inclusive deben contar con una formación de grado universitario para el ascenso a oficial superior.

Ahora bien ¿qué limitaciones o restricciones pueden reconocerse en el desarrollo de esta tendencia actualmente vigente a la inscripción de los institutos militares al interior del sistema de educación superior? Veamos aquí al menos algunas consideraciones críticas.

El Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación de las Fuerzas Armadas integrado por especialistas convocados por el Ministerio de Defensa produjo un diagnóstico del sistema de educación militar en la Argentina y presentó –a mediados de 2006– un informe señalando lo que sus integrantes consideraron como puntos críticos:

- 1° Una tendencia a la autonomización de las distintas fuerzas y dependencias, que se traduce en la creación de tres institutos universitarios con poca comunicación entre sí;
- 2° Una estructura curricular con ciclos y contenidos diferentes o incongruentes en la formación de los oficiales y los suboficiales;
- 3° Programas de estudios con enfoques desactualizados o fundados en concepciones divergentes respecto a los principios de los derechos humanos y la democracia;
- 4° Pocos intercambios con el sistema universitario nacional, lo que favorece la reproducción de culturas corporativas y endogámicas¹⁵.

¹⁵ Citado en Pérez Lindo (2008:258).

Asimismo, al indagar sobre la pertinencia y la condición universitaria de los institutos militares y de las carreras ofertadas por los mismos, Carlos Pérez Rasetti (2008) señala que su función social específica es la de formar militares profesionales. A partir de una revisión de la normativa vigente y de la adecuación de la misma a los proyectos de los institutos castrenses, este autor efectúa dos observaciones críticas. Por un lado, siguiendo el artículo 13 de la Ley N°24.948 recuerda que allí se afirma que: “Los sistemas educativos de las Fuerzas Armadas se adecuarán en consonancia con la estructura educativa nacional en busca de un mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles, eliminando superposiciones y procurando una mejor inserción de sus miembros en un medio cultural educativo”. En este sentido –extremando la idea planteada por este autor– cabría preguntarse en qué medida el esfuerzo por adicionar a la formación militar una formación académica y profesional civil resultaría ocioso, pues constituiría una oferta educativa que es desarrollada o bien podría ser desarrollada en las universidades nacionales. Por otro lado, Pérez Rasetti tiende a considerar que la denominación como instituto universitario no es del todo acertada para los institutos militares, en la medida en que la formación militar involucra múltiples áreas o disciplinas científicas. Así, sostiene que la especificidad de la formación de un profesional militar está definida por su función social (como instrumento de la defensa) y por la condición absolutamente heterónoma de esa educación que es monopolio exclusivo del Estado nacional; una condición que –en su opinión– también inviabilizaría su estatuto como universidad, en tanto esta última sea definida como un ámbito de producción de conocimientos científicos y de enseñanza con autonomía respecto de la intervención heterónoma del Estado, la sociedad y/o el mercado.

Sea cual fuese la evaluación que podamos destacar respecto de este proceso de inscripción de los institutos militares en el sistema de educación superior, el mismo ha cumplido un papel fundamental en la profundización de las estrategias de ciudadanización y de “civilianización” de la formación militar en la Argentina. En ese sentido, las consideraciones críticas presentadas en los párrafos anteriores no necesariamente deberían considerarse como una demanda a favor de la revisión y modificación de la trayectoria recorrida por los institutos militares en su inscripción en el sistema de educación superior; sino, más bien, como una contribución a un debate que permita establecer las potencialidades y limitaciones institucionales y curriculares que ofrecen los institutos de formación militar al desarrollo de un modelo particular de educación universitaria.

c) Inscripción de lógicas y prácticas universitarias en los institutos militares

Solidarias con el proceso de incorporación de los institutos militares en el sistema de educación superior han sido las iniciativas por inscribir o incorporar lógicas y prácticas universitarias en los procesos de enseñanza e incluso (aunque en forma todavía incipiente) de investigación sobre la formación de los cadetes. Dicho proceso no sólo ha sido consecuencia de las iniciativas llevadas a cabo por la conducción de las FFAA y por el Ministerio de Defensa, sino una orientación resultante de la participación (necesaria) de los institutos militares en los procesos de evaluación y de acreditación (institucionales y de carreras ofertadas) regulados por la CONEAU. En este sentido, puede decirse que la adecuación de la oferta de carreras y la organización institucional a los criterios o estándares de calidad educativa fijados por la CONEAU operaron como determinaciones externas que heteronomizaron –y en consecuencia, modificaron en forma relativa– los proyectos y las actividades de los institutos militares¹⁶. Sin embargo, estas últimas determinaciones bien pudieron ser compensadas y/o contrarrestadas por la agencia de concepciones y prácticas educativas tradicionales, fuertemente establecidas. En esta línea de interpretación que destaca la autonomía castrense en el gobierno de su sistema educativo avanza el análisis de Máximo Badaró (2009).

La investigación realizada por este último autor sobre la formación de los futuros oficiales en el CMN identifica algunas dificultades en las formas de concebir la formación de los cadetes, en la organización institucional y en la sociabilidad del régimen de internado en que se funda el modelo de academia, las cuales constituirían obstáculos relevantes para la incorporación y el desarrollo de lógicas y prácticas universitarias en los institutos militares. Algunas de esas situaciones problemáticas serían:

- La contradicción existente entre, por un lado, la presencia entre los cadetes de sectores sociales relativamente pauperizados (en términos socio-económicos y educativos) y la incorporación de mujeres y, por otro lado, la representación tácita del candidato-modelo asociado con la figura del joven varón, de clase media alta, blanco o de ascendencia

¹⁶ Esas determinaciones que heteronomizaron el gobierno y administración castrense de la educación militar en su inscripción en el sistema de educación superior fueron destacadas positivamente por Ángel Tello al sostener que: “Esto es un progreso notable y es a partir de allí que los profesores ingresan por concurso de antecedentes y de oposición, tal como ocurre en las universidades nacionales” (2008:216).

europea, con padres casados por la Iglesia Católica y con formación y actividad profesional.

- La incorporación por los cadetes de un sistema de evaluación moral de comportamientos personales y colectivos basado en una oposición taxativa entre los términos “civil” y “militar” que redunde en la aplicación de un sistema de evaluación táctica que supone el reconocimiento de los méritos académicos de un cadete sólo cuando son revalidados en el terreno militar.
- Las tensiones sociales planteadas entre, por un lado, la afirmación de un nuevo modelo educativo centrado en la valorización universal del acceso a la sociedad del conocimiento, el desarrollo profesional secularizado y la adopción de discursos empresariales; y, por otro lado, la persistente definición de la excepcionalidad moral del militar en el contexto de un modelo de educación tradicional escolarizada.
- Las dificultades que supone, por un lado, la reproducción de la organización segmentada y jerárquica del espacio y el control institucional de los desplazamientos y del tiempo por parte de los cadetes en el modelo de internado de la academia militar y, por otro lado, la necesidad de fortalecer un concepto de mayor libertad y autorregulación individual de los tiempos y los medios empleados por el cadete al estudio.

Las cuestiones apuntadas por Máximo Badaró dan lugar a una serie de interrogantes que vale la pena problematizar para elaborar colectivamente orientaciones de reforma educativa que ponderen, simultáneamente, los beneficios que arrojan las certezas acumuladas por proyectos y experiencias positivas desarrollados durante décadas y, también, la identificación de aquellas limitaciones del modelo educativo tradicional que se erigen en obstáculos para la profundización del proceso de profesionalización y modernización de las FFAA.

En ese sentido nos preguntamos hasta dónde y cómo, una formación basada en el modelo de academia con régimen de internado y ciertos patrones de disciplinamiento, puede ser compatible con la incorporación de lógicas y prácticas de enseñanza e investigación universitarias que demandan del concurso de unas concepciones y formas de sociabilidad de profesores y estudiantes, desplegadas en el ámbito jerárquico y segmentado de los institutos militares. ¿Se trataría de una tensión estructural de imposible conciliación que reproduciría un permanente conflicto entre (según una vieja expresión castrense) la ponderación de “Esparta” frente a una devaluada “Atenas”? O bien serían posibles reformas en

el marco del modelo de academia que atenúen esa tensión mediante estrategias el reconocimiento de la puesta en práctica de mayores y más plenas instancias de formación de tipo universitarias sin desviar el foco de atención del objetivo fundamental de la educación militar: “formar un soldado para ganar la guerra”.

La complejidad que encierra cualquier revisión y propuesta de reforma del modelo de educación militar es que éstas deben atender simultáneamente –como ha señalado Martín Gras– a los tres sistemas que componen la educación castrense: “un sistema áulico tendiente a la formación de un profesional universitario, un sistema teórico práctico de formación específicamente militar (formación de las armas) y un sistema práctico informal de transmisión de valores y culturas, tendientes a consolidar el núcleo identitario militar” (2007:182). Según Gras, dichos sistemas pueden coexistir en las instituciones de formación militar como trayectos formativos paralelos o, en otros términos, manteniendo escasos intercambios en el proceso de enseñanza-aprendizaje de los cadetes, en la medida en que saberes, prácticas y valores ponderados en cada uno de esos sistemas por separado, a menudo resultan desconsiderados o abiertamente ignorados en los otros. De modo que esta afirmación lleva a Gras a sostener que con la introducción en la década de 1990 de componentes de una formación universitaria se produjeron modificaciones en la educación impartida por los institutos militares. Por entonces “un sistema de conocimientos militares tradicionales específicos-prácticos, que se compatibilizaba fácilmente con un sistema autoritario de transmisión de valores organizacionales identitarios, jerárquicos y acríticos” se confrontó con los nuevos conocimientos universitarios que operaban según una lógica distinta.

Por último debería tomarse en consideración el hecho de que la profundización del proceso de incorporación de lógicas y prácticas universitarias en los institutos de formación militar, no sólo demanda de la intensificación y/o del desarrollo de formas de enseñanza académica y profesional acordes con ese objetivo, sino de la conformación de un cuerpo de profesores calificados que cuenten con el apoyo de condiciones materiales y dedicaciones adecuadas para llevar adelante, además, iniciativas de investigación científica innovadora y de extensión a la comunidad o de transferencia en el marco del sistema nacional de ciencia y tecnología¹⁷. Sólo así sería posible comprenderlos como instituciones universitarias en un sentido que este término asume en la historia de la

¹⁷ Sin dudas, la investigación y la extensión/servicios sólo pueden ser comprendidas en los institutos militares teniendo en cuenta una limitación taxativa y determinante a la que están sometidas las FFAA (y no las universidades): el hecho de que los saberes y prácticas producidos y enseñados en esos ámbitos son un monopolio exclusivo del Estado nacional.

universidad y del sistema universitario argentino. El cumplimiento de esas tres funciones fundamentales requiere no sólo del esfuerzo de la conducción de las FFAA y de los cuerpos de profesores de los institutos militares, sino contar con el sostén y la orientación necesarios del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, entre otras agencias estatales.

Los institutos de formación de oficiales y las recomendaciones de la CONEAU

Hemos mencionado anteriormente que una vez constituidos como institutos universitarios e incorporados al sistema universitario nacional, los institutos militares de educación superior se sometieron a los procesos de auto-evaluación, evaluación externa y de acreditación institucional y de sus carreras con arreglo a criterios definidos por la CONEAU. Dichos procesos –concretados desde fines de la década de 1990– obraron como determinaciones que heteronomizaron el control militar. Pero también más recientemente esa tendencia quedó subrayada por el gobierno civil de la defensa sobre los proyectos institucionales y curriculares del Instituto de Enseñanza Superior del Ejército, el Instituto Naval Universitario y del Instituto Universitario Aeronáutico y, en particular, de sus academias de formación de oficiales –Colegio Militar, la Escuela Naval Militar y la Escuela de Aviación Militar–, a instancias de su intervención en la definición de sus estatutos universitarios y del estatuto docente.

Si en el siglo pasado el Ministerio de Educación de la Nación gravitaba como una determinación heterónoma sobre esos institutos estableciendo pautas de diseño curricular de los planes de estudio de las licenciaturas a fin de garantizar la validez nacional de los títulos otorgados; desde 1997, además, la CONEAU y las recomendaciones de sus pares evaluadores cobraron relevancia en las decisiones adoptadas por las autoridades educativas castrenses. Algunas recomendaciones de cambio significativas que los pares evaluadores de la CONEAU plantearon en relación con las academias de formación de oficiales pueden sistematizarse del siguiente modo:

- Consolidar una planta docente calificada, con saberes actualizados, con antecedentes de docencia e investigación, mayor dedicación en la institución, postgrado e inserción en otras universidades nacionales y privadas, y que acceda a los cargos por régimen de concursos

universitario. Crear también un régimen docente que no tenga la rigidez del actual sujeto a lo estipulado por el Estatuto del Personal Civil de las Fuerzas Armadas, contemplando una carrera normalizada que establezca la necesidad del perfeccionamiento. Producir la renovación competitiva de la planta docente y evitar los riesgos de su auto-reproducción.

- Necesidad de desarrollar un régimen de docentes-investigadores para constituir áreas de investigación. Las actividades de investigación y desarrollo deberían llevarse a cabo en ambientes institucionales adecuados, con una política que defina prioridades, bases y condiciones para el establecimiento de grupos y centros de investigación con la finalidad de formar recursos humanos de referencia para la institución, las Fuerzas y otras instituciones con intereses afines.
- Crear un auténtico claustro de profesores, con elección de representantes por sus pares y con arreglo a criterios propios.
- Desarrollar un sistema de gestión académica con funcionarios civiles especializados y de carrera, a fin de evitar que la alta rotación de los oficiales jefes y superiores en sus carreras profesionales impacte negativamente sobre los institutos de formación de oficiales toda vez que ellos son trasladados a otros destinos. Generar instancias de integración e intercambio de esos funcionarios civiles con los de las universidades nacionales.
- Realizar una transición hacia modelos de gestión académica que contemple modelos deliberativos, participativos y horizontales en aquellas áreas donde sea posible concretarlos. El sistema interno de jerarquías que se homologa al de la organización de las Fuerzas Armadas no se corresponde plenamente con la naturaleza y demandas propias de la vida universitaria.
- Incorporar en los planes de estudios materias de contenido humanístico relacionándolas con las necesidades específicas de la formación profesional, facilitando a los cadetes mayor cantidad de tiempo destinado al estudio y que, en lo posible, estas materias puedan cursarse en el ámbito de universidades nacionales a fin de evitar restringir las instancias de formación exclusivamente a los límites internos de la academia militar.

- Promover una valorización positiva equivalente entre la adquisición de saberes académicos generales y saberes y prácticas profesionales militares específicos, evitando cualquier forma de ponderación diferencial de estos últimos sobre los primeros.
- Producir readecuaciones en el diseño de los tiempos dedicados a la formación de los cadetes a fin de compatibilizar adecuadamente los requerimientos demandados en la formación de un profesional universitario conjuntamente con un militar.
- Definir programas de bienestar estudiantil y formación cívica que aseguren una mayor participación en relaciones horizontales de los cadetes en la vida universitaria de los institutos, promoviendo la formación de clubes o centros de estudiantes.
- Generar mayores niveles de coordinación e integración entre los institutos de formación de oficiales de las tres Fuerzas Armadas, permitiendo así no sólo la optimización de recursos sino procurando el desarrollo de la conjuntés.
- Desarrollar redes interinstitucionales con universidades e instituciones científicas civiles con fines de intercambio de conocimientos, formación, investigación y de extensión/servicios/transferencia.
- Consolidar el reconocimiento social y académico de los institutos de formación de oficiales, asentándolo en el prestigio de las capacidades científicas y tecnológicas de las Fuerzas Armadas –sus ventajas competitivas en el sistema de educación superior– y en su direccionamiento en función de las necesidades y demandas de la sociedad.

Como puede apreciarse de la lectura de este registro (en modo alguno completo y sistemático) de recomendaciones de cambio presentadas por los pares evaluadores en los informes de la CONEAU, la tendencia planteada a las academias militares de formación de oficiales y a los institutos universitarios de los cuales aquellas dependen orgánicamente, es a favor de la afirmación de formas de determinación heterónomas que interactúan (no necesariamente en forma solidaria) con la afirmación de su dependencia respecto de otras instancias jerárquicas superiores de la organización militar e, incluso, del Ministerio de Defensa.

La dirección y coordinación civil de la formación militar en el ámbito del Ministerio de Defensa

La gestión del Ministerio de Defensa a cargo de Nilda Garré (2005-2010) profundizó el proceso de implementación de la Ley de Defensa Nacional de 1988 mediante una serie de resoluciones y directivas –con consecuencias en la definición del perfil profesional y la modernización de las Fuerzas Armadas– que implicaron una nueva orientación y puesta en práctica efectiva del principio del gobierno civil de la defensa y de subordinación militar al poder político. La formación básica de oficiales y suboficiales, así como las ulteriores instancias de capacitación y perfeccionamiento en el desarrollo de sus carreras profesionales, han sido también un componente importante en dicho proceso.

El decreto 788/2007 del Ministerio de Defensa y el decreto 1451/2008 del Poder Ejecutivo Nacional crearon la Subsecretaría de Formación, organismo dependiente de la Secretaría de Asuntos Militares/Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, destinado a coordinar y articular aspectos relativos a las políticas de formación, capacitación y perfeccionamiento del personal de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, sus objetivos son:

- Entender en la formulación de las políticas de enseñanza, formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles y contribuir para la dirección y coordinación del funcionamiento de los establecimientos de formación y capacitación de las Fuerzas Armadas en la órbita del Ministerio de Defensa.
- Formular las políticas de capacitación y formación de las Fuerzas Armadas, estableciendo normas y pautas metodológicas acordes con los lineamientos de modernización del Estado; realizando la supervisión, evaluación y certificación de la capacitación permanente llevada a cabo en los organismos educativos correspondientes de las Fuerzas Armadas.
- Atender los asuntos de naturaleza educativa internacional que se relacionen con la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología de la Defensa, y en especial los vinculados con acciones bilaterales y multilaterales con estados extranjeros, organismos internacionales y demás instituciones de cooperación técnica y de apoyo al desarrollo de los países en coordinación con los organismos competentes en la materia.

- Asistir al Ministerio de Defensa en lo relativo a las obligaciones emergentes de su participación en el diseño de las políticas educativas de formación y capacitación de las Fuerzas Armadas y del personal civil del Ministerio, en los temas específicos de la Defensa, prestando el apoyo técnico administrativo correspondiente, a fin de lograr el cumplimiento de su cometido.
- En el cumplimiento de sus funciones la Subsecretaría de Formación tiene por interlocutores naturales en las Fuerzas Armadas a las Direcciones Generales de Educación. De esas tres áreas castrenses dependen el Instituto de Enseñanza Superior del Ejército, el Instituto Universitario Naval y el Instituto Universitario Aeronáutico. A su vez, de esta Subsecretaría dependen la Escuela de Defensa Nacional y la Dirección General de Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas. La primera tiene por funciones proporcionar enseñanza básica e interdisciplinaria de nivel universitario a sus estudiantes civiles y militares en un marco de integración, desarrollando estudios e investigaciones sobre estrategia, planeamiento estratégico y defensa nacional. En tanto a la Dirección General de Institutos Universitarios le competen (entre otras) las siguientes acciones:
- Intervenir en la orientación y formulación de los planes de formación y capacitación que deben llevarse a cabo en el ámbito de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa.
- Proponer criterios y contenidos relativos a los planes de formación y capacitación que deben llevarse a cabo en el ámbito de las Fuerzas Armadas.
- Participar en la formulación de planes y programas tendientes a promover la profesionalización del personal del Ministerio de Defensa en temas específicos de defensa y en coordinación con otras áreas del Ministerio.
- Articular la enseñanza superior de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas con las políticas del Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, integrando los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas entre sí y con el sistema educativo nacional.

- Supervisar, controlar y evaluar la ejecución de los planes de formación y capacitación en los temas específicos de Defensa que se llevan a cabo en el ámbito del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas.
- Realizar la coordinación del Sistema Integrado de Educación Superior de las Fuerzas Armadas para asegurar el desarrollo de las competencias requeridas al personal de las mismas.
- Elaborar y proponer la normativa que garantice la calidad, pertinencia y compatibilidad de los distintos planes de capacitación de las Fuerzas Armadas a los efectos de su acreditación, contribuir a su puesta en práctica y aplicación.

La Directiva de Política de Defensa Nacional, aprobada por decreto N°1714/2009, dio continuidad a las definiciones políticas anteriormente establecidas por el gobierno civil de la defensa en materia educativa, estableciendo que “la educación para la defensa deberá identificar, lograr y fortalecer el indispensable concepto y sentido de ciudadanía y de servicio público del mismo, sustentado en valores y normas de conducta que encierra la propia condición militar y la concepción democrática de la Defensa”.

Desde principios de 2008 se decidió incorporar –por la resolución 872/2007 del Ministerio de Defensa– nuevas asignaturas en los planes de estudio de los institutos de formación de oficiales destinadas a fortalecer su formación humanística. Esta reforma buscó atender a las recomendaciones formuladas en 2006 por el Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación de las Fuerzas Armadas. Así pues, el proceso de diseño y de implementación de esas nuevas materias fue coordinado por la Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa. Las tendencias reformadoras estuvieron dirigidas a profundizar el proceso de ciudadanización de las FFAA, pero también buscaron favorecer la conjunción o el ejercicio conjunto entre las Fuerzas y preparar a los futuros oficiales para su intervención en los escenarios internacionales en los que la Argentina viene participando en los últimos años, esto es, en misiones de paz y de ayuda humanitaria¹⁸.

En los considerando de la resolución se invocaba el artículo 13 de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas que establece la adecuación del

¹⁸ Para un análisis sistemático de la participación de las FFAA como instrumento de la política exterior argentina remitimos a Alejandro Simonoff (2005). La necesaria formación del personal de cuadros de las FFAA en temas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario era un tópico que ya había sido destacado en el *Libro Blanco de la Defensa*.

sistema de educación militar al sistema educativo nacional. Las nuevas materias adicionadas a los planes de estudio del Colegio Militar, la Escuela Naval Militar y la Escuela de Aviación Militar, fueron: “Estado, Sociedad y Mercado”, “Historia Argentina 1810-1990”, “Nuevos Escenarios de las Relaciones Internacionales, Globalización y Regionalización”, “Sociología de las Organizaciones”, “Derecho Constitucional y Derecho Administrativo”, “Derecho Militar” y “Derecho Internacional Público, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Conflictos Armados”. De este modo, la conducción civil de la defensa esperaba promover en la formación de los futuros oficiales de las Fuerzas Armadas la integración de principios normativos, éticos y jurídicos a la resolución de situaciones prácticas del ejercicio profesional. Finalmente, cabe señalar que estos cambios curriculares resultaron también solidarios con lo expresado en el documento del Ministerio de Defensa denominado *Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa* donde se establece que: “Otro eje sobre el cual descansa la modernización del sector es la adaptación integral de los procesos educativos de la defensa a las exigencias de un contexto regional e internacional dinámico y complejo que exige erradicar visiones unilaterales y reduccionistas y potenciar la enseñanza interdisciplinaria. Retomando el sentido del servicio público que encierra la función militar, el objetivo es consolidar la integración de las Fuerzas Armadas en el Sistema Educativo Nacional (...) dicha integración debe realizarse en base a la concepción de que, al margen de las funciones específicas de cuerpos armados y especialidades, la educación debe ser uniforme para todo el Instrumento Militar y concordante con la política de acción implementada a través del Estado Mayor Conjunto. En los diferentes niveles de formación, las medidas adoptadas buscan integrar conocimientos producidos o difundidos en el ámbito académico nacional e internacional a la esfera castrense y propiciar la calidad de los contenidos estrictamente militares a partir de los requerimientos funcionales de las Fuerzas Armadas” (2009:28).

Este nuevo escenario de orientaciones en materia de política educativa institucional y curricular ha limitado los alcances de la tradicional autonomía que las Fuerzas Armadas ejercieron sobre la educación de sus oficiales¹⁹. De allí que esta situación haya sido caracterizada por oficiales superiores con funciones en el área de educación sirviéndose de la expresión: “Ahora estamos entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa”.

¹⁹ Esta afirmación debería matizarse teniendo en cuenta la fuerte influencia (heteronomizante) que ha tenido la Iglesia Católica en la formación moral del personal militar desde la década de 1930.

Reflexiones finales

“La educación para la defensa y la formación del ciudadano militar son conceptos primarios para el desarrollo de la reforma. Ancladas en valores, orientaciones y prácticas democráticas deben promover el desarrollo y la especialización de la profesión militar conforme un servicio público”.

Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa
(Ministerio de Defensa, 2009)

El epígrafe que da comienzo a estas reflexiones finales condensa la orientación que ha tenido la política de reforma educativa y, en particular, la formación de los oficiales durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) y, especialmente, en la gestión de Nilda Garré entre 2005 y 2010 al frente del Ministerio de Defensa. El eje de la gestión colocado en el término de “ciudadanización” de las Fuerzas Armadas ha implicado asumir efectivamente y en un sentido pleno el concepto de gobierno civil de la defensa en el área educativa y, en consecuencia, restringir los márgenes de autonomía que los militares mantuvieron en esa materia incluso desde la apertura democrática de 1983. Ese proceso de “ciudadanización” comprende tanto un énfasis en la formación del “ciudadano-soldado” integrado a la vida social como “ciudadano argentino” (sin ninguna invocación a las nociones o prerrogativas de superioridad moral que permearon la formación y el ejercicio de la actividad militar de nuestro país en buena parte del siglo XX); pero, también, supone el desafío de jerarquizar la profesión militar como un servicio público que requiere de saberes y prácticas especializadas para el cumplimiento de sus misiones en la defensa nacional.

En este sentido, los proyectos que buscaron articular las academias militares con las universidades públicas y privadas, inscribir los institutos de formación de oficiales en el sistema de educación superior, o bien, incorporar lógicas y prácticas universitarias en aquellas academias, en su conjunto expresan un movimiento de doble sentido. Por un lado, una orientación que favorezca formas de intercambio y apropiación de experiencias con actores de la sociedad civil y, en especial, con los universitarios (estudiantes, profesores e investigadores). Y, por otro lado, un recurso que permite acceder o servirse de unos conocimientos disciplinares específicos que tienen un locus y actores privilegiados en las universidades. La adquisición de estos últimos saberes y prácticas disciplinares

por parte de los oficiales debería redundar positivamente en su comprensión de las problemáticas de la defensa nacional, esto es, ofreciendo herramientas para la comprensión y resolución de situaciones problemáticas propias de su profesión, sirviéndose de diferentes enfoques teóricos y metodológicos. Así pues, el aprendizaje y la instrumentalización de estos conocimientos multidisciplinarios deben tener como fin la preparación de un conductor militar apto para tomar decisiones en el ámbito de su profesión y de acuerdo con su posición y jerarquía en la estructura de mando castrense. Si los militares habrán de acceder a esos conocimientos en las aulas universitarias junto con otros estudiantes civiles, articulando diversas instancias de intercambio de los institutos militares con las universidades públicas o privadas, o bien apropiándose y desarrollando lógicas y prácticas universitarias en las academias militares, ello todavía es materia de debate y estudio por parte de los militares, el poder político y los especialistas en temas de defensa y de educación superior; pero también, seguramente, requerirá de la producción de instancias de interlocución con actores de la sociedad civil.

Bibliografía

- Badaró, M. (2009) *Militares o ciudadanos. La formación de los oficiales del Ejército Argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Baucom, D. (1985) "The professional Soldier and the Warrior Spirit". *Strategic Review*. 17-24.
- Gras, M. (2007) "De los guardiamarinas borbónicos a los analistas simbólicos. Reflexiones sobre las gestiones del conocimiento militar". *Revista de la Defensa Nacional N°1*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa Nacional. 180-199.
- DerGhougassian, K. (2010) *Hacia la 'ciudadanización' de las Fuerzas Armadas. El proceso de institucionalización de la política de Defensa en la Argentina desde el regreso de la democracia*. Mimeo.
- Frasch, C. y Tello, Á. (1999) *Educando al soldado del muro*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Grecco, J. y González, G. (1990) *Argentina: el Ejército que tenemos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Huntington, S. (1995) *El soldado y el Estado. Teoría y práctica de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Janowitz, M. (1974) *The professional soldier. A social and political portrait*. Londres: The Free Press / Collier Macmillan.
- López, E. (1994) *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (1999) *Libro Blanco de la Defensa. República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- (2010) *Hacia un nuevo enfoque en la formación para la defensa nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Pérez Lindo, A. (2007) “La reforma de la educación superior de las Fuerzas Armadas”. En *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Naciones Unidas. PNUD.257-264.
- Pérez Rasetti, C. (2008) “Pertinencia y condición universitaria en los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas”. *Revista Manifiesto N°1*. San Miguel de Tucumán: CEUES. Universidad Nacional de Tucumán.
- Pion-Berlin, David (1996). “Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur”. En: López, Ernesto y Pion-Berlin, David, *Democracia y cuestión militar*, Universidad Nacional de Quilmes. Bernal. 11-50.
- Posen, B. R (1984) *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Nueva York: Cornell University Press, Ithaca.
- Simonoff, A. (2005) “Envío de tropas y política exterior (1989-2005)”. *Relaciones Internacionales N°28*. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales. 127-159.
- Tello, Á. (2007) “Educación y cultura para la defensa nacional”. En *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Naciones Unidas. PNUD. 209-218.

PARTE 3.
POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y
POSGRADO

Políticas de evaluación: rupturas y continuidades

María de Luján Burke

1. Introducción

Este capítulo aborda las políticas de evaluación y acreditación de la educación superior en la gestión gubernamental de Néstor Kirchner (2003-2007) y el lapso transcurrido en la gestión de Cristina Fernández desde el año 2007 hasta el 2010¹, desde un enfoque de políticas públicas. Se centrará en dos grandes perspectivas de análisis: las políticas evaluativas generadas e implementadas por el Estado nacional y los diferentes proyectos de la nueva Ley de Educación Superior vigentes en marzo de 2010 en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, así como las demandas y aportes propuestos por los principales actores universitarios para su discusión².

Dentro de este recorte temporal, y teniendo como marco general las reformas neoliberales introducidas en los años 90, analizaremos las continuidades y rupturas de estos gobiernos en materia de educación superior con las políticas implementadas en esos años.

¹ Momento en que se escribe este capítulo.

² Analizaremos las propuestas del CIN (Consejo Interuniversitario Nacional), el CRUP (Consejo de Rectores de Universidades Privadas), la CONADU (Confederación Nacional de Docentes Universitarios) y la FUA (Federación Universitaria Argentina).

Partimos del supuesto de la instalación de los procesos de evaluación en las universidades así como de cierta continuidad en las políticas desarrolladas por parte del Estado a través de CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) debido a la escasa presencia de propuestas alternativas.

En este trabajo nos centraremos en las políticas de evaluación institucional implementadas en las universidades nacionales “en sentido estricto” (Krotsch, 2007:14), es decir, aquellas definidas por la Ley de Educación Superior como funciones de CONEAU: evaluación institucional, de carreras de grado de interés público y de carreras de posgrado.³

El análisis parte del reconocimiento de la especificidad del campo de producción de las políticas públicas de educación superior, entendiéndolas como un proceso social complejo que nos permite ver el accionar de las instituciones estatales y de sectores de la sociedad, que en torno a una cuestión, configuran relaciones de fuerza, adoptan sucesivas tomas de posición y modifican la realidad; en nuestro caso permite comprender las transformaciones y nuevas modalidades de relación entre el Estado, las universidades y la sociedad.

2. Políticas públicas y políticas de evaluación institucional

Analizaremos las políticas de evaluación institucional retomando las categorías analíticas propuestas por Oszlak y O'Donnell (1976), quienes definen la política estatal o pública como un “conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (...). No es un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino un conjunto de iniciativas y respuestas” que en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición *predominante* del Estado frente a una cuestión, producto del carácter negociado o abiertamente conflictivo que asume su posición y la de los otros actores.

Estas *cuestiones*⁴ son necesidades, demandas socialmente problematizadas, es decir son cuestiones que un grupo, clase, organización, individuos situados estratégicamente, creen que pueden y deben hacer algo al respecto y promueven

³ También están aquellas políticas de evaluación emanadas del Ministerio de Educación consideradas en un “sentido amplio”, que son las que incluyen actividades de evaluación como componente estratégico (por ejemplo, el Programa de Incentivos).

⁴ Toda cuestión atraviesa un ciclo que va desde su problematización hasta su resolución, que no quiere decir que sea solucionada en el sentido estricto del término.

su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Asimismo es posible señalar cómo las cuestiones se van redefiniendo así como los atributos y formas de agregación y representación de los actores.

Continuando con esta línea de pensamiento, nos apoyaremos en la propuesta de Aguilar Villanueva (1996), quien sostiene que gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar a las políticas la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados como ciudadanos y contribuyentes. Supone gobernantes elegidos democráticamente y elaboración de políticas dentro del marco constitucional que se sustancien con la participación de los ciudadanos sin implicar un trato desigual entre ellos.

En este sentido, si las políticas públicas implican la participación no sólo del gobierno sino también de la ciudadanía, nos parece interesante problematizar la participación de los diferentes miembros de la comunidad universitaria (rectores, docentes, estudiantes) en la elaboración de las políticas y en el proceso de cambio de la Ley de Educación Superior, sus demandas, presiones, posicionamientos, iniciativas, etc.; así como la interacción que se plantea entre las universidades y el Estado, y las estructuras de alianzas o conflictos presentes.

Por otra parte, creemos necesario señalar que dentro del campo de las políticas públicas, las políticas de educación superior tienen su propia especificidad.

Al abordar las políticas de educación superior nos situamos en el nivel de las *policies*. Al respecto Cox (1993) las define como cursos de acción gubernamental referidos a problemas (*issues*) del sector que no cumplen con un determinado estándar (cuya definición siempre será objeto de controversia entre los actores en juego) evaluativo. “Decisiones gubernamentales referidas a *issues*, presuponen cierta diferenciación de instituciones referidas a tales ‘*issues*’, con la consiguiente especialización de agentes, generación de saberes específicos, y definición de lenguajes especializados para tratar tales problemas (...) e influencia de los *policy makers* y del *policy making* sobre las políticas” (*Ibidem*).

Con relación a las políticas de evaluación en las universidades generalmente se plantean dos corrientes de pensamiento: una que entiende la evaluación ligada a la formación/emancipación y otra que la relaciona a la regulación/control de las instituciones. La primera definición de evaluación tiende a interrogarse sobre los sentidos y valores de la universidad, con vistas a la superación y mejora. Es participativa, holística, funda valores, pone en cuestión, interpela, reflexiona sobre las causas y efectos. La segunda, aquella que relaciona la evaluación al control, “es una práctica de verificación y comparación, con vistas a establecer grados de conformidad entre lo realizado y una norma o un modelo ideal fijado

previa y exteriormente.” Mientras que el control trabaja sobre la base de un estándar anterior, la evaluación como mejora trabaja con múltiples referencias, personas, dimensiones y aspectos distintos de una misma realidad: por lo tanto es un proceso siempre inacabado, dinámico y generador de sentidos y cuestiones (Dias Sobrinho, 2007: 323). Sin embargo ambas concepciones de evaluación no son excluyentes; al contrario, evaluación y control pueden ser procesos interdependientes e imbricados en un mismo fenómeno.

Una aclaración pertinente a los fines de este trabajo, es que evaluación no es lo mismo que acreditación; son conceptos diferentes pero que presentan una alta correlación.

La primera diferencia sustancial entre ambos conceptos es su objeto de estudio. Mientras el objeto de análisis de la evaluación institucional es, como su nombre lo indica, la institución, la universidad; el objeto de la acreditación es una carrera, ya sea de grado o de posgrado.

Por otra parte, la evaluación institucional está asociada a *mejoramiento* de la calidad, y se corresponde con el concepto de evaluación-formación desarrollado anteriormente, la acreditación *garantiza* la calidad.

“La acreditación se refiere a un proceso de control y garantía de la calidad en la educación superior, por el que, como resultado de la inspección y/o de la evaluación, o por los dos, se reconoce que una institución o sus programas satisfacen los estándares mínimos aceptables” (C. Adelman, en *Encyclopaedia of Higher Education*, citado por Dias Sobrinho, 2008). Es decir, asegura a la sociedad que una institución o carrera cumplen los requisitos mínimos de calidad establecidos previamente por organismos y agencias estatales o privados acreditados por el Estado.

Muchas veces la acreditación es más abarcativa y contiene una evaluación, como uno de sus momentos. Dependerá de los conceptos y objetivos trazados en las políticas.

3. La política de evaluación en los gobiernos K

La construcción, formulación e implementación de la política de evaluación institucional en las universidades argentinas⁵ se produjo en un marco constante de tensiones, conflictos y negociaciones entre el Ministerio de Educación de la

⁵ La política de evaluación institucional en las universidades argentinas aparece a fines de la década del 80 como consecuencia de la presión de organismos internacionales, en un contexto de reforma del Estado, ajuste estructural y privatización de empresas y servicios públicos.

Nación y los diferentes actores universitarios, luego entre éstos y la Secretaría de Políticas Universitarias, y por último entre las universidades y CONEAU.

Las tensiones más significativas se dieron entre una concepción de evaluación respetuosa de la autonomía de las instituciones propuesta por las universidades, y una concepción de evaluación del gobierno, fuertemente centralizada, destinada al control tanto de recursos, como de la información generada y el mantenimiento de ciertos estándares de calidad, expresada en el Subproyecto 06. En esta tensión primó la postura del Poder Ejecutivo, si bien se va modificando parcialmente en el juego de negociaciones con el CIN, con las universidades y con el Poder Legislativo, con un fuerte apoyo económico, material e ideológico del Banco Mundial. Como sostiene Chiroleu (2009) entre la propuesta original del Subproyecto 06 y la que finalmente queda plasmada en la Ley de Educación Superior (LES)⁶ e implementada a través de CONEAU existe una considerable distancia que puede vincularse con la resistencia interna y la movilización de los universitarios.

En lo que respecta a la acción gubernamental de Néstor Kirchner, en las políticas de educación superior, coincidimos con Suasnábar (2005) en que es el resultado de la sumatoria de medidas parciales y poco integradas, algunas centradas en los ejes de la agenda anterior y otras que todavía no llegan a integrar una nueva agenda de política universitaria. Creemos que la gestión de Cristina Fernández sigue el mismo rumbo. Así, a dos meses de haber asumido el cargo de Ministro de Educación, Daniel Filmus en una entrevista otorgada al diario *Página 12* expone como temas centrales de su gestión en relación con la universidad, la retención, la calidad y la pertinencia (pertinencia de las carreras, de lo que se investiga y de la extensión para contar con una universidad comprometida con el medio)⁷. Si bien plantea líneas de acción, creemos que éstas no llegan a convertirse en una política articulada hacia el sector. También desde la Secretaría de Políticas Universitarias, a cargo en ese momento de Juan Carlos Pugliese⁸, se habla de “líneas de acción en política educativa para la

⁶ La LES establece que las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional –Autoevaluación Institucional– con el objetivo de efectuar un análisis de sus logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones y estableciendo estrategias para su mejoramiento. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la CONEAU o de entidades privadas constituidas para tal fin.

⁷ Ver “El problema es con los que no estudien” *Página 12*, Buenos Aires 28/07/03.

⁸ Pugliese desempeñó el cargo de Secretario de Políticas Universitarias desde el año 2002 hasta diciembre de 2005. Lo sucedió en el cargo Daniel Malcom y tras ocho meses de gestión, en agosto de 2006, asumió Alberto Dibbern, quien lo ejerce actualmente.

universidad”. Las mismas están centradas en la articulación con las escuelas y el resto del sistema educativo, la integración con el sector productivo, la creación de ciclos comunes para grupos de carreras y la coordinación a nivel nacional y del Mercosur de la oferta de posgrados⁹. El funcionario expresaba en esa oportunidad el interés de crear programas plurianuales que tendrían financiamiento desde el año 2005 y establecer un marco de acción a largo plazo.

Desde el discurso se observa un importante cambio con relación al concepto de educación superior que impregnó la política universitaria de los años 90. Mientras que en aquellos años la educación superior era concebida como un bien de mercado cuya calidad se garantizaba por la competencia y al que la demanda le asignaba pertinencia y no la sociedad (Pugliese, Pérez Rasetti, 2005), a partir del gobierno de Néstor Kirchner, Pugliese plantea como uno de los lineamientos centrales de su gestión la necesidad de recuperar la función social de la universidad y de modificar la relación entre Estado, universidad y sociedad.

En este marco se crea el Programa de Calidad Universitaria¹⁰, destinado a financiar acciones de mejoramiento basadas en los compromisos y recomendaciones surgidos en el marco del proceso de acreditación de las carreras de grado, asumiendo el Estado un nuevo rol al aportar estos fondos. Este programa cuenta con tres líneas de acción que se traducen en los siguientes componentes:

- a) Promoción de la calidad de carreras de grado en áreas prioritarias.
- b) Promoción de la calidad de la formación en los ciclos iniciales de las carreras de grado: Ciclos Generales de Conocimientos Básicos.
- c) Promoción del mejoramiento de la calidad en las carreras definidas como autorreguladas en el marco del artículo 42 de la Ley de Educación Superior.

Además de la aceleración del proceso de acreditación de todas las profesiones de riesgo en la normativa prevista por el artículo 43 de la Ley 24.521 y de la incorporación en el año 2004 al régimen de regulación estatal¹¹ de los títulos de: Farmacéutico y Licenciado en Farmacia, Bioquímico y Licenciado

⁹ Ver “Las líneas de acción que guiarán la política de educación superior” *Página 12*, Buenos Aires 06/08/04.

¹⁰ Para un desarrollo más detallado del programa ver: http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CALIDAD/calidad.html

¹¹ Ya estaban incluidos dentro de la nómina del art. 43: Medicina (Res. M. Cultura y Educ. N° 252/98 y 535/99), Ingeniería Aeronáutica, Ambiental, En Alimentos, Civil, Eléctrica, Electromecánica, Electrónica Mecánica, Química, En Petróleo, En Materiales, En Minas, Nuclear (Res. M. 1232/01); Ingeniero industrial/Ingeniero agrimensur (Resolución N° 1054/02),

en Bioquímica, Ingeniero Metalúrgico, Ingeniero Biomédico y Bioingeniero, Veterinario y Médico Veterinario, las acciones sobresalientes del período en estudio se enmarcan dentro del Programa de Calidad Universitaria. En un primer momento se comenzó a trabajar con las carreras de Ingeniería; a partir de un diagnóstico y propuesta de programa realizado por la Comisión Asesora para el Mejoramiento de la enseñanza de la Ingeniería (Res. SPU 111/04), se establecen los procedimientos para el desarrollo del Programa de Mejoramiento de la Ingeniería (PROMEI) 2005-2008. Este programa comprende a 203 carreras de Ingeniería dictadas en 69 unidades académicas de 30 universidades nacionales y 2 institutos de las Fuerzas Armadas e incluye 14 titulaciones o terminalidades.

En lo que respecta a las carreras de grado no reguladas por el Estado, en el año 2005 sólo se desarrolló una propuesta de instrumentos metodológicos (guías y procedimientos) para el desarrollo voluntario de actividades de evaluación de calidad.

En relación con la acreditación de carreras de grado en 2006 se pone en vigencia el régimen de regulación estatal respecto del título de Veterinario y fueron aprobados los documentos necesarios para la puesta en vigencia del régimen de regulación estatal de las carreras de Arquitectura: contenidos curriculares básicos, carga horaria mínima, criterios de intensidad de la formación práctica, estándares para la acreditación y actividades profesionales reservadas al título.

Las convocatorias que promueven mejoras en la enseñanza de carreras de interés público y priorizadas por su impacto en el desarrollo local y regional se realizan desde el año 2005. En este marco se implementaron además del PROMEI I y II, el PROMAGRO que incluye a las carreras de Ingeniería Agronómica acreditadas de 22 universidades nacionales, el PROMVET que involucra a las carreras de Veterinaria de 10 universidades nacionales, el PROMFyB donde se presentaron 23 carreras acreditadas de universidades nacionales y el PROMARQ al que se presentaron nueve carreras cuyo alcance es del 100% de las carreras acreditadas de universidades nacionales. (Memoria detallada del Estado de la Nación 2009).

Paralelamente a estos programas, en las universidades nacionales se siguen desarrollando los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras. Tal es así que, en las Memorias del Estado Nacional período 2006, se señala que la evaluación y acreditación constituyen prácticas habituales en las instituciones universitarias, con casi 3000 dictámenes e informes de evaluación y acreditación,

Ingeniero Agrónomo (Res. N° 254/03 y 334/03), Arquitecto/Odontólogo (Res.254/03), Psicólogo (Res. 254/03), Abogado/Notario/Contador público/Actuario (Res. 254/03).

y 102 de las 103 instituciones que conforman el sistema universitario argentino están integradas a las funciones de evaluación y acreditación.

Observamos un cambio en el rol del Estado, en tanto que en estas gestiones el Estado nacional destina fondos para financiar políticas de mejoras surgidas de los procesos de acreditación. Sin embargo creemos que las políticas de evaluación al interior de las universidades no sufren cambios significativos, con respecto a las políticas de evaluación de los años 90. La vigencia de la Ley de Educación Superior, de las instituciones creadas por ella, así como la consolidación de la CONEAU como organismo evaluador y la rutinización y burocratización de sus prácticas, hizo que estos procesos se instalaran en las universidades, muchas veces vaciándose de contenido o siendo reapropiados por docentes, investigadores y autoridades universitarias, según sus intereses sectoriales y particulares.

4. Los actores del sistema universitario ante una posible reforma de la Ley de Educación Superior

En el período de análisis se dictaron tres leyes que impactan fuertemente en el ámbito educativo: la Ley de Educación Técnica en 2005, la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional en 2006. Sin embargo no se reformó la controvertida Ley de Educación Superior a pesar de haberse iniciado en el año 2005 la discusión con la elaboración de documentos por parte de algunos actores del sistema universitario como la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional.¹²

Ya en el año 2007, el entonces ministro Filmus planteaba que antes de que finalizara ese año se sancionaría la nueva ley. Ésta debía “asegurar una universidad pública y gratuita, algo que la vigente normativa no asegura. Además, profundizar la autonomía y el cogobierno, ampliar la ciudadanía universitaria, reformar las políticas evaluativas de la CONEAU y reformular la vinculación de la universidad con las áreas de educación primaria y secundaria, la ciencia y tecnología y el mundo de la producción” (“El gobierno impulsa una nueva Ley de Educación Superior”, *Clarín*, 08/07/07).

La discusión se traslada al año siguiente cuando la Presidenta de la Nación abre el período de sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados del Congreso

¹² Pérez Rasetti (2007) plantea que desde la sanción de la Ley de Educación Superior, su reforma estuvo presente en la agenda de sus impulsores y detractores por la insatisfacción que generaban algunos de sus aspectos o porque no la consideraban una norma definitiva.

Nacional anunciando la sanción de una nueva Ley de Educación Superior, que incluyera la regulación de todas las universidades nacionales públicas y privadas, pero también de toda la educación no universitaria (terciarios, profesorados, etc.).

De los proyectos presentados, en marzo de 2010 hay sólo cinco vigentes en la Comisión de Educación en Diputados, estos son: Cantero Gutiérrez (4396-D-07), Macaluse (4893-D-07), Pinedo (4893-D-08), Ausburguer (0342-D-09), y Puiggrós (0458-D-09), último proyecto del oficialismo presentado y que en cierto sentido retoma el proyecto Cantero.

A diferencia de la ley vigente, y como clima de época que se corresponden con los temas de la agenda gubernamental actual, los distintos proyectos otorgan un papel central al Estado, como planificador del desarrollo académico, científico, cultural y tecnológico sobre la totalidad del Sistema de Educación Superior. También le confieren la responsabilidad en el sostenimiento económico-presupuestario del Subsistema Público, garantizando el carácter gratuito de los estudios de grado en este subsistema. Asimismo, proponen diferentes mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades dentro del sistema.

Como lo establece el artículo 2 de la Ley Nacional de Educación y compartiendo el espíritu de la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en el año 2006, los proyectos conciben a la Educación como un bien público y un derecho humano personal y social, debiendo el Estado garantizar su cumplimiento.

Por otra parte, los proyectos vigentes plantean el concepto de autonomía responsable, que reconoce las libertades e independencia de las universidades, así como otorga al Estado la responsabilidad de ser el encargado de la evaluación de las universidades.

A continuación analizaremos las propuestas de evaluación presentes en los diferentes proyectos.

Instancias de evaluación y funciones a evaluar

Los proyectos presentados plantean a las instituciones universitarias la responsabilidad de asegurar instancias internas de evaluación y autoevaluación que tendrán por objetivo analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones y sugerir medidas para su mejoramiento. Éstas se complementarán con evaluaciones externas, que según los proyectos variarán entre 4, 5 o 6 años en el marco de los objetivos definidos por cada institución.

Al igual que la ley vigente¹³, los proyectos de reforma proponen someter a evaluación las funciones sustantivas de la universidad: docencia, investigación y extensión. Pero mientras que en el proyecto Cantero se continuaría evaluando la gestión institucional en las universidades nacionales, en el caso del proyecto Puiggrós propone evaluar el desarrollo socio comunitario, la gestión institucional y del plan de desarrollo estratégico que la universidad tenga aprobado y vigente (variables que actualmente ya son evaluadas en la función gestión por las universidades nacionales).

Se diferencia del resto el proyecto de la diputada Ausburguer, que sólo plantea la existencia de instancias de autoevaluación, ya no obligatorias, sino como una tarea ligada a la acción y a la reflexión constantes, con mecanismos de evaluación de la evaluación para evitar la burocratización y la ritualización. Se analizarían las situaciones institucionales, la definición de objetivos y los cursos de acción prioritarios para el cumplimiento de las funciones básicas de cada universidad.

Organismo encargado de la evaluación y acreditación

Con relación al organismo responsable de la evaluación y acreditación, el proyecto Cantero propone continuar con el organismo actual (CONEAU), en cambio otros plantean disolverlo y crear nuevas entidades (proyectos Puiggrós; Ausburguer; Pinedo y Macaluse).

Mientras que el proyecto Puiggrós propone crear el Consejo Educativo Nacional para la Acreditación y la Evaluación (CENAEES), organismo descentralizado con dependencia orgánica y estructural del Consejo Nacional de Educación Superior (CNES)¹⁴, el proyecto Ausburguer plantea disolver la CONEAU y que su estructura y presupuesto sean absorbidos por la Comisión

¹³ La Ley de Educación Superior establece en el art. 44 que las universidades deben asegurar instancias de evaluación interna en donde se evaluará la docencia, la investigación, la extensión y en el caso de las universidades nacionales, la gestión institucional.

¹⁴ El Consejo Nacional de Educación Superior tendría, entre algunas de sus funciones, la de establecer periódicamente áreas del conocimiento prioritarias de formación superior en el nivel nacional y proponer políticas para atenderlas, así como formular prioridades nacionales de desarrollo científico-tecnológico, extensión y desarrollo socio-comunitario; promover procesos de reformas curriculares en todo el Sistema de Educación Superior; colaborar en las políticas de coordinación e integración del sistema unificado de educación superior y coordinar los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CRPES) y el Consejo Educativo Nacional para la Acreditación y la Evaluación de la Educación Superior (CENAEES).

de Seguimiento del Sistema de Educación Superior, organismo descentralizado en el Ministerio de Educación de la Nación. También el proyecto Macaluse se inclina por la creación de una Comisión de Evaluación Universitaria, autárquica.

Por otra parte, el proyecto Pinedo propone crear una Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (ANEAU); organismo descentralizado que funcionaría en jurisdicción del Ministerio de Educación.

Conformación de este organismo

Uno de los temas más controvertidos de la Ley N°24.521 y que ha cuestionado la legitimidad del organismo, es el referido a la composición de CONEAU, debido a la injerencia del poder político en su conformación. Actualmente, sus miembros son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: 3 por el Consejo Interuniversitario Nacional, 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, 1 por la Academia Nacional de Educación, 3 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y 1 por el Ministerio de Cultura y Educación; permanecerán 4 años en sus funciones, con sistema de renovación parcial. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica (art.47 de la LES).

A partir de la lectura de los proyectos analizados, podemos asegurar que hay un grupo de ellos que refuerza el componente político de sus integrantes; mientras que hay otros que incorporan el componente académico.

Con diferentes matices, en el grupo que refuerza el componente político de los integrantes del organismo evaluador están los proyectos de Cantero Gutiérrez, Puiggrós y Ausburguer. Mientras que el primero de ellos plantea continuar con la misma conformación, el proyecto Puiggrós aumenta a quince el número de integrantes. Los miembros del CENAEES serían designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: 2 por el Consejo Interuniversitario Nacional; 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas; 1 por la Academia Nacional de Educación; 6 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación (en razón de 2 por la mayoría y 1 por la minoría). E incorporaría 1 por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica; 1 por el Instituto Nacional de Formación Docente; 1 por las entidades que nuclean a los Institutos Superiores Privados; 1 por el Consejo Federal de Educación y 1 por la Secretaría de Políticas Universitarias. También durarían en sus funciones 4 años, con sistema de renovación parcial, la cual será por mitades cada 2 años y para el primer período se establecerá un

sistema de sorteo. Este proyecto no incorpora al organismo representantes del gremio docente ni del sector estudiantil como sí lo hace el proyecto Ausburger. Este último proyecto propone una mayor presencia de las universidades públicas, al incluir 6 miembros propuestos por el CIN, 1 por el CRUP, 1 por el Ministerio de Educación, 1 por cada Cámara del Congreso Nacional, además de 1 representante de la FUA y 1 del gremio docente. El organismo sería presidido por un miembro del CIN.

Por el contrario, el proyecto Macaluse y el proyecto Pinedo incorporan el componente académico a la designación de los integrantes del organismo. El primero, plantea una Comisión de Evaluación Universitaria (CEU) cuyos miembros serán seleccionados a partir de un concurso público de antecedentes y oposición. Éstos deberán ser expertos de reconocida idoneidad y trayectoria en las áreas sociales, científicas, técnicas, humanísticas y artísticas. La CEU estaría conformada por un mínimo de 7 y un máximo de 13 miembros que durarán 4 años en sus funciones. Sin embargo, resulta llamativa la ausencia de representantes de los organismos de coordinación y consulta del sistema (como son el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior).

En el proyecto Pinedo el responsable de la ANEAU será un Director Ejecutivo que tendrá dedicación exclusiva en sus tareas y durará cinco años en su cargo, el que podrá ser renovado por un período. Para ello deberá poseer título universitario de grado y antecedentes técnicos y profesionales en la materia. El Poder Ejecutivo cubrirá el cargo mediante concurso público abierto de oposición y antecedentes. La ANEAU tendrá un Consejo Consultivo integrado por 10 miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: 3 por el Consejo de Universidades Nacional, 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, 1 por la Academia Nacional de Educación, 2 por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y 1 por el Ministerio de Educación. Durarán en sus funciones 4 años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica.

Funciones y alcances del organismo

En líneas generales los proyectos mantienen las funciones que actualmente desarrolla CONEAU:

- Coordinar y llevar adelante los procesos de evaluación externa.
- Acreditar las carreras de grado y posgrado conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología en consulta con el Consejo de Universidades¹⁵.
- En lo que respecta a la creación de nuevas universidades nacionales o el reconocimiento de una institución universitaria provincial, Puiggrós retoma el proyecto Cantero y plantea que el organismo debe pronunciarse, a través de un dictamen no vinculante y con anterioridad a su creación o reconocimiento y autorización, sobre la consistencia y viabilidad del proyecto estratégico institucional que se requiere para que ésta se cree por Ley del Congreso de la Nación y el Ministerio de Educación de la Nación autorice su puesta en marcha¹⁶.
- Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes.

Se observa un mayor control por parte del Estado con relación a las universidades privadas, en especial en el Proyecto Ausburguer quien plantea la existencia de procesos de acreditación para otorgar el carácter de habilitante a los títulos de grado y posgrado de las universidades privadas (no así de las públicas), previos a la aprobación de los respectivos planes de estudio por parte del Ministerio de Educación. Luego, este mismo proyecto plantea funciones que van más allá de la evaluación y acreditación propiamente dicha, como instrumentar acciones de apoyo a las instituciones para el mejoramiento del desempeño estudiantil y la inserción social y productiva del graduado; establecer pautas académicas, administrativas, de infraestructura y de equipamiento básicas, de cumplimiento obligatorio para la apertura de sedes temporarias o permanentes de las universidades nacionales y privadas; promover la constitución de redes

¹⁵ En el proyecto Puiggrós los estándares los establecerá el Ministerio de Educación a través del Consejo Nacional de Educación Superior.

¹⁶ La CONEAU tiene mandato legal para intervenir en las autorizaciones de nuevas instituciones universitarias pronunciándose acerca de la consistencia y viabilidad de los proyectos institucionales para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias nacionales previamente creadas por ley nacional, para el reconocimiento de nuevas instituciones universitarias provinciales creadas por ley provincial y para el otorgamiento de autorización provisoria de nuevas instituciones universitarias privadas. Las resoluciones de la CONEAU, elevadas al Ministerio, son vinculantes cuando recomiendan no autorizar instituciones.

académicas, de investigación y de vinculación social entre las instituciones, así como los intercambios de información y experiencias entre éstas, acordar con el Ministerio de Educación las pautas básicas de organización del Sistema de Estadísticas Universitarias, y por último crear un Centro de Investigaciones y Estudios sobre la Educación Superior, para consolidar la educación superior como un campo de análisis y reflexión permanente, y contribuir a la toma de decisiones gubernamentales.

Los proyectos del Frente para la Victoria proponen como otra función del organismo, promover mecanismos de vinculación externa que articulen los procesos de acreditación nacional con entidades nacionales del MERCOSUR, América Latina y el resto de mundo.

Evaluación y acreditación de las carreras de interés público

Los proyectos Cantero, Puiggrós y Pinedo mantienen el espíritu del polémico artículo 43 de la LES, en donde se establece que los títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, deberán respetar la carga horaria, sus planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades¹⁷ y las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente. También el Ministerio de Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

La acreditación de estas carreras será llevada adelante por el organismo público presente en las diferentes propuestas de ley, no dejando abierta la posibilidad de que la realice una entidad privada, como sí lo habilita la ley vigente.

El 2008 fue un año con una intensa actividad de consulta en el Congreso de la Nación, al convocar a distintos miembros del sistema educativo, expertos, representantes de organismos de ciencia y tecnología, gremios, etc. con el objetivo de sancionar una ley producto del debate y consenso entre los diferentes

¹⁷ En este artículo, el proyecto Puiggrós reemplaza al Consejo de Universidades por el Consejo Nacional de Educación Superior.

actores universitarios¹⁸. A continuación desarrollaremos las posturas y propuestas presentadas por éstos, en relación con el sistema de evaluación¹⁹.

Tanto el CIN como el CRUP (Consejo de Rectores de Universidades Privadas), la CONADU (Confederación Nacional de Docentes Universitarios) y la FUA (Federación Universitaria Argentina) subrayan la importancia de la evaluación y la acreditación. Prevén la existencia de mecanismos internos y externos de evaluación, destacando el papel de la autoevaluación, así como coinciden en redefinir la composición y las competencias de la CONEAU o de otro organismo que lo reemplace.

Mientras que el CIN²⁰ propone un organismo oficial único de evaluación y acreditación universitaria cuya integración deberá prever una mayor representación de académicos; el proyecto de la FUA plantea que la evaluación externa la realice una Agencia Nacional de Evaluación dependiente del Congreso Nacional que además dictamine sobre la creación de universidades. Esta entidad estaría integrada por un presidente, dos vocales los cuales serán rectores designados por el CIN, el vicepresidente y un vocal designados por el Congreso y dos vocales, uno por el gremio docente y otro de FUA.

Para la CONADU es preciso establecer un Sistema Nacional de Evaluación de la actividad universitaria²¹, que regule la creación y acreditación de instituciones y carreras. Sostienen que el concepto de calidad debe ser sometido a discusión y los criterios de evaluación tienen que ser acordes con los objetivos generales propuestos para el sistema universitario. Para establecer la relación con ellos proponen incluir la pertinencia como una variable fundamental en la evaluación. Las instancias a cargo de la formulación y aplicación de los procedimientos de evaluación deberían estar integradas de tal modo que en ellas se encuentren adecuadamente representados los actores que intervienen en el sistema universitario: el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Legislativo Nacional y las autoridades y representantes gremiales de las universidades nacionales. Por otra parte plantean establecer programas de apoyo para facilitar a las instituciones la resolución de los problemas detectados en la evaluación.

¹⁸ Hasta el momento se han desarrollado más de 90 reuniones sectoriales con más de 100 organizaciones y 4 encuentros regionales.

¹⁹ Algunas de estas propuestas fueron presentadas ante el Congreso Nacional y otras en diferentes tipos de publicaciones.

²⁰ En Lineamientos para una Ley de Educación Superior. CIN Buenos Aires, Año VI, N° 25, 2007.

²¹ Ver propuesta presentada en: Hacia una nueva ley de educación superior. Documentos para el debate. Congreso Extraordinario de CONADU, 11 y 12 de agosto de 2007.

En otro documento, denominado *Aportes para el Debate; 15 puntos básicos*, plantean eliminar definitivamente la existencia de entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación (como lo establece el art. 45 de la LES). Plantean que la ley debe establecer la composición y competencias de un organismo para la acreditación de carreras y evaluación de las instituciones, proyectos y programas (ya sea la CONEAU o un organismo que lo reemplace); y fortalecer el carácter público e integral de la tarea evaluadora.

El CRUP²² plantea la continuidad del sistema nacional de evaluación, revisando el cumplimiento de sus funciones y la organización con que opera para otorgarle mayor eficiencia, considerando en lo posible que el directorio de la CONEAU tenga una mayor representación específicamente universitaria.

En la ronda de consultas²³ del Congreso Nacional, representantes del CRUP proponen que la CONEAU o las agencias o entes autorizados deberían poder ofrecer sus servicios a las instituciones universitarias estatales y privadas que concurran a ellas voluntariamente dejando abierta la posibilidad de que dichas instituciones puedan presentar sus pedidos de evaluación y acreditación ante entes públicos de evaluación de carácter no estatal.

Por otra parte, hacen especial hincapié en la necesidad de reforzar el carácter restrictivo de los criterios de calificación de las carreras de interés público y establecer la posibilidad del carácter voluntario de la acreditación de las restantes carreras.

En relación con las carreras de posgrado, plantean la acreditación voluntaria de las mismas una vez que éstas hayan comenzado a funcionar, y no tener que acreditar el proyecto de la carrera como sucede actualmente, debido a los innumerables recursos humanos y físicos que son destinados a esta tarea.

Como puede observarse en las diferentes propuestas no hay cambios sustantivos en lo que se refiere a las políticas de evaluación; conceptos como calidad, evaluación y acreditación aparecen reiteradamente como incorporados naturalmente al quehacer universitario. Sí es sustancial el cambio en la concepción de educación superior como un derecho, cuyo único garante es el Estado. Un Estado que tendría un rol más activo en materia de planificación

²² En el artículo "La universidad privada, contra una nueva ley de educación superior" publicado en La Nación, el presidente del CRUP, Héctor Sauret, plantea que los problemas de la universidad argentina no son jurídicos, considerando buena, aunque perfectible la ley vigente. Sostiene que "la política universitaria tiene poco contacto con la realidad, mucho diagnóstico y escasa autocrítica" (*La Nación*, Buenos Aires 19/08/08).

²³ Disponibles en: www.diputados.gov.ar.

y financiamiento de la educación superior así como mayor supervisión de las universidades privadas.

“El conflicto con el campo, las consecuencias de la crisis financiera mundial y la apresurada eliminación de las AFJP” (Raquel de San Martín, *La Nación*, 21/11/08) fueron determinantes a la hora de postergar nuevamente la discusión de la nueva ley de educación superior.

Como mencionamos anteriormente, desde el año 2006 se viene planteando la derogación de la Ley N°24.521, transformándose ya en una cuenta pendiente de los gobiernos K con toda la sociedad y particularmente con la comunidad universitaria que reclama una nueva norma basada en el debate y el consenso.

5. Algunas consideraciones finales

En el período transcurrido de los gobiernos K observamos cierta continuidad en las políticas de evaluación desarrolladas por el Estado a través de CONEAU. La vigencia aún de la Ley de Educación Superior y las instituciones creadas por ella, la consolidación de la CONEAU como organismo evaluador y la burocratización y rutinización de sus prácticas, hizo que estos procesos se instalaran en las universidades. No obstante esto no significa que al interior de las universidades exista una verdadera “cultura de la evaluación”, por el contrario muchas veces son el resultado de un informe elaborado por las autoridades de una universidad (con poca participación de los demás actores universitarios) para “cumplir” con el compromiso contraído con el organismo evaluador, o bien son producto de informes “correctos” contruidos por expertos de la evaluación.

Sin embargo, y no es un dato menor, a través del Programa de Calidad Universitaria vemos un cambio en el rol del Estado, ya que éste acompaña financieramente los procesos de mejora que surgen de los procesos de acreditación de las carreras de grado.

Por otra parte, el trabajo realizado en la Comisión de Educación del Congreso Nacional permitió arribar a algunos acuerdos centrales para la futura Ley de Educación Superior: la educación superior como bien público, la responsabilidad de Estado en el financiamiento de la educación superior estatal, así como en la regulación de las universidades públicas y privadas. Se garantizaría la gratuidad de los estudios de grado en las universidades estatales, y el respeto a una autonomía y autarquía responsables.

En lo que respecta a las políticas evaluativas los proyectos presentados muestran cierta continuidad con las políticas actuales, en las instancias y

funciones a evaluar, en la composición y funciones del organismo encargado de la evaluación (si bien se incorporarían otros actores del sistema, como los alumnos o representantes del gremio docente) y en la evaluación y acreditación de las carreras de interés público, pero observamos un cambio en el sentido de la evaluación, más ligado al mejoramiento de las instituciones e integrada a la coordinación y planeamiento del sistema.

Si como sostiene Aguilar Villanueva, gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar a las políticas la opinión y la participación de los ciudadanos, ésta es la oportunidad del gobierno de construir una política pública consensuada entre los diferentes actores del sistema, y es la oportunidad de la comunidad universitaria de asumir un rol protagónico y proponer no sólo qué modelo de evaluación institucional es el adecuado sino qué queremos para nuestras universidades, cuál es el rol del Estado y el de los universitarios.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1996) “Estudio introductorio” en Aguilar Villanueva, L. (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- (2002) *El estudio de las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Chiroleu, A. et al (2009) “Evaluación e inclusión en la educación superior como temas de la agenda de gobierno en Argentina y Brasil”. Trabajo presentado al VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano La Universidad como objeto de Investigación *Universidad, conocimiento y sociedad: innovación y compromiso*, realizado en Córdoba del 12 al 14 de noviembre de 2009.
- Chiroleu, A. e Iazzetta, O. (2009) “La política universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner”. En Marquina, M.; Mazzola, C. y Soprano, G. *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Cox, C. (1993) “La producción de políticas públicas de educación superior: categorías para análisis comparativo”. En AA VV. *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Dias Sobrinho, J. (2007) “Evaluación de la educación superior en Brasil: la cuestión de la calidad”. En Krotsch, P.; Camou, A. y Prati, M. (coord.) *Eva-*

luando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. Buenos Aires: Prometeo Libros.

— (2008) “Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña”. En Gazzola, A. y Didrikson, A. (edit.) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. IESALC-UNESCO disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve.

Krotsch, P.; Camou, A. y Prati, M. (2007) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lahera Parada, E. (2008) *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES/CLACSO.

Pérez Rasetti, C. (2007) “Motivos para una reforma”. En M. Marquina, & G. Soprano, *Ideas sobre la cuestión universitaria*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pugliese, J. C. (2005) “Políticas para una universidad de calidad y comprometida con su función social e innovadora”. Reflexiones políticas y sociales, 6 (2) 14-16. Rosario.

Suasnábar, C. (2005) “Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner”. Temas y debates. Revista universitaria de Ciencias Sociales. 9 83-93. Rosario: UNR Editora.

Programas de mejora de la calidad en carreras de ingeniería: entre las determinaciones de la política estatal y la autonomía de las instituciones universitarias

Rocío Casajús y Luciana Garatte

Este capítulo tiene como propósito comprender el proceso de diseño e implementación de políticas estatales destinadas al mejoramiento de la calidad de la enseñanza en carreras de ingeniería desde la mirada de actores estatales y universitarios¹. En particular, nos interesa reconocer las perspectivas y experiencias de diferentes actores sociales acerca de las relaciones entre la universidad y el Estado: por un lado, aquellas que orientaron la participación de los funcionarios de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y, por otro lado, las de profesores y estudiantes de las unidades académicas en el proceso de formulación y puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI) y el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía (PROMAGRO). Asimismo, pretendemos identificar y caracterizar los proce-

¹ Agradecemos los comentarios recibidos de parte de Claudio Suasnábar, Adriana Chiroleu, Javier Araujo y Roberto Domecq en el marco de la VI Reunión de la Red Interuniversitaria para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina “Educación Superior y Kirchnerismo. Las políticas para el sector durante el período 2003-2010”, desarrollada en diciembre de 2009 en la Universidad Nacional de General Sarmiento. También queremos expresar nuestra gratitud hacia María de Luján Burke, Carlos Pérez Rasetti y Mónica Marquina por los aportes, documentos y orientaciones realizadas a las versiones avanzadas del texto.

sos de toma de decisiones implicados, en términos de las alianzas, conflictos y negociaciones desplegados por esos actores.

El problema propuesto reconoce como antecedentes dos corpus de producciones. Por un lado, los aportes de investigaciones acerca del diseño e implementación de políticas públicas para universidades nacionales en Argentina desde 1990 hasta la actualidad (Mollis, 1996; Krotsch, 2001; Krotsch, Camou y Prati, 2007; Marquina y Soprano, 2007; Araujo y Trotta, 2009; Marquina, Mazzola y Soprano, 2009; Camou y Gvirtz, 2009). Estos trabajos, entre otros, permiten caracterizar los rasgos que han asumido las políticas que el Estado Nacional ha definido para el sector, sus continuidades y rupturas. Por otro lado, algunas de esas investigaciones desarrolladas desde una perspectiva micro-sociológica han puesto en evidencia la necesidad de focalizar como objeto de análisis el procesamiento institucional de esas políticas, desde una mirada que privilegia las mediaciones que introducen actores localmente situados. De esta manera, cobra sentido el estudio de las trayectorias académicas, relaciones sociales, identidades y proyectos que individuos y grupos construyen cotidianamente tanto en el ámbito de las agencias estatales como de las universidades. A partir de esos presupuestos, recortamos un problema de investigación que reconoce los aportes teóricos y metodológicos del microanálisis social (Guber, 2001; Revel, 2005; Soprano, 2008) la sociología de la cultura (Bourdieu, 1983; 1995; 2008) y el enfoque organizacional (Clark, 1983; Becher, 2001). Nos enfocamos en las perspectivas y relaciones sociales que construyeron quienes participaron del diseño e implementación de una determinada política pública, los programas de calidad.

Se realizó un relevamiento de normativas, documentos institucionales y de la perspectiva de los actores a través de doce entrevistas a informantes clave-funcionarios de la Secretaría de Políticas Universitarias, universitarios con responsabilidad de gestión en programas de calidad, autoridades de las instituciones universitarias y dirigentes del movimiento estudiantil. Se presentan los resultados de avance de investigaciones que permiten analizar y reflexionar sobre el modo en que esas políticas fueron procesadas y los efectos que produjeron, a juicio de los entrevistados, en los proyectos académicos institucionales. Se propone también problematizar las mediaciones que se registran entre el diseño de una determinada política universitaria –la referida a los programas de mejora de la calidad en las ingenierías– y su implementación en unidades académicas específicas, prestando especial atención a las formas de apropiación, resistencia y/o resignificación operadas situacionalmente por parte de actores universitarios.

Inscribimos nuestro trabajo en el debate sobre la problemática de la autonomía-heteronomía de las universidades nacionales en su relación con el Estado, en el contexto de las políticas públicas para la educación superior universitaria implementadas a partir de 2003 en nuestro país. Esta cuestión ha sido problematizada en otras oportunidades por integrantes de la Red Interuniversitaria para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina (Rinesi y Soprano, 2007a; 2007b). En tal sentido, los resultados obtenidos nos permiten aproximarnos a las particulares maneras que asume esa controvertida relación, a propósito del análisis de las políticas de mejora de la calidad educativa.

El texto ha sido organizado en tres apartados. En el primero, se describen políticas que la SPU puso en marcha para las universidades nacionales a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995, con especial referencia a las políticas de calidad. En el segundo, se caracteriza el proceso de diseño e implementación de programas de mejora de la calidad desde la perspectiva de actores de la SPU y de Facultades de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), como resultado de un primer acercamiento al campo. Por último, las conclusiones del trabajo sintetizan los aspectos salientes de la presentación y proponen orientaciones para nuevas indagaciones.

1. Los Programas de Calidad: el caso del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería - PROMEI y el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía - PROMAGRO

A partir del año 2005 la SPU puso en marcha políticas de calidad para instituciones universitarias nacionales, en el marco de las cuales se incluyó el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería - PROMEI y el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía - PROMAGRO. Cabe recordar que la SPU se creó en el año 1993 y constituye, junto a la sanción de la Ley N°24.521 de Educación Superior en el año 1995, uno de los principales cambios en la planificación del sistema universitario a partir de los años noventa. Desde ese entonces se dispuso que el diseño y la implementación de las políticas generales en el área de educación superior correspondan a las autoridades de la SPU y del Ministerio de Educación. Estas políticas debían llevarse a cabo a partir de la participación de un conjunto de organismos, algunos de ellos creados por la

misma Ley de Educación Superior². Desde ese momento, el objetivo de estos organismos es sugerir políticas en materia de formación de recursos humanos, coordinar políticas de investigación y asesorar en la articulación de estrategias entre los diferentes niveles educativos (Buchbinder, 2005).

La política estatal hacia las universidades se centró desde entonces en la evaluación institucional y los programas de calidad. De este modo, la evaluación se constituyó en el instrumento de racionalización del sistema de educación superior sobre la base de inducir a las instituciones hacia comportamientos más eficaces. Desde la perspectiva de Krotsch, las políticas de educación superior “reemplazaron” a la “vieja planificación” (2001: 151). En este punto, la CONEAU asumió un rol central, ya que sus funciones básicas son las de autorizar el funcionamiento de nuevas instituciones privadas, crear carreras de grado y posgrado, acreditar programas de grado y posgrado así como implementar a nivel del sistema la autoevaluación institucional³. Desde la perspectiva de la SPU, la consolidación de las políticas de evaluación de la calidad ha traído como consecuencia el desarrollo de programas que actúan como complemento de la evaluación y son convergentes en el apoyo a las instituciones para la implementación de proyectos de cambio y reforma. En este sentido, desde finales de 2004 se ha diseñado e implementado una política de calidad para las universidades a través del “Programa de Calidad Universitaria”.

En los documentos institucionales de la SPU se han señalado cuatro objetivos principales de este programa de calidad, a saber:

- Promover y mejorar la calidad de los procesos de enseñanza/aprendizaje y sus resultados, para la formación de recursos humanos de alta calidad, tanto profesionales como científicos.
- Promover y mejorar la calidad de los procesos de producción y transferencia de conocimientos, contribuyendo a la consolidación de un sistema nacional de innovación.
- Promover y mejorar la calidad del sistema en sus grados de su articulación e integración con relación a las demandas y necesidades de la sociedad.

² Ellos son el Consejo de Universidades, los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria -CONEAU- y el Sistema de Información Universitaria.

³ En un texto reciente, Mónica Marquina (2009) ha analizado la experiencia de evaluación y acreditación universitaria en nuestro país, centrándose fundamentalmente en el trabajo de los pares académicos como actores centrales de estos procesos.

- Promover y mejorar la calidad institucional, fortaleciendo las capacidades y mecanismos de gestión de las universidades sobre sus distintos procesos.

Este Programa de Calidad Universitaria cuenta con tres líneas principales⁴:

- I. Promoción del mejoramiento de la calidad de carreras de grado en áreas prioritarias
 - A) Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería - PROMEI
 - B) Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en el Área de Agronomía - PROMAGRO
- II. Promoción de la calidad de la formación en los ciclos iniciales de las carreras de grado: Ciclos Generales de Conocimientos Básicos
- III. Promoción del mejoramiento de la calidad en las carreras definidas como autorreguladas en el marco del artículo 42 de la Ley de Educación Superior.

1.1 Antecedentes de los programas de calidad: los procesos de acreditación de las ingenierías

En una primera instancia, tanto el PROMEI como el PROMAGRO fueron definidos por la SPU como proyectos plurianuales (2005-2007 y 2007-2009, respectivamente) destinados al mejoramiento de las carreras de ingeniería de universidades nacionales que culminaron el proceso de acreditación realizado por la CONEAU. Así, ambos programas fueron concebidos como una respuesta de la Secretaría de Políticas Universitarias al esfuerzo realizado por las Unidades Académicas en el planteamiento y la puesta en marcha de proyectos

⁴ Según consta en los anuarios estadísticos de la SPU de los años 2007 y 2008, la Secretaría ha lanzado otras líneas de mejoramiento de la calidad de carreras acreditadas o no por la CONEAU pero que suponen programas de financiamiento específico. Nos referimos al Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Bioquímica (PROMFYB), Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Veterinaria (PROMVET) y Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Arquitectura (PROMARQ). Asimismo, también se han puesto en ejecución los denominados “Programas de Apoyo”, a saber: Proyecto de Apoyo a la Formación de Técnicos Informáticos, Proyecto de Intercambio entre Universidades Nacionales (INTER-U), Proyecto de Intercambio en Ingeniería con Francia (ARFITEC), Proyecto de Apoyo para Carreras de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática (PACENI), Proyecto de Apoyo a Carreras de Ciencias Sociales (PROSOC), Proyecto de Apoyo a Carreras de Humanidades (PROHUM), Proyecto de Apoyo para la Implementación de Acciones Complementarias Becas Bicentenario.

de mejoramiento de la calidad basados en los compromisos y recomendaciones surgidos en el marco del proceso de acreditación.

Es pertinente puntualizar que el proceso de acreditación de las carreras de ingeniería se había implementado durante los años 2002 al 2005, tanto a través de las convocatorias voluntarias como de la obligatoria realizadas por la CONEAU.

Desde la perspectiva de Emilce Moler (2005), en la comunidad de ingeniería hubo una alta aceptación y participación en los procesos de acreditación. Esto se debió a que la temática ya estaba instalada en las facultades a través del trabajo que venían realizando tanto el CONFEDI –Consejo Federal de Decanos de Ingeniería⁵– como AUDEAS –la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior⁶. Estas organizaciones, pioneras en establecer criterios comunes entre las distintas especialidades de carreras de ingeniería, habían constituido distintos acuerdos sobre cuáles eran los contenidos mínimos que debían enseñarse y su correspondiente carga horaria. Carlos Pérez Rasetti (2004) señala que la discusión en el ámbito del CONFEDI había comenzado antes del año 1995 y finalmente produjo los borradores de los estándares que luego serían aprobados por el Ministerio de Educación y el Consejo de Universidades. En la misma línea, Sonia Araujo y Lucía Trotta (2009) sostienen que el CONFEDI, organismo que se presentó como el articulador de la especialidad del conocimiento disciplinar-profesional y representación institucional, se constituyó en el principal sujeto de la determinación del currículum de las ingenierías, pues definió la clasificación y estratificación de los conocimientos que estuvieron en la base de la acreditación de las carreras de grado. En el caso de AUDEAS ya en 2001 este tema estaba instalado en el centro de la agenda y fue el eje en torno

⁵ El CONFEDI, creado en el año 1988, pretende coordinar y compatibilizar propuestas sobre planes de estudio de carreras de Ingeniería. Actualmente este organismo nuclea en su comité ejecutivo a decanos de las universidades nacionales de Santiago del Estero, General Sarmiento, La Pampa, del Centro de la Provincia de Buenos Aires, del Litoral, San Juan, La Plata, San Luis, Mar del Plata, Salta, Catamarca, del Nordeste, Misiones, Rosario, Córdoba, de la Patagonia San Juan Bosco; la Universidad Tecnológica Nacional; el Instituto Tecnológico de Buenos Aires; la Universidad de Morón, la Universidad de Flores; la Universidad Católica de Salta; la Universidad de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino; y el Instituto de Enseñanza Superior del Ejército.

⁶ AUDEAS agrupa las siguientes instituciones universitarias que ofrecen enseñanza superior Agropecuaria y/o Forestal: Universidad Nacional de Salta, de Tucumán, de Jujuy, de Catamarca, de Santiago del Estero, de Chilecito, del Nordeste, del Litoral, de Rosario, de Entre Ríos, de Misiones, de Formosa, de Córdoba, de Villa María, de La Plata, de Buenos Aires, de Lomas de Zamora, de Luján, del Centro, de Mar del Plata, del Sur, de Río IV, de La Pampa, de San Luis, del Comahue, de Cuyo y de Río Negro.

del cual se definieron los documentos que esa asociación elevó a la Secretaría en esos años. En consonancia con lo sostenido por Moler, todo este desarrollo fue construyendo un consenso entre las instituciones formadoras de ingenieros respecto de la necesidad del proceso de acreditación.

En efecto, en el año 2001 se dictó la Resolución N°1232/01 estableciendo los estándares para la acreditación de las siguientes especialidades de Ingeniería: Aeronáutica; en Alimentos; Ambiental; Civil; Electricista; Electromecánico; Electrónico; en Materiales; Mecánica; en Minas; Nuclear; en Petróleo y Química. Asimismo, bajo las Resoluciones N°334/03 y N°1002/03 se determinaron los contenidos mínimos, cargas horarias y estándares para la acreditación de carreras de Ingeniería Agronómica⁷.

Siguiendo con las pautas establecidas por la CONEAU para los procesos de acreditación, la mencionada normativa contempla las siguientes alternativas:

- Acreditación por un período de seis años para las carreras que cumplan con el perfil previsto por los estándares. En el caso de carreras nuevas que no hayan completado un ciclo de dictado y que no tengan egresados, la acreditación será por un período de tres años.
- Acreditación por un período de tres años en los casos en los que, no obstante no haberse logrado un perfil a lo previsto anteriormente, hubiese elementos suficientes para considerar que la carrera desarrolla efectivamente estrategias de mejoramiento cuyo impacto debiera alcanzar el perfil antedicho en un plazo razonable.
- No acreditación: las carreras que no cumplan con los estándares exigidos por el Ministerio de Educación, cuyas estrategias de mejoramiento no permitan esperar que esos objetivos se logren en plazos razonables que, efectuados los requerimientos del caso en ocasión a la vista, formulen compromisos de mejoramiento no satisfactorios para el logro de los estándares en un plazo razonable, resultarán no acreditadas (Ordenanza CONEAU N° 032/02)⁸.

⁷ Durante 2009 el Ministerio de Educación declaró de interés público a las carreras de Ingeniería Forestal e Ingeniería en Recursos Naturales y aprobó los estándares para la acreditación de ambas carreras durante 2010. Resolución N°436/09.

⁸ Cabe recordar que originalmente el Decreto 499/95 sólo contemplaba dos opciones: acreditación por seis años o no acreditación. Luego de realizadas las primeras experiencias la CONEAU estableció como “salida de emergencia” la alternativa de acreditación por tres años con compromisos. Entrevista a Carlos Pérez Rasetti, 23 de octubre de 2010.

Como resultado de los procesos de acreditación la SPU elaboró un diagnóstico sobre la formación universitaria en carreras de ingeniería. En la fundamentación de los planes plurianuales para el mejoramiento de la enseñanza de esas carreras se señalan:

- Problemas de formación en los ciclos básicos, bajo rendimiento de los alumnos y deficiencias en la formación en ciencias básicas.
- Fracaso en los primeros años, desgranamiento y deserción por parte de los alumnos, baja tasa de egreso, prolongada duración real de las carreras.
- Problemas derivados de la insuficiente formación y actualización de los docentes.
- Baja dedicación de los docentes que dificulta el equilibrado desarrollo de las actividades de docencia, investigación y vinculación (transferencia).
- Déficit de infraestructura y equipamiento requerido para actividades teóricas y prácticas.
- Insuficiente desarrollo de las actividades de cooperación con la actividad económica en la industria y los servicios.
- Dificultades relacionadas con la cooperación y articulación con otras instituciones universitarias y de investigación.
- Bajo nivel de aprovechamiento compartido de recursos y esfuerzos educativos en distintas regiones del país, superposición de la oferta educativa de similares características en localidades cercanas con escaso número de alumnos y/o egresados.

Con este diagnóstico, la SPU impulsó un proyecto de apoyo con financiamiento a las universidades a fin de implementar las modificaciones y reformas necesarias para mejorar la calidad del sistema de formación de ingenieros. En este sentido, los esfuerzos se centraron en contemplar un criterio de coordinación de la oferta de carreras de ingeniería en el ámbito geográfico, impulsando mecanismos de cooperación institucional. A su vez, propusieron adecuar la enseñanza de la ingeniería a las tendencias internacionales actuales, con el fin de lograr una formación moderna que sirviera de apoyo a la recuperación del sistema económico, la competitividad de la producción y la mejora del perfil exportador del país. Así, los objetivos del programa se tradujeron en una política

prioritaria de la SPU en tanto se concibió a las ingenierías como un campo profesional clave para el desarrollo de la economía nacional.

En el caso del PROMAGRO, la SPU lanzó la convocatoria con la intención explícita de “responder” al esfuerzo realizado por las universidades nacionales en el desarrollo de las estrategias de mejoramiento de la calidad en función de los resultados obtenidos en los procesos de acreditación implementados en el marco de la normativa ministerial vigente (Resolución N°334/03). En tal sentido, la formulación de los proyectos debía atender los siguientes criterios: contemplar el financiamiento de los planes de mejora comprometidos ante la CONEAU, explorar las posibilidades de colaboración y asociación con otras unidades académicas debiendo incluir al menos un componente en asociación con otra institución y, por último, constituir proyectos de desarrollo estratégico institucional cubriendo varios aspectos a mejorar en un horizonte plurianual. Esos criterios se tradujeron en los objetivos de la convocatoria destacando la contribución de las carreras de Ingeniería Agronómica al desarrollo local y regional a través de los resultados obtenidos por las actividades de investigación, desarrollo, vinculación y transferencia del conocimiento.

1.2 Diseño e implementación de los Programas PROMEI y PROMAGRO

La formulación de las bases para la puesta en marcha del PROMEI se llevó adelante entre los meses de junio y octubre de 2004. En ellas, se señala que el proyecto fue delineado por una comisión de expertos integrada por “destacados miembros” de la comunidad educativa en ingeniería, en la cual participaron también representantes del CONFEDI y el CAI -Centro Argentino de Ingenieros⁹. En el caso del PROMAGRO, su formulación tomó en consideración los resultados de los procesos de acreditación desarrollados entre 2002 y 2005, información estadística existente en la SPU y un Informe de Situación elaborado por la CONEAU en 2005 que fue refrendado por AUDEAS en agosto de 2006¹⁰.

⁹ Esta comisión contó con un estudio previo e informe de la CONEAU dirigido al Ministro de Educación sobre la situación de la enseñanza de ingeniería. Se trató del “Informe preliminar al Sr. Ministro sobre la formación de los ingenieros en Argentina”. Año 2003 (mimeo).

¹⁰ El informe fue elaborado por la Ing. Agr. (M. Sc.) Adriana Rodríguez y la Ing. Agr. (M. Sc.) María Eugenia Martínez, integrantes del equipo técnico de CONEAU con el apoyo de los Ing. Agr. Matilde Aller y Rodolfo Iglesias, ambos contratados por la SPU para colaborar en el procesamiento de la información contenida en el Informe denominado “Situación de las carreras de Ingeniería Agronómica de la Argentina” y disponible en la página de la SPU: www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CALIDAD/calidad_promagro.html

Las unidades académicas que habían culminado con los procesos de acreditación pudieron presentar proyectos, elaborados en cada institución, para el financiamiento de estrategias de desarrollo. Dichas iniciativas debieron contener al menos un componente planeado en asociación con otra unidad académica. Se esperaba que cada proyecto fuera el resultado de las particularidades inherentes a cada contexto institucional y a la situación de cada unidad académica, y, en su interior, a la de cada carrera. Para ello, tanto el PROMEI como el PROMAGRO financiaron distintos componentes, que debieron ajustarse para el logro de las metas planteadas en cada institución (ver cuadro I).

La primera convocatoria para la presentación de proyectos PROMEI se realizó durante el primer semestre de 2005. En esa etapa, se presentaron 197 carreras de las especialidades acreditadas, ubicadas en 70 unidades académicas de 31 instituciones universitarias nacionales (entre las cuales se cuentan dos instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas que dictan carreras de ingeniería acreditadas). La Universidad Tecnológica Nacional fue convocada a presentar un proyecto institucional global así como también sub-proyectos para cada una de sus unidades académicas y facultades regionales.

En 2007, la SPU puso en marcha el denominado PROMEI II (plan plurianual 2007 - 2010), con similares características a lo impulsado por el anterior programa (PROMEI a secas o PROMEI I), para otras cuatro especialidades que habían finalizado el proceso de acreditación en ese año. Se trata de las especialidades de Ingeniería Industrial, en Agrimensura, Metalúrgica y Bioingeniería o Ingeniería Biomédica. PROMEI II abarcó un total de 47 carreras dictadas en 25 universidades nacionales de gestión pública.

En el mismo año en el que se implementa el PROMEI II, la Secretaría convocó a las unidades académicas que hubieran acreditado carreras de Agronomía a presentar proyectos. El PROMAGRO comprende actualmente a 22 carreras de Ingeniería Agronómica dictadas en 22 universidades nacionales, siendo su alcance del 100% de las carreras de Agronomía acreditadas¹¹.

En el siguiente cuadro se presentan los componentes financiados en el marco de ambos programas. Tal como puede advertirse, cada una de las líneas que se desprenden tanto del PROMEI como del PROMAGRO se relaciona directamente con alguno de los objetivos planteados para los programas de calidad de la SPU.

¹¹ Se trata de las carreras de Agronomía de las universidades nacionales de Buenos Aires, Catamarca, Centro de la Provincia de Buenos Aires, Comahue, Córdoba, Cuyo, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Plata, Litoral, Lomas de Zamora, Luján, Mar del Plata, Nordeste, Río Cuarto, Rosario, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Sur y Tucumán.

Cuadro I. Componentes financiables por PROMEI y PROMAGRO

COMPONENTES FINANCIABLES PROMEI	COMPONENTES FINANCIABLES PROMAGRO
A) Apoyo al Mejoramiento del Proceso de Formación de Futuros Ingenieros A.1) Afianzamiento de la formación básica y articulación del sistema de Ciclos Generales de Conocimientos Básicos. A.2) Reformulación y seguimiento de los planes de estudio. A.2.1) Modernización y fortalecimiento de las instancias de gestión académica. A.2.2) Apoyo al mejoramiento de la formación práctica. A.2.3) Reformulación de estructuras de contenidos y prácticas pedagógicas.	A) Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Académica A.1) Afianzamiento de herramientas de gestión y seguimiento de alumnos y graduados. A.2) Reformulación y seguimiento de planes de estudio: modernización y fortalecimiento de las instancias de gestión académica; apoyo al mejoramiento de la formación práctica; reformulación de estructuras de contenidos y prácticas pedagógicas.
B) Desarrollo y Mejoramiento de Recursos Humanos Académicos B.1) Desarrollo y mejoramiento de la formación de recursos humanos académicos. B.2) Aumento de la cantidad de docentes con dedicación exclusiva.	B) Actividades Interinstitucionales B.1) Apoyo al intercambio de Docentes, Estudiantes y Personal Técnico. B.2) Afianzamiento y promoción de relaciones interinstitucionales.
C) Actividades de Investigación, Desarrollo y Transferencia Tecnológica C.1) Aprovechamiento y convergencia de los programas existentes en la Secretaría de Ciencia y Tecnología y la SPU.	C) Desarrollo de Recursos Humanos Académicos C.1) Desarrollo y mejoramiento de la formación de recursos humanos académicos. C.2) Incremento de la cantidad de docentes con dedicación exclusiva. C.3) Consolidación de la planta docente.
D) Infraestructura, Equipamiento y Tecnología D.1) Apoyo al mejoramiento de la infraestructura. D.2) Apoyo al mejoramiento del equipamiento. D.3) Apoyo al mejoramiento de la biblioteca. D.4) Mejoramiento y desarrollo de capacidades técnicas del personal afectado a los laboratorios y biblioteca.	D) Infraestructura, Equipamiento y Bibliografía D.1) Apoyo al mejoramiento de la infraestructura. D.2) Actualización y optimización del equipamiento en lo concerniente a bibliotecas, equipamiento informático y equipamiento específico para la realización de las actividades de práctica experimental, así como también la capacitación de personal técnico de laboratorios o bibliotecas. D.3) Transporte para movilidad.

Fuente: Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI). Plan Plurianual 2005-2007; y Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía (PROMAGRO). Plan Plurianual 2007-2009. Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.

Según la SPU, la inversión total durante la ejecución de los programas PROMEI entre 2006 y 2010 sería de aproximadamente \$364.000.000 (Anuario Estadístico 2007 de la SPU: 214). En particular, la Resolución MECyT 1247/05 previó un presupuesto de \$51.871.476 para el financiamiento del PROMEI I, lo que daría cuenta de una ejecución parcial y paulatina de aquel monto total. No obstante, si se analizan los efectos de estas partidas ya ejecutadas en los presupuestos de las unidades académicas se advierten importantes incrementos que, en el caso de la Facultad de Ingeniería de la UNLP llegó a duplicarlo, prácticamente, al menos entre 2006 y 2008 (Anuario 2009 de la UNLP).

Tomando como referencia la información incluida en el Anuario de la SPU, durante el año 2008 se ejecutó en PROMEI I el 35% del segundo año y el 35% del tercer año del proyecto; se ejecutaron el 100% de las tutorías, se designaron 150 nuevos cargos con dedicación exclusiva que suman alrededor de 1.000 designados hasta 2008 y se adquirió el equipamiento para la instalación de salas de videoconferencia y aulas virtuales para todas las unidades académicas participantes del proyecto. Para el año 2009 se previó la finalización del proyecto PROMEI I. Respecto a PROMEI II en el año 2008 se ejecutó el 100% del proyecto correspondiente al primer año del mismo, tanto en lo que refiere a designaciones docentes como montos de inversión. Para 2009 se estimó la ejecución del segundo año. De lo anterior es posible señalar que, si bien en un inicio se plantearon proyectos de mejora a tres años, la ejecución de las partidas evidencia otra dinámica de transferencia de recursos y de puesta en marcha de las acciones previstas.

Respecto a PROMAGRO, la información estadística brindada por la Secretaría señala que el programa se puso en marcha efectivamente a partir del 1° de febrero de 2007 y se extendió hasta el 31 de diciembre de 2009. La inversión trianual prevista para la consolidación de la planta docente fue de \$15.000.000, que implican 112 aumentos a dedicación exclusiva y 242 nuevos cargos que fueron incorporados a las universidades. A su vez, se destinó al componente de mejora de la enseñanza –apoyo al mejoramiento de la gestión académica, actividades interinstitucionales, formación de recursos humanos académicos e infraestructura, equipamiento y bibliografía– \$25.000.000, sumando un total de \$40.000.000. La SPU previó para 2009 la ejecución del tercer y último año de las partidas presupuestadas.

En el siguiente cuadro se sintetiza la inversión de la SPU en ambos programas, detallada según componentes.

Cuadro II. Inversiones PROMEI y PROMAGRO, según componentes¹²

PROMEI I y II	PROMAGRO
Mejora de la enseñanza-gestión académica, proyectos cooperativos, becas y pasantías para alumnos, formación docente, equipamiento, bibliografía, etc. para el ciclo de especialización de las carreras: \$100.000.000	Mejora de la enseñanza, apoyo al mejoramiento de la gestión académica; actividades interinstitucionales; formación de recursos humanos académicos; mejora de infraestructura, equipamiento y bibliografía: \$25.000.000
Aulas virtuales, destinado a instalar 66 aulas virtuales para interconectar las facultades de ingeniería del país: \$4.000.000	
Mejora planta docente: tutores (1700) y auxiliares de docencia (800): \$50.000.000	
Cargos docentes con dedicación exclusiva, docentes investigadores (1600): \$210.000.000	Cargos docentes con dedicación exclusiva. Incremento de cargos con dedicación exclusiva (112) y creación de nuevos cargos (242): \$15.000.000
Total: \$364.000.000	Total: \$40.000.000

Fuente: Anuarios de Estadísticas Universitarias 2007 y 2008. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación.

2. El diseño y la implementación de los programas de calidad

En este apartado analizaremos los rasgos específicos que asumió el proceso de diseño e implementación de los programas de calidad que venimos desarrollando desde la perspectiva de la SPU y su procesamiento institucional en la FI/UNLP.

¹² De la lectura de los montos totales asignados a cada programa de calidad puede resultar llamativa la diferencia entre ellos. Sin embargo, si se considera la cantidad de carreras implicadas en cada uno la proporción correspondiente en cada caso es prácticamente equivalente. Más allá de esta aclaración, se registraron modalidades específicas de intervención de los universitarios en la definición de la política de su carrera que abordaremos más adelante.

2.1 Desde la perspectiva de los actores de la Secretaría de Políticas Universitarias

La recepción de las acreditaciones en carreras de ingeniería de universidades nacionales fue dispar. Si bien, como hemos señalado, la llegada de estos procesos tuvo una buena aceptación en la mayoría de los casos, en otros, especialmente en las universidades “chicas”, algunos actores expresaron sus reservas por temor a no acreditar, por no cumplir con todos los requerimientos –especialmente los relativos a la infraestructura por el nivel de inversión que suponen– contemplados como estándares por la normativa vigente¹³.

Si bien desde una mirada retrospectiva de los documentos de la SPU se advierte una correspondencia entre los componentes de los programas de calidad y los resultados de los procesos de acreditación, esa relación no pareciera responder a una planificación previa, sino más bien, a una necesidad derivada de la implementación. En efecto, esos documentos presentan a los programas de mejora de la calidad de la enseñanza como una respuesta a las necesidades derivadas de las evaluaciones institucionales.

Sin embargo, algunos actores de la SPU han sostenido que los decanos de las facultades de ingeniería, reunidos en CONFEDI, presionaron ante ese organismo por la obtención de subsidios para financiar sus planes de mejoramiento, en paralelo al desarrollo de los procesos de acreditación. Desde la perspectiva de Emilce Moler y Ana Casado, el PROMEI se presenta como la respuesta a un reclamo gremial de los ingenieros, que no se produce una vez finalizada la acreditación, sino conjuntamente con ella¹⁴. Es posible conjeturar que a partir de esta primera experiencia, las autoridades de las carreras acreditadas construyeran expectativas acerca de la posibilidad de obtener recursos para financiar

¹³ En la perspectiva de los actores, la expresión “universidad chica” refiere a un conjunto de nuevas universidades, creadas tanto a nivel provincial como nacional, desde fines de la década de 1960 como parte de una política de diversificación del sistema universitario encarada por el régimen militar a cargo del general Juan Carlos Onganía. La Pampa, Mar del Plata, Luján son algunos ejemplos de esas universidades.

¹⁴ Entrevista a Emilce Moler, La Plata, 6 de agosto de 2009; y entrevista a Ana Casado, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2009. Moler ocupaba la Dirección Estadística de la SPU al momento de la implementación del PROMEI. Casado fue integrante del equipo encargado del diseño e implementación de los programas de mejora de la calidad de la SPU desde 2006 (su nombre es ficticio a causa del pedido de confidencialidad sobre la información brindada). Asimismo, nos resulta pertinente señalar que los funcionarios de la SPU son también, muchas veces, actores universitarios que en su mayoría desarrollan actividades de docencia y/o investigación en diversas universidades nacionales.

sus planes de mejora institucional como un resultado lógico de los procesos de evaluación y acreditación. Como evidencia a favor de esta hipótesis puede señalarse el caso de, al menos, una universidad nacional que no participó de la acreditación de su carrera de Ingeniería Agronómica en la convocatoria obligatoria pero solicitó, a la luz de la puesta en marcha del PROMAGRO, que se la incorporara a ese proceso con el fin de gozar del financiamiento derivado de ese programa de mejora de la calidad. Sin embargo, no podríamos afirmar que esta visión del “origen” de estos programas tenga consenso en todos los miembros de la Secretaría. En efecto, desde el enfoque que propone Carlos Pérez Rasetti, el pedido de fondos por parte de las autoridades universitarias constituye una acción “constante” que impide determinar si, en este caso, se realizaron “solicitudes específicas”¹⁵.

Para el caso de las carreras de ingeniería, como vimos, hacía varios años ya que los decanos del CONFEDI venían trabajando en la definición de los lineamientos de los planes de mejora de la enseñanza de las ingenierías. En este sentido, puede señalarse que, al interior de su comunidad, los ingenieros llevaban adelante un debate acerca del lugar que debían ocupar las Ciencias Básicas (Matemática, Física, Química) en cuanto al perfil de esas disciplinas, intentando impulsar una formación “para ingenieros”¹⁶. Hasta ese momento, los especialistas de las ciencias exactas habían logrado orientar esos espacios curriculares del tramo básico de las carreras con un sentido generalista. De alguna manera, eran ellos quienes “tenían la última palabra”. No obstante, durante la discusión y definición de estándares de acreditación, van a ser los ingenieros quienes “ganen la pulseada” y logren redefinir esos contenidos imponiendo una “matemática, una física y una química para ingenieros”¹⁷. Actores localizados

¹⁵ Desde esta perspectiva, adicionalmente se señala que el análisis del Programa de Calidad implementado para las carreras de Medicina evidencia un perfil “más simbólico” que real, si se considera que el monto total fue un remanente del FOMEC de alrededor de \$847.000, que no pareciera suficiente para cubrir los déficits identificados luego de la acreditación. Entrevista a Carlos Pérez Rasetti, 23 de octubre de 2010; y Broto, Adriana (2003) “El Programa de Fortalecimiento de las Carreras de Grado”. En Pugliese, J. C. (ed.) *Políticas de Estado para la Universidad Argentina*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias.

¹⁶ Hemos podido recoger esta visión de la necesidad de consolidar “ciencias básicas para ingeniería” en actores universitarios localizados en la Secretaría. Entrevista a Javier Araujo, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2009. Araujo participó del diseño de los Ciclos Generales de Conocimientos Básicos, programa que fue adosado al PROMEI.

¹⁷ Esta percepción del perfil de los contenidos orientados hacia la especialidad de cada carrera no debería interpretarse como una discusión respecto del perfil de los docentes que debían

en la Facultad de Ingeniería (FI/UNLP) también han mencionado esta “disputa” sobre el peso relativo de las Ciencias Básicas y las Ciencias Aplicadas en la formación de los ingenieros. En este caso se nos ha señalado que durante el proceso de acreditación de una de las carreras, se produjeron controversias, al serle reclamado a dicha carrera la incorporación de contenidos exclusivos a las cátedras de Matemática y Física. Por su parte, en el caso de AUDEAS el debate sobre la definición de los contenidos mínimos exigibles como estándar giró en torno del grado de detalle de los temas que específicamente debían cubrir cada una de las áreas de conocimiento de las carreras así como también sobre la incorporación de ciertos conocimientos. En ese sentido, en las reuniones anuales se registraron diferentes posiciones que se expresan en cierto desequilibrio en la descripción de los contenidos curriculares básicos que incluyen cada uno de los núcleos temáticos de la mencionada Resolución N°334/03¹⁸. Al respecto, las

asumir la responsabilidad sobre esos espacios curriculares. Al respecto, tanto en las carreras de ingeniería como en las de agronomía los entrevistados manifestaron su acuerdo con relación a la necesidad de que sean especialistas de cada disciplina quienes estén a cargo de las cátedras de ciencias básicas. No obstante, es posible identificar prácticas institucionales consolidadas como “tradición” en otras carreras de ingeniería y también en otras especialidades donde las asignaturas del tramo básico están a cargo de graduados de esas carreras. Desde la perspectiva de algunos actores de la Secretaría, esta circunstancia se habría generado como consecuencia de la organización académica más que por diferencias en las concepciones acerca de la enseñanza de las ciencias básicas. Entrevista a Carlos Pérez Rasetti, 23 de octubre de 2010.

¹⁸ A modo de ejemplo, es posible destacar el contraste en el grado de detalle que se identifica entre los contenidos curriculares básicos correspondientes al área temática de Química respecto del área de Producción Vegetal. En la primera, se indican conocimientos que se corresponden con asignaturas y dentro de ellas, con unidades didácticas. Ellos son: General (Estructura electrónica y clasificación periódica, Enlaces, Soluciones y propiedades coligativas, Termoquímica, Cinética, Equilibrio químico y iónico, Electroquímica); Inorgánica (Propiedades generales de los elementos de grupos representativos y de transición, dando énfasis a los de importancia agronómica, Nociones sobre complejos, Nociones sobre radioquímica, isótopos radioactivos y aplicaciones agronómicas); Orgánica y biológica (Estructura del átomo de carbono y orbitales atómicos y moleculares, Isomería, Compuestos orgánicos oxigenados -alcoholes, éteres, fenoles, aldehídos y cetonas, quinonas, ácidos orgánicos y ésteres-, Compuestos orgánicos nitrogenados, Compuestos orgánicos fosforados, Compuestos orgánicos derivados del benceno de interés agronómico, Principios biológicos naturales, Hidratos de carbono, Lípidos, Proteínas, Ácidos Nucleicos, Enzimas, Metabolismo de los hidratos de carbono, lípidos y proteínas, Biosíntesis de isoprenoides y pigmentos porfirínicos, Otros compuestos biológicos de interés agronómico -vitaminas, hormonas, alcaloides, taninos-, Balance de materia y energía); Agrícola (Análisis de sustancias para la determinación de elementos y/o compuestos de interés agronómico, Métodos de análisis cuali y cuantitativos (volumetría, gravimetría, análisis de gases, métodos instrumentales). En cambio, en el área temática de Producción Vegetal, los contenidos curriculares

autoridades de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF/UNLP) expresaron su desacuerdo respecto de la incorporación de ciertos contenidos mínimos obligatorios como Inglés y Agromática –posición que luego ratificaron en el Informe de Autoevaluación en su Segunda Fase– y sus diferencias con relación al grado de explicitación de los contenidos mínimos.

En 2005 se definió el PROMEI, tal como se mencionó, contando con fondos procedentes de organismos de financiamiento internacional (específicamente del Banco Mundial) en una primera etapa, y luego, con recursos del Tesoro Nacional para el resto de los programas de mejora. Desde la perspectiva de algunos actores de la SPU, los procesos de acreditación facilitaron información e insumos para el diseño de los programas de mejora y su posterior implementación. En ambos procesos, se subraya el protagonismo que habría ganado el CONFEDI. Efectivamente, en las expresiones de varios funcionarios de la SPU, se lo asume como un organismo que en esa coyuntura demostró capacidad de definir una agenda propia para producir lineamientos en materia de política universitaria. En varias ocasiones, han resaltado que ese atributo respondió a una dinámica de trabajo previa y sistemática de esas carreras sobre la enseñanza de la ingeniería que les ha permitido producir documentos y manuales. Desde la perspectiva de Ernesto Villanueva, presidente de la CONEAU entre 2003 y 2004, se destaca el valor de esas producciones para el diseño de las normas específicas de calidad que “constituyeron insumos fundamentales para la elaboración de los estándares y criterios de acreditación de las carreras de Ingeniería” (Villanueva, 2008: 3).

Como hemos visto, para algunos funcionarios de la SPU el PROMEI puede definirse como “el producto del CONFEDI”. En algunas visiones más extremas, parecía que todo el trabajo ya había sido realizado por el CONFEDI y que sólo faltaba el dinero para llevar adelante los planes de mejoras¹⁹. Sin embargo, es preciso señalar que esta visión no es consistente con los enfoques que expresan otros actores de la Secretaría. Al respecto, desde la mirada de Carlos Pérez Rasetti, el acoplamiento entre los procesos de acreditación y los programas de calidad puede explicarse a partir de considerar la trayectoria de determinados actores estatales que estuvieron a cargo de los primeros en la

básicos que se enuncian refieren a asignaturas directamente, sin especificar dentro de cada una de ellas los conocimientos específicos que deben integrar los respectivos programas: Fruticultura (incluye viticultura y olivicultura), Horticultura, Cerealicultura, Cultivos industriales (incluye oleaginosas, aromáticas, tradicionales, etc.), Dasonomía, Floricultura, Elementos Metodológicos del Mejoramiento.

¹⁹ Entrevista a Emilce Moler, La Plata, 6 de agosto de 2009.

CONEAU y luego asumieron la responsabilidad de gestionar los programas de mejora de la SPU²⁰.

Por su parte, de la lectura de la convocatoria del PROMAGRO es posible concluir que la propia SPU pudo capitalizar la experiencia obtenida con el PROMEI y, en ese sentido, se verifica una continuidad significativa entre ambos programas. En efecto, con algunas variaciones, el perfil de ambas convocatorias pareciera ser similar en términos de sus fundamentos y los criterios que la SPU definió para el diseño de los proyectos por parte de las unidades académicas de las distintas universidades nacionales. Sin embargo, en el caso del PROMAGRO pareciera que el proceso de validación de la convocatoria fue inverso al que se dio en el PROMEI. En este caso, AUDEAS, el organismo que reúne a las autoridades de las carreras de Ingeniería Agronómica del país, como hemos visto, validó un documento elaborado por la propia SPU que fue tomado como diagnóstico de base para fundamentar la convocatoria. En otras palabras, en este caso AUDEAS terminó “haciendo propio” un documento elaborado a nivel central legitimando, de esta manera, los términos de referencia del programa.

De la interpretación anterior, podría concluirse que el CONFEDI fue un actor clave en la definición de la política de la SPU. Al respecto, nos preguntamos por un lado qué grado de legitimidad tienen las decisiones que toma ese organismo considerando que nuclea como representantes de las comunidades sólo a los decanos de las instituciones que lo integran.²¹ Por el otro, qué explicaciones construyen los propios actores del Ministerio de Educación a esta política de la SPU, que en palabras de algunos de ellos significaría algo así como “dejar hacer” al CONFEDI como estrategia de la gestión ministerial.

Con respecto a la primera cuestión, podemos señalar la presencia de actores clave, que tuvieron la capacidad de jugar un doble rol: dentro de la comunidad académica y de la SPU. En este sentido, destacamos la participación del Ingeniero Daniel Morano, titular de CONFEDI entre 2003 y 2004, quien elevó la propuesta de los planes de mejora a la Secretaría, e ingresó en 2005 a ese organismo para hacerse cargo de la ejecución del PROMEI. Según la perspectiva

²⁰ Tal fue el caso de Juan Carlos Pugliese, presidente de la CONEAU entre 2000 y 2002, y Victoria Guerrini, Coordinadora de acreditación de grado hasta 2004. En ese momento, Guerrini pasa a crear los programas de calidad convocada por Pugliese, titular de la SPU.

²¹ En la perspectiva de Araujo y Trotta (2009: 3) el CONFEDI es reconocido como la asociación representativa de los intereses válidos de la comunidad académica de los ingenieros, “pues en él convergen los decanos de las facultades de universidades de gestión pública y privada, actuando como ‘bisagra’ del nivel de base (los ingenieros que realizan sus tareas de docencia, investigación y extensión y transferencia) y el nivel institucional (los rectores de las universidades que forman parte del CU)”.

de algunos funcionarios de la SPU, Morano tenía relaciones personales con todos los decanos de las facultades de ingeniería del país y había participado de la acreditación en CONEAU²².

El Ingeniero Daniel Morano se presenta como un actor clave: su formación académica como ingeniero, su participación activa en el CONFEDI durante su gestión como decano de la Facultad de Ingeniería de San Luis, entre otros rasgos, facilitaron su inserción en la SPU. Desde la perspectiva de algunos técnicos de la Secretaría, la figura de Morano representaba, de hecho, la presencia misma de un integrante de la asociación que reunía a todas las facultades de ingeniería del país. La organización del consenso en torno a los procesos de acreditación podría, seguramente, facilitarse si la SPU incorporaba entre los referentes del diseño del PROMEI a un miembro activo de la organización que fungía como actor intermediario entre las universidades nacionales y el Estado. Al respecto, la comunidad universitaria de los ingenieros podría interpelar a Morano en su doble condición de par y de actor responsable dentro de la SPU. De esta manera, la designación de ese ingeniero al frente del PROMEI devino como parte de un proceso “natural” en el cual ingresaba a la Secretaría el actor que había acumulado la mayor experiencia, conocimientos y relaciones sociales tanto hacia la comunidad académica como hacia la agencia estatal. En las expresiones de algunos de esos funcionarios ministeriales, que Morano asumiera esta responsabilidad de gestión sobre el PROMEI tendría legitimidad porque, en la lógica de la comunidad de ingenieros las decisiones y la ejecución de las acciones deben quedar en manos de quienes dominan el conocimiento experto²³. En síntesis, es la figura de Morano y ya no la del CONFEDI, quien cargaría con los “méritos” de esta política. Según algunos funcionarios de la SPU, “Morano es el CONFEDI”²⁴, y a su vez es, “el Señor Promei”²⁵. Del mismo modo, para algunos actores universitarios, Morano aparece como una bendición, él es “San Promei”²⁶. Esta proyección política de un

²² Entrevista a Ana Casado, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2009.

²³ Esta referencia se acerca a ciertos estereotipos acerca de los ingenieros que circulaban en diversas comunidades disciplinares relevados en un estudio etnográfico realizado por Tony Becher entre doscientos veintiún (221) académicos, veintidós (22) de los cuales eran ingenieros mecánicos localizados en veinte universidades británicas y norteamericanas. De su descripción, destacamos cierto “sentido práctico” y “valores pragmáticos” reconocidos por “estar en contacto con la realidad”. (Becher, 2001:49).

²⁴ Entrevista a Emilce Moler, La Plata, 6 de agosto de 2009.

²⁵ Entrevista a Javier Araujo, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2009.

²⁶ Entrevista a Alfredo González, La Plata, 6 de octubre de 2009. González es, desde sus inicios, el director del Proyecto PROMEI implementado en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata.

individuo más allá del organismo que representó originariamente, el CONFEDI, como actor clave en la definición e implementación de programas de mejora de la calidad pudo relevarse para el caso de la carrera de Ingeniería Agronómica. En efecto, las autoridades de esa facultad consultadas identifican a Morano como una referencia obligada a quien consultar en las decisiones en las que interviene la Secretaría²⁷. Volviendo al ámbito de la Secretaría, es preciso destacar otras visiones que coexisten con las señaladas anteriormente que si bien reconocen los méritos personales y académicos de Morano, subrayan el protagonismo de los actores estatales que estuvieron a cargo de los procesos de acreditación, primero, y luego, de los programas de calidad. En efecto, para Carlos Pérez Rasetti, hasta 2006 la gestión de Morano en la SPU se ajustó a los lineamientos de política establecidos por las autoridades de esa agencia²⁸.

Respecto a las explicaciones que brindan los técnicos de la Secretaría – quienes, como vimos, son en buena parte actores universitarios a la vez que funcionarios de una agencia estatal –, esta capacidad que tuvo el CONFEDI para incidir en la definición de los lineamientos de política hacia las carreras de ingeniería, respondería a una estrategia de la SPU: la de “dejar hacer” o la política “de no hacer política”²⁹. Según esta visión, la Secretaría se habría desempeñado atendiendo las demandas que provienen de las universidades nacionales sin definir previamente los objetivos de las líneas de acción que luego se perfilan. De esta manera, uno de los rasgos característicos del procesamiento de las decisiones estaría dado por el lobby que llevan a cabo distintos actores y grupos universitarios y, en consecuencia, la presión que logran ejercer para obtener recursos del Estado. En este proceso, la capacidad de negociación que posee cada “área” o “comunidad académica” se presenta como un factor crucial para la definición de la política pública. En este punto, nos parece relevante interrogarnos sobre quiénes son los actores que acceden a los ámbitos donde

²⁷ No tenemos evidencias que nos permitan afirmar que este reconocimiento “desde la base” del sistema hacia la figura de Morano suponga, como contrapartida, un compromiso idéntico de su parte hacia todos los programas de calidad que la Secretaría ejecuta.

²⁸ Entrevista a Carlos Pérez Rasetti, 23 de octubre de 2010.

²⁹ Al respecto, Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta señalan que la universidad no logró convertirse en un tema prioritario en la agenda del gobierno iniciado en 2003 en nuestro país, lo cual parece haberse traducido en el impulso de medidas aisladas que no llegaron a conformar una política seria para el sector (2009: 23-24). Los autores señalan que por acción u omisión la universidad no logró transformarse en una cuestión pública, favoreciendo el rumbo estratégico fijado en los años 90. Este estado de situación en materia de política universitaria contrasta notablemente con la iniciativa que han demostrado los gobiernos kirchneristas para la innovación en otras áreas tales como la política económica, los derechos humanos y la ley de servicios audiovisuales, por ejemplo.

“patearle el escritorio al secretario” constituye un salvoconducto para conseguir recursos para la propia comunidad o universidad³⁰. Como hemos visto, esta perspectiva que valoriza el peso que tendría el lobby de las asociaciones de facultades coexiste en la Secretaría con otros enfoques que destacan la capacidad de esa agencia estatal para definir de manera autónoma sus propios lineamientos de política, sin dejar de atender las demandas y necesidades de las instituciones universitarias.

Esta percepción de la “vía libre” a las universidades una vez definida la política es consistente con los significados que hemos recabado entre los actores de las facultades de ingeniería de la UNLP. Podemos señalar algunos indicios de estas prácticas: bajos controles en la ejecución de los fondos, posibilidad de modificar el destino de los recursos asignados, insuficiente prescripción de contenidos a financiar (por ejemplo, en el componente de tutorías no se definió previamente cómo debía interpretarse esa línea de acción y cada institución, entonces, asumió un significado *sui generis*). Otro aspecto destacable es que una vez aprobados el PROMEI y el PROMAGRO de cada facultad, dentro de ese ámbito se definió el destino de los fondos. Durante la ejecución de los programas, algunos decanos han mantenido un contacto fluido con la Secretaría y es posible suponer que esa “línea directa” les permitió refrendar las decisiones que localmente fueron tomando. Según la visión de algunos funcionarios ministeriales, esos decanos llamaban, preguntaban, negociaban, durante la implementación de los programas siendo ésta una práctica asumida como natural por la Secretaría³¹. Nos parece sugerente preguntarnos si la autonomía universitaria constituye una cuestión problemática para los actores universitarios destinatarios de estas líneas de política. Una hipótesis provisoria a plantear es que esto no pareciera ser así pues ciertos actores universitarios lograron incidir en la definición de una política que moviliza una cantidad considerable de recursos y, en consecuencia, en su orientación. En otras palabras, pareciera que existe un espacio de tensión, disputa y negociación en donde se va reconfigurando una política que combina intereses tanto de funcionarios estatales responsables del diseño de planes oficiales, como de las comunidades académicas a cargo de su ejecución.

Retomando los sentidos asignados a los programas de mejora de la calidad presentes en los documentos y normativas de la SPU y contrastándolos con los significados expresados por los actores localizados en esa Secretaría pareciera que el PROMEI y el PROMAGRO no constituyeron, en rigor, una “respuesta” a los

³⁰ Entrevista a Ana Casado, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2009.

³¹ Entrevista a Ana Casado, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2009.

procesos de acreditación de carreras. De esta manera, esa presentación “oficial” de los programas de calidad como una “recompensa” a los esfuerzos institucionales aparece más bien como una explicación construida *ex post* que, en realidad, no permite explicar las características que asumió el proceso de configuración de esa línea de política. Sin embargo, desde la propia Secretaría también se ofrecen explicaciones que avalan las posiciones sostenidas en los documentos y normativas. Específicamente, otros actores manifiestan que los programas de calidad constituyeron un cambio en la orientación de las políticas de educación superior. En esa línea, se habría pasado de una concepción de la evaluación como mecanismo para “calificar” los “productos universitarios”, obligando a las instituciones a competir en el mercado para la obtención de fondos a otra, en donde la evaluación se integra como un instrumento de una “política de planificación concertada”. No obstante, esta explicación no deja de reconocer que ese cambio en la orientación de las políticas en la práctica no pudo sostener el objetivo de una “planificación concertada de desarrollo institucional” y, en todo caso, se restringió a una “política de financiamiento de programas acotados y puntuales”, según los requerimientos de los rectores³². En esta dinámica, los universitarios terminarían asumiendo que el único financiamiento posible es selectivo y por programas y, en consecuencia, deben participar del juego de presiones y negociaciones implicado³³. Desde esta perspectiva, el PROMEI produjo un “cambio de humor” en las universidades respecto de las políticas públicas, borrando de alguna manera las resistencias inicialmente planteadas a los procesos de acreditación. Una de las explicaciones que brindó al respecto estuvo dada por la cantidad de recursos que movilizaron estos programas y por las condiciones organizativas y de gestión que las instituciones receptoras plantearon respecto de la ejecución de esos fondos: mucho dinero bien administrado. De allí que, para algunos de esos técnicos, el PROMEI se destaca como “el único programa serio” que ha implementado la Secretaría en los últimos años.

2.2 Desde la perspectiva de los actores de la Facultad de Ingeniería y la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata

Las primeras aproximaciones al análisis del diseño e implementación del PROMEI en el ámbito de la Facultad de Ingeniería (FI) y del PROMAGRO en la

³² Entrevista a Carlos Pérez Rasetti, 23 de octubre de 2010.

³³ Entrevista a Javier Araujo, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2009.

Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) nos permiten afirmar que, en la perspectiva de los actores situados en esas instituciones, esta iniciativa representó, por un lado, una continuidad con líneas estratégicas preexistentes y, por otro, inauguró nuevas orientaciones de política académica.

Entre las primeras, se destaca el fortalecimiento de la intensificación de la formación práctica a través de becas para la realización de pasantías y prácticas profesionales en ámbitos extra académicos, la actualización del acervo bibliográfico, así como también el desarrollo de acciones de orientación tutorial articuladas en un Programa Institucional³⁴. No obstante, es preciso subrayar que algunas de esas acciones se financiaron con fondos recurrentes, es decir, con recursos que tendrán continuidad una vez finalizados los programas y otros no. Lo anterior nos invita a preguntarnos si esta articulación entre acciones preexistentes y propuestas nuevas respondió a una decisión deliberada de consolidar capacidades instaladas en la institución o si, en todo caso, no habría constituido una oportunidad de aprovechar recursos disponibles aún sabiendo que ese financiamiento sería acotado y a término.

Dentro de las nuevas orientaciones de política académica, es posible señalar que tanto el PROMEI como el PROMAGRO son autodefinidos por las normativas y reconocidos por los actores como proyectos globales, de carácter institucional orientados a la enseñanza. Esta iniciativa es valorada positivamente por actores que destacan cierta ruptura que se introduciría con tradiciones dominantes y lógicas disciplinares que privilegiarían la investigación por sobre la docencia, como actividad prioritaria de los académicos.

En las pasadas y actuales instancias del desarrollo de nuestras investigaciones, no hemos recogido evidencias suficientes como para afirmar la existencia de este tipo de efectos producidos como resultado de la implementación de estas políticas aunque consideramos que constituyen hipótesis interesantes para seguir indagando empíricamente. No obstante, es posible indicar que en el marco de ambos programas se han destinado recursos a diversos aspectos de la dinámica institucional que son transversales a las áreas de conocimiento y

³⁴ Según lo que define la propia Facultad de Ingeniería, el Sistema de Tutorías constituye una estrategia curricular complementaria orientada a equiparar oportunidades de los alumnos ingresantes; intentando mejorar aspectos propios de la organización universitaria que inciden en la cifra de abandono de los estudiantes ("Guía básica para tutores". Secretaría Académica. Facultad de Ingeniería - UNLP). Generalmente estas prácticas se constituyen a través de estudiantes avanzados que acompañan y apoyan a los alumnos de primer año en el tránsito por las materias iniciales.

producción científica tales como el financiamiento de prácticas profesionales, el mejoramiento de la biblioteca y del equipamiento informático del aula virtual.

Los resultados favorables de estos componentes transversales a las áreas de conocimiento de las carreras de la facultad contrastan con los obtenidos en materia de articulación interinstitucional. En el caso del PROMEI, como parte del desarrollo de Ciclos Generales de Conocimientos Básicos –CGCB–, uno de los aspectos contemplados en el programa, las instituciones debían diseñar e implementar acciones de coordinación académica con otras universidades de manera de favorecer la movilidad de los estudiantes en los tramos iniciales de las carreras. Si bien algunas de esas acciones quedaron planteadas en el diseño del PROMEI que presentó la FI/UNLP, su implementación práctica puso en evidencia dificultades de diversa naturaleza para avanzar en su concreción. Cabe recordar que en el caso de esa unidad académica se planteó un componente de articulación con carreras de ingeniería de la Universidad Tecnológica Nacional, regional La Plata. Las razones señaladas por los entrevistados al momento de explicar estos obstáculos refieren a los inconvenientes que supuso el desarrollo sostenido de propuestas académicas de trabajo en colaboración entre instituciones. Para el caso del PROMAGRO, si bien la convocatoria contemplaba un componente de articulación interinstitucional orientado a favorecer la movilidad académica de los estudiantes en diversos tramos de la carrera y se firmó un convenio marco a nivel de AUDEAS para garantizar su implementación, no se efectivizaron acciones específicas. Al respecto, entre los motivos señalados por los referentes consultados se mencionó la ineficiencia que suponía destinar una suma muy significativa de recursos para financiar una movilidad con escaso impacto en la formación académica de los estudiantes de grado. Más allá de las voluntades y sentidos expresados en las normas y los proyectos particulares, los actores entrevistados coincidieron en manifestar que la integración de acciones entre diversos programas de calidad dentro de la propia universidad, inclusive, (entre PROMEI, PROMAGRO Y PROMVET, por ejemplo) resulta problemática porque cada uno de esos programas funciona como lineamientos paralelos. En los casos objeto de estudio de este trabajo se señaló, asimismo, que las articulaciones existentes respondían más bien a contactos personales de actores que circulan por instituciones diversas o que mantienen relaciones de diferente naturaleza con otros localizados en otra unidad académica, más que a formas consolidadas de trabajo conjunto. No obstante, es posible señalar que formalmente en el PROMEI de la FI se implementó un CGCB articulado con todas las facultades homónimas de la Provincia de Buenos Aires. Este dato es

significativo porque no sucedió lo mismo con el PROMAGRO y otros programas de mejora de la calidad implementados por la SPU. Algunos funcionarios de la SPU encontraron explicaciones a este fenómeno: los Ciclos Generales de Conocimientos Básicos –una política previa a los programas de calidad pero se implementa recién cuando se incorpora a PROMEI– pudo llevarse a cabo en las carreras de ingeniería, porque cayeron “en terreno fértil”. Según esta perspectiva, los ingenieros, reunidos en CONFEDI, ya habían trabajado en esta problemática, articulando instituciones por regiones geográficas. “De hecho, habían constituido ciclos”³⁵.

Más allá de esa valoración positiva realizada desde la visión de algunos técnicos de la Secretaría, las perspectivas relevadas en la FI/UNLP, sin embargo, ponen de manifiesto percepciones que no son necesariamente coincidentes con el enfoque favorable anterior. Al respecto, los ingenieros de la facultad parecen más prudentes y hasta pesimistas al momento de caracterizar el impacto que los Ciclos Generales de Conocimientos Básicos tuvieron en términos de la cantidad de estudiantes que aprovecharon efectivamente esta propuesta de movilidad interinstitucional. En ese aspecto, los sentidos relevados entre los actores situados en esta unidad académica parecen mostrar cierto acuerdo en reconocer la dificultad de implementación de este tipo de lineamientos de política académica.

Como resultado de las primeras indagaciones y entrevistas en el trabajo de campo es posible observar algunos rasgos singulares del diseño e implementación de los programas de calidad en el ámbito de la UNLP. Uno de ellos se refiere a la configuración del equipo responsable de su diseño y ejecución dentro de la unidad académica. Diversos actores han coincidido en expresar que en la facultad se constituyó una especie de “equipo de expertos” que asumieron funciones de gestión en la formulación y puesta en práctica del programa. En rigor, en el momento en el que llegan los programas, quienes se desempeñaban en los cargos ejecutivos de mayor jerarquía asumieron un rol protagónico en las definiciones políticas que suponía su armado. En consecuencia, más allá de que luego discontinuaran su participación en la gestión institucional, esa experiencia previa confirió a algunos de ellos una especial preparación para seguir vinculados a la ejecución de esas acciones y perfilarse como referentes locales de los programas, “los que saben”.

En el caso de la FI, en 2005 Alfredo González, un ingeniero del Departamento de Mecánica, era vicedecano y asumió la responsabilidad sobre la

³⁵ Entrevista a Javier Araujo, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2009.

dirección del PROMEI. El decano en ese momento y hasta abril de 2010 fue Pablo Massa. La vinculación del primero con la gestión institucional perduró hasta el año 2007, aunque permaneció en el cargo de director del programa aún sin integrar el ejecutivo de la facultad. Podemos suponer que la experiencia acumulada, los conocimientos y las relaciones sociales que González trabajó a partir de su rol como coordinador del PROMEI justificaron la continuidad de su función y sustentaron la legitimidad institucional que alcanzó como el referente local del programa en la FI. Es probable que esa situación también responda a la continuidad del grupo académico que asumió funciones de autoridad en 2004 y que, como ha sido señalado, perduraría hasta abril de 2010.

De esta manera, el equipo responsable del PROMEI estaría conformado por una “mesa chica” de actores reconocidos como “expertos” dentro de la institución, a saber, el decano, el director del PROMEI y los directores de las distintas carreras. La formulación del programa tuvo dos componentes: la definición de un “proyecto marco” de carácter general y transversal que impacta en todas las carreras, y proyectos específicos para cada especialidad. Estos últimos debían estar formulados en estrecha relación con las recomendaciones y requerimientos de los resultados de los procesos de acreditación. De esta manera, los directores de cada carrera se integraron al PROMEI cumpliendo la función de diseñar y ejecutar los proyectos específicos de las especialidades.

La perspectiva que venimos describiendo en la que “deciden los que saben” se puso en evidencia en algunas de las entrevistas mantenidas con actuales directores de carrera. Nos resultó llamativo que quienes hoy llevan a cabo la tarea de ejecutar algunos de los lineamientos del PROMEI hayan expresado cierto desconocimiento o falta de responsabilidad sobre las acciones que ellos mismos debían coordinar. En efecto, algunos entrevistados manifestaron “haber heredado” una política en cuya definición no participaron y, por lo tanto, de la que no pueden dar demasiada cuenta. Estas expresiones nos resultan paradójicas, si consideramos que algunos de esos actores integraban al momento de la entrevista lo que sería la “mesa chica” del PROMEI en la FI³⁶.

En el caso de la FCAyF, durante 2010 se producirá un cambio de autoridades en el equipo a cargo de la gestión de gobierno. A los fines de nuestro trabajo, sería interesante relevar qué actores que participaron del diseño e

³⁶ Entrevista a Gustavo Soprano y Lilián Eperjesi en La Plata, el 9 de octubre de 2009. Soprano y Eperjesi ocupan en la actualidad los cargos de director de la carrera de Ingeniería Civil y responsable del Área Departamental de Construcciones de la FI/UNLP, respectivamente.

implementación del PROMAGRO continuarán vinculados a la ejecución de acciones ligadas a ese programa. Al respecto, resulta significativo que si bien formalmente la dirección del PROMAGRO fue asumida por el Ing. Agr. Guillermo Hang, decano saliente a partir del 21 de mayo de 2010, esa responsabilidad en la práctica es compartida con el Ing. Agr. Roberto Balbuena, actualmente vicedecano y consejero entrante por el Claustro de Profesores en el Consejo Directivo de la FCyF. En el caso de esta unidad académica no fue posible relevar el funcionamiento de un equipo técnico encargado de la ejecución del PROMAGRO con una dinámica análoga a la descripta para el caso de la FI. No obstante, sí se pudo identificar la presencia de individuos que si bien no son reconocidos con cargos ejecutivos que designan una responsabilidad específica en la ejecución del programa asumen, de manera informal, la tarea de llevar a la práctica las decisiones que se requieren para implementar las acciones de mejora planificadas. En este sentido, es posible afirmar que en este caso son también “los que saben” porque manejan cierto conocimiento y experiencia previa en los procesos de acreditación y elaboración de planes de mejora quienes quedan vinculados a la gestión de las decisiones ligadas al PROMAGRO. En contraposición, los directores de los departamentos docentes de la facultad tienen, por normativa interna, funciones de gestión de las decisiones en materia académica, no integran en la práctica la “mesa chica” de actores que definen la ejecución de acciones del mencionado programa.

La constitución de “comités de expertos” fue una práctica “inventada” por la propia Secretaría en las etapas de diseño del PROMEI³⁷. Cabe recordar, como hemos mencionado, que en 2004 la SPU creó una “comisión de expertos” para delinear las bases del PROMEI, de la cual participaron representantes del CONFEDI, del CAI –Centro Argentino de Ingenieros– y donde participó un miembro de la FI/UNLP. Se trató del Ingeniero Raúl Adolfo Pessacq, a la sazón, docente con una amplia trayectoria académica y política no sólo a nivel de la facultad sino, especialmente, en el ámbito de la universidad³⁸. Este dato resulta significativo, al menos, por dos razones. Por un lado, desde la perspectiva de los actores de la FI/UNLP puso en evidencia el protagonismo que alcanzó la UNLP en la definición del PROMEI que también se expresaría en

³⁷ Entrevista a Carlos Pérez Rasetti, 23 de octubre de 2010.

³⁸ Es preciso señalar que Pessacq fue el rector normalizador durante el proceso homónimo implementado a partir de diciembre de 1983 en las universidades nacionales de nuestro país, en el período de la última transición democrática a cargo del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín. Una vez finalizado el proceso de normalización continuó en el cargo de presidente de la UNLP.

el porcentaje del presupuesto global del PROMEI que La Plata logró obtener³⁹. Por otro lado, podemos suponer que representó una figura capaz de articular distintas motivaciones que justificaron su participación en ese comité. Pessacq era ya una figura reconocida desde el punto de vista experto de la comunidad académica pero también significaba un actor confiable desde el punto de vista político para la Secretaría. En efecto, desde la perspectiva de algunos actores de la Secretaría, la importancia de la Universidad de La Plata se explicaría, más que por la figura de Pessacq, por la influencia político-partidaria que tenía en Juan Carlos Pugliese el grupo que conducía esa universidad⁴⁰. De esta manera, su designación podría explicarse desde la compleja red de relaciones de naturaleza diversa –profesionales, académicas, político-partidarias, personales– de las que participaba.

La dinámica política que venimos describiendo en la que “los que saben” tienen capacidad para decidir pareciera inconsistente con la configuración formal del poder institucional de las facultades en las que el poder político se concentra en órganos de gobierno colegiados. Para ilustrar esta problemática, nos parece pertinente describir cómo fue el proceso de aprobación tanto del PROMEI en el ámbito de la FI como del PROMAGRO en la FCAyF/UNLP. Al respecto, destacamos que ambos proyectos fueron resistidos por los representantes locales del claustro estudiantil quienes, en el caso de la FI, organizaron un congreso de resistencia al PROMEI. Durante las entrevistas realizadas, nos llamó la atención que ninguno de los actores involucrados recordara estos episodios de contestación y crítica a la implementación de programas de calidad en la facultad. En cambio, la percepción que la mayoría expresó indicaba que el PROMEI fue aprobado “sin conflictos” y que tuvo un “amplio consenso” en la comunidad local. Esta representación se presenta con matices en el caso de la FCAyF dado que si bien no se relevó una perspectiva de total consenso hacia el PROMAGRO tampoco se registraron fuertes oposiciones. Al respecto, aunque los representantes estudiantiles se abstuvieron o votaron en contra del programa participaron informalmente de la mesa de negociaciones en la que se definieron los recursos destinados al desarrollo de pasantías y prácticas ligadas a la intensidad de la formación práctica. Entre las razones que los entrevistados mencionan para explicar esta “maniobra” se destacan:

³⁹ Entrevista a González, La Plata, 6 de octubre de 2009; y entrevista a Roberto Vignoni, La Plata, 28 de mayo de 2005. Vignoni dirige las especialidades de Ingeniería Electrónica e Ingeniería Electricista en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata.

⁴⁰ Entrevista a Carlos Pérez Rasetti, 23 de octubre de 2010.

por un lado las alianzas que el grupo a cargo de la conducción del Centro de Estudiantes y mayoría en la representación del claustro en el Consejo Directivo mantuvo durante toda la gestión con el ejecutivo y, por otro, el especial interés que para su trabajo político representa el fortalecimiento de los espacios de práctica en la formación de los estudiantes.

Lo anterior nos invita a formular algunos interrogantes. El procesamiento interno de la aprobación de ambos programas, ¿estaría indicando una ruptura en las formas tradicionalmente instituidas de ejercicio del gobierno universitario? En caso afirmativo, ¿qué rol cumpliría el consejo académico en las instancias de definición y ejecución de los programas de calidad? Asumiendo que la dinámica política institucional de las organizaciones académicas se caracteriza por la participación de distintos sectores y grupos entre distintos claustros y dentro de cada uno, ¿de qué manera esas tensiones internas se expresaron en la definición de una línea de política tan significativa como fue y es el PROMEI y el PROMAGRO?

Una explicación provisoria presente en el discurso de los docentes que participaron activamente de la definición de ambos programas a nivel local parte de reconocer que fue posible construir un consenso que se expresó en las actitudes y comportamientos de sectores mayoritarios de las facultades. Ese acuerdo habría respondido a una lógica pragmática característica de la especialidad ingenieril por la cual el imperativo frente a esta línea de política era el hacer más que el deliberar. Desde nuestra perspectiva, es posible suponer que ese procesamiento interno no estuvo exento de tensiones y conflictos. No obstante, en el caso de la FI esas controversias no parecen asumidas por los actores docentes responsables de la gestión y ejecución actual del programa. Presentan, en cambio, un discurso formalista y aséptico de las negociaciones internas que pudieron existir. En la FCAYF si bien se mencionan las disputas y negociaciones que supuso la definición del PROMAGRO, fue posible registrar una baja conflictividad durante la implementación de las acciones planificadas. De alguna manera, también en este caso funcionó el principio de privilegiar el hacer sobre el deliberar una vez aprobado el programa.

En el siguiente apartado retomamos los puntos centrales que es posible destacar del análisis propuesto y algunas orientaciones que guían futuras indagaciones empíricas.

3. Reflexiones finales

En este trabajo hemos intentado describir las características que asumió el proceso de definición e implementación del PROMEI y el PROMAGRO en dos facultades de ingeniería del país, a partir del contraste de los significados y experiencias de actores localizados, por un lado, en el ámbito de la SPU y, por otro, en la UNLP.

En un primer momento, sintetizamos algunos antecedentes propios de la política universitaria nacional necesarios para comprender la configuración de los programas de mejora de la calidad, en su carácter de lineamientos de política pública. Señalamos que, desde la Ley de Educación Superior a esta parte, la política estatal hacia las universidades se centró en la evaluación institucional y los programas de calidad. Estos últimos se han presentado como complemento de los procesos de evaluación y son convergentes en el apoyo a las instituciones para la implementación de proyectos de cambio y reforma.

Si se analizan los componentes financiables de los programas y se los coteja con los estándares de acreditación de las carreras de ingeniería no resulta difícil establecer una correspondencia casi directa entre ambos. En rigor, tal como se sigue de los objetivos del PROMEI y del PROMAGRO su meta es facilitar la implementación de los planes de mejora previamente definidos por las instituciones. Y, a su vez, tal como se señaló, esos estándares aprobados por resolución ministerial con acuerdo del Consejo de Universidades se fundaron en documentos elaborados tanto por el propio CONFEDI como por AUDEAS, quienes establecieron los requerimientos de calidad de las carreras de ingeniería. Lo anterior significa, en última instancia, que los lineamientos que definen una política de mejoras para estas carreras no fueron definidos *ex ante* por el Estado sino que procedieron *ab initio* de la propia comunidad universitaria, a través de sus órganos de gobierno y representación política.

Al momento de buscar explicaciones comprensivas de esa correlación aparente entre los documentos producidos por una determinada comunidad académica y las normas prescriptas por una agencia estatal, las entrevistas a informantes clave nos permitieron avanzar en la interpretación de ese proceso de definición de políticas. En este sentido, podemos afirmar que la estrategia política desplegada desde los actores de la SPU parece haber asumido una opción que garantiza una dinámica de “bajo conflicto” con los actores universitarios: ese organismo actuaría, de esta manera, abriendo canales de comunicación y negociación con las distintas comunidades académicas y universidades con la

intención de obtener buenos resultados. Sin embargo, este modo de acción política, que no “impone”, no “baja”, sino que habilita un juego de presiones y negociaciones no parece ser del todo eficaz desde la perspectiva de los mismos actores de la Secretaría. En varias ocasiones, nos han señalado que PROMEI es el único programa “serio” que ha llevado adelante la SPU, por méritos que se le atribuyen, en buena medida al CONFEDI o a Morano, su representante en la agencia estatal. La comparación sistemática de nuestros resultados con investigaciones desarrolladas en esos casos nos permitirá sopesar la validez de nuestras afirmaciones más allá de las situaciones locales de nivel micro que hemos recortado como objeto de estudio. De esta manera, confiamos en la potencialidad de estos enfoques para dar cuenta de la singularidad y rasgos que asumen el procesamiento de las políticas públicas en una agencia estatal específica como es la universidad.

Esta política que intentaría mantener un bajo nivel de conflictividad a la hora de diseñar y ejecutar una línea de acción, puede observarse refrendada también en la elaboración interna que realizan los actores de la UNLP. Si bien podemos suponer que las pugnas motivadas por los intereses de los distintos grupos académicos dentro de las facultades han existido, estas no aparecen a la luz en discursos de los involucrados⁴¹. En otras palabras, ninguno de los responsables de las carreras ha expresado “quejas” de la forma en que se ha implementado el programa en la institución. En cambio, resaltamos su visión de la capacidad pragmática, del hacer de los ingenieros –que en muchos casos aparece “auto-asumida”. Es interesante destacar que esta caracterización de los ingenieros también es compartida por los funcionarios de la SPU. En este punto podemos proponer, a modo hipotético, que el diseño e implementación de este programa puso de manifiesto la actualización de un comportamiento pre-existente en los actores institucionales pero que resultó favorecido por las condiciones en las que se llevaron a cabo los lineamientos políticos ministeriales. Atendiendo a lo antedicho, cabría preguntarse, en la línea planteada por Becher (2001), en qué medida esas referencias al “pragmatismo de los ingenieros” se integran a los principios morales y normas de conducta propias de la especialidad. En la línea planteada por el autor, ese tipo de componentes culturales junto a tradiciones, costumbres, prácticas y formas lingüísticas y simbólicas de comunicación van demarcando compromisos personales y “formas de estar en

⁴¹ Desde la perspectiva teórica y metodológica que asumimos, entendemos que en el entramado de intereses que participan de estas pugnas intervienen factores no sólo académicos y disciplinares sino también políticos, corporativos, profesionales y personales.

el mundo” que impregnan el proceso de formación y la trayectoria académica de sus miembros.

A lo largo del texto hemos puesto a prueba una de las hipótesis que subyace al enfoque teórico y metodológico de nuestro trabajo. Nos referimos a la importancia de describir la trama de relaciones sociales, identidades, trayectorias académicas y profesionales y redes de intercambio entre actores localizados tanto en los organismos del Estado como en las universidades. Los datos recogidos hasta el momento nos permiten afirmar que esta dimensión constituye una variable clave para comprender de qué manera se construyen las políticas que se definen para las universidades y qué roles juegan los actores implicados en su procesamiento. Tal como hemos señalado a lo largo del trabajo, podemos resaltar que en lo relativo a los programas de mejora de la calidad implementados por la SPU para las ingenierías la dinámica política relevada –al menos, en el caso objeto de nuestro estudio– no parece responder a una orientación que simplemente “baja” desde una esfera macro política hacia otra de naturaleza micro. Por el contrario, el análisis micro social ha puesto de manifiesto la eficacia de lógicas, actores y prácticas diversas que nos obligan a pensar en ese fenómeno al momento de analizar el diseño e implementación de las políticas públicas que tienen como destinatarios a las universidades nacionales. En efecto, creemos que en la medida en que se amplíen las investigaciones que den cuenta de las características específicas que asumen los procesos de definición y puesta en marcha de esas políticas estaremos contribuyendo a acrecentar el conocimiento necesario para comprender y mejorar el funcionamiento de las organizaciones académicas, tanto desde el interior de esas agencias como desde la esfera del Estado nacional.

Bibliografía

- Araujo, S. y Trotta, L. (2009) “La institucionalización de las prácticas de acreditación de carreras de grado. El caso de las Ingenierías”. *VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano “La Universidad como Objeto de Investigación”*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Becher, T. (2001) *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, P. (1983) *Campo del poder y campo intelectual*. Buenos Aires: Folios.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995) *Respuestas por una antropología reflexiva*.

- México: Editorial Grijalbo.
- Bourdieu, P. (2008) *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Buchbinder, P. (2005) *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Camou, A. y Gvirtz, S. (2009) *La universidad argentina en discusión*. Buenos Aires: Ediciones Granica.
- Chiroleu, A. & Iazzetta, O. (2009) “La política universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner”. En Mazzola, Carlos; Marquina, Mónica y Soprano, Germán. *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Universidad Nacional de San Luis / Prometeo Libros.
- Clark, B. (1983) *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Guber, R. (2001) *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Krotsch, P. (2001) *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Krotsch, P.; Camou, A. y Prati, M. (2007) *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, Prometeo Libros.
- Marquina, M.; Mazzola, C. y Soprano, G. (2009) *Proyectos, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento / Universidad Nacional de San Luis / Prometeo Libros.
- Marquina, M. y Soprano, G. (2007) *Ideas sobre la cuestión universitaria*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Marquina, M. (2009) “Académicos como evaluadores de instituciones y carreras universitarias en Argentina: la experiencia de una década”. En Mazzola, Carlos; Marquina, Mónica y Soprano, Germán. *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento / Universidad Nacional de San Luis / Prometeo Libros.
- Moler, E. (2005) “Procesos de acreditación en las carreras de ingeniería: ¿Mejoramiento de la calidad o adaptación a las normativas?” Ensayo seleccionado en el Concurso CONEAU de ensayos “Los métodos de evaluación y sus efectos

- en la calidad de la educación superior*” (mimeo).
- Mollis, M. (1996) “El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada”. *Revista Pensamiento Universitario* N° 4/5, agosto de 1996. Universidad de Buenos Aires.
- Pérez Rasetti, C. (2004) “La acreditación y la formación de los ingenieros en la Argentina”. *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria* (mimeo).
- Revel, J. (2005) *Un momento historiográfico. Trece ensayos de historia social*, Buenos Aires: Manantial.
- Rinesi, E. y Soprano, G. (2007a) *Facultades Alteradas. Actualidad de ‘El conflicto de las Facultades’ de Immanuel Kant*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros.
- Rinesi, E. y Soprano, G. (2007b) “Universidad, Estado y Sociedad. Los sentidos de la autonomía y la heteronomía en la experiencia de la universidad pública argentina”. En Rinesi, Eduardo y Soprano, Germán. *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Soprano, G. (2009) “Política, instituciones y trayectorias académicas en la universidad argentina. Antropólogos y antropología en la Universidad Nacional de La Plata entre las décadas de 1930 y 1960”. En Mazzola, Carlos; Marquina, Mónica y Soprano, Germán. *Políticas, proyectos, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Universidad Nacional de San Luis / Prometeo Libros.
- Villanueva, E. (2008) “La acreditación en contexto de cambio: el caso de las carreras de ingeniería en la Argentina”. *Revista da Avaliação da Educação Superior*. Vol 13 N°3. Sorocaba. Disponible en: www.scielo.br

Documentos institucionales

- Anuario de Estadísticas Universitarias 2007. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación (www.me.gov.ar/spu)
- Anuario de Estadísticas Universitarias 2008. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación (www.me.gov.ar/spu)

Anuario estadístico 2009. Informe anual comparado de indicadores de la Universidad Nacional de La Plata (www.unlp.edu.ar)

Documento CONEAU-MECyT (2005): “Situación de las Carreras de Ingeniería Agronómica de la Argentina” (www.me.gov.ar/spu)

Guía básica para tutores. Secretaría Académica. Facultad de Ingeniería. Universidad Nacional de La Plata. Informe preliminar al Sr. Ministro sobre la formación de los ingenieros en Argentina. Diciembre de 2003 (mimeo).

Ordenanza CONEAU N° 032/02 (www.coneau.edu.ar)

Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI). Plan plurianual 2005-2007. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI II). Plan plurianual 2007-2010. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía (PROMAGRO). Plan plurianual 2007-2009. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Resolución CONEAU N° 1232/01 (www.coneau.edu.ar)

Resolución CONEAU N° 334/03 (www.coneau.edu.ar)

Resolución CONEAU N° 1002/03 (www.coneau.edu.ar)

Resolución CONEAU N° 436/09 (www.coneau.edu.ar)

Resolución MECyT N° 1247/05 (www.me.gov.ar/spu)

La escasa densidad institucional de los posgrados en Argentina

Carlos Mazzola

Introducción

En el presente capítulo se realizará una breve descripción histórica de los posgrados en Argentina en el marco del modelo de universidad vigente y en los vaivenes políticos que el país y la universidad han atravesado. En este contexto emergen, en la actualidad, ciertas ideas que se aceptan sin mayor análisis, denominamos a las mismas ‘mitos’. Resulta necesario detenerse y reflexionar sobre ellas en tanto que están presentes en diversos actores y en diversas instancias de toma de decisiones. Ellos, junto a la ausencia de políticas para el nivel, generan consecuencias que desordenan la oferta y se consolida una baja institucionalidad hacia los posgrados siendo el nivel de grado quien da soporte a los mismos.

El contexto histórico de las universidades en Argentina

Los posgrados en Argentina han acompañado a la historia de las universidades. La universidad de Córdoba es la primera en Argentina y una de las más antiguas en América Latina, fue creada por los sacerdotes jesuitas en el siglo XVII, pero el impulso modernizador y de expansión se produce con la nacionalización de

dicha universidad, más la creación de otras como las de Buenos Aires (1821), Santa Fe (1889), La Plata (1905), Tucumán (1912) y Litoral (1914). Se trata de las universidades nacionales más grandes del país.

Es importante destacar que este proceso moderno contó con el marco regulativo dado por la Ley Avellaneda en 1885. No obstante, la modernización es un proceso lento y traumático, ya que la universidad colonial, clerical y elitista se resiste a dejar paso a la universidad que estallará con la reforma del 18¹, en donde –entre otros aspectos– la clase media ingresa a las aulas universitarias, lo que posibilita luego, en la década del 50, otra etapa de masificación que, aún hoy en día, continúa.

Las universidades, hasta entonces, se caracterizan por un marcado predominio de la matrícula masculina por sobre la femenina y una elección mayoritaria de las carreras tradicionales: Derecho y Medicina. Profesionalismo y elitismo son dos rasgos característicos de todo el período.

Durante la época colonial, en América Latina, se crean treinta y tres universidades. En el período que va de la independencia hasta 1955 se crean aproximadamente otros cincuenta establecimientos en América Latina. En 1975 se registran unas cuatrocientas universidades sobre casi más de mil instituciones de nivel superior en la región, el 40% de las cuales son de carácter privado, aunque en términos de matrícula su participación es bastante menor. (Krotsch, 1993).

Para tener una idea de la magnitud de la expansión de la matrícula de alumnos en América Latina se debe recordar que en 1950 la misma es de 279.000; 35 años después pasa a ser de 6.419.000 (Winkler, 1987).

Este proceso de masificación va acompañado de una complejización de la institución. Brunner (1990) lo caracteriza como de ampliación de la base institucional, masificación de la matrícula y expansión del cuerpo docente.

En Argentina a partir del golpe militar de 1955 la expansión ya no es sólo de matrícula sino de creación de universidades. A partir de entonces, se pueden distinguir tres períodos:

- 1) El de expansión (1956-1970). Se pasa de siete universidades a treinta, de las cuales veintiuna son creaciones de universidades privadas católicas. Este proceso es similar en toda América Latina.
- 2) En el segundo movimiento de creación de instituciones (1971-1974), proceso que es esencialmente público, se crean diecinueve universidades en todo el país.

¹ En 1918 en Córdoba estalla una revuelta estudiantil que durará nueve meses, como conclusión de estos movimientos surge una gran transformación del sistema universitario que se expandirá por casi toda América Latina.

En términos de sistema, este período significa que la cobertura de la educación universitaria sea nacional. El sistema se diversifica, se acrecienta el cuerpo docente, se inicia la construcción de un modelo científico. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de los países de la región, el proceso de diferenciación por especialización de funciones y tareas que complejiza el sistema en términos de niveles y sectores no alcanza la complejidad que se supone en el modelo inicial de las universidades regionales. No se desarrollan nuevos niveles como el posgrado, ni se llevan a cabo las iniciativas de departamentalización.

Con la creación de diecinueve universidades y la nacionalización de algunas provinciales se llega en 1975 a cuarenta y siete, número que se mantiene estable hasta 1989, momento en que comienza un nuevo proceso de creación de universidades públicas y privadas.

- 3) El tercer impulso es de carácter mixto (público y privado) por la presión del mercado, por una parte, y la negociación política por otra, dado que lamentablemente estas creaciones pasan a ser moneda de intercambio en la legislatura nacional. Se registra en virtud de ello, la creación de universidades en La Rioja y en el conurbano bonaerense.

Antes de entrar a la década del 90, no se pueden dejar de señalar dos momentos importantes para las universidades. El período que va de 1976 a 1983, conocido como el de la peor dictadura militar que atraviesa la Argentina, también para las universidades son sus años más oscuros, cuando se produce:

“a) descenso abrupto de la matrícula; b) la aplicación de aranceles y cupos de ingresos; c) la reducción súbita del financiamiento universitario; d) la desvinculación de la política científica del ámbito universitario; e) la inmovilización del sector en términos de expansión de la matrícula, creación de nuevas carreras, creación de nuevas universidades, públicas o privadas; f) jerarquización de las condiciones salariales; g) realización de concursos sobre el final del régimen bajo condiciones de control y vigilancia político-ideológica; h) debilitamiento del campo científico por efecto de la emigración y represión docente...” (Krotsch, 1993:14).

Con el advenimiento de la democracia se reanuda el crecimiento de la matrícula, aunque no en todas las universidades; se restablece la autonomía y se vuelve al sistema de gobierno por claustros en la mayoría de los establecimientos tripartitos; se regularizan los concursos docentes; el Estado deja de ser

el factor integrador del sistema, lo que posibilita nuevas formas de coordinación e integración; se crea en 1985 el CIN, Consejo Interuniversitario Nacional.

La última etapa, aún hoy vigente, es la que se abre con lo que se conoce como “Estado evaluador”. Tradicionalmente, las universidades gozan de una fuerte autonomía y el papel del Estado está caracterizado por una falta de protagonismo.

Esta relación, a la cual se la denomina “Estado benevolente”, se caracteriza por la asignación de recursos sin exigir rendición de cuentas. Paulatinamente, empieza a abrirse paso la idea de la necesidad de “dar cuenta” del destino de los fondos que asigna el Estado, a la vez que la evaluación comienza a perfilarse en el mundo como mecanismo de regulación de políticas impulsadas desde los organismos internacionales.

En 1995, el gobierno nacional logra imponer la Ley de Educación Superior (LES) N°24.521, que viene a legitimar todo este modelo.

Los posgrados en Argentina

Este nivel educativo surge junto a las instituciones universitarias mismas, siendo la modalidad del doctorado la predominante. Desde 1900 hasta 1930, en la cual la incidencia de la reforma y los impulsos modernizadores del país son muy importantes, la cantidad de doctores egresados asciende a 12.000, lo que marca un importante impulso centrado en los doctores. Desde entonces y hasta mediados de la década del noventa, habrá otros 26.000 doctores más (Barsky, 1994). Este crecimiento no es paralelo al resto del sistema, como veremos luego.

Hasta el año 1982, el número de doctorados que ofrecían las universidades argentinas era de 205, frente a 97 especializaciones y 1 maestría.

La oferta de las maestrías estalla en la década del 90, dado que pasan a ser las mayoritarias incorporando, muchas de ellas, a las especializaciones como un nivel previo de las mismas. En 1997, se encuentran 227 doctorados, frente a 393 maestrías (Marquis, 1998).

Al comenzar 2005, la oferta total en la Argentina superaba los 5.200 programas, entre carreras y cursos de posgrados. Las universidades organizaban el 95% de los programas, mientras que otras instituciones aportaban el 5% restante, unos 248 programas más.

La oferta universitaria se compone así de un 25% de posgrados privados y un 75% de posgrados públicos. Entre las carreras presenciales predominan las especializaciones (43%), seguidas muy de cerca por las maestrías (39%),

mientras los doctorados representan el 18% restante. En cambio, las maestrías ocupan el primer lugar entre las carreras universitarias a distancia (60%), seguidas por las especializaciones con un 37%. Aunque es un fenómeno muy reciente, las carreras y cursos de posgrado a distancia ya totalizan 333 programas, o sea un 6,4% del total. Aquí es muy activa la participación de otras instituciones extra-universitarias.

La expansión neta de carreras de posgrado universitarias habría sido de 267 programas nuevos por año, como promedio de 1998 a 2004. Las universidades han más que quintuplicado sus carreras de posgrado entre 1992 y 2004, al pasar de 548 a 2882 ofertas presenciales. Pero el crecimiento ha sido dispar entre el sector público y el sector privado: el primero casi septuplicó sus programas, mientras el segundo las triplicaba. Es por ello que la relación público/privado varía en las tres mediciones, al registrar 58/42% en 1992, 64/36% en 1998 y 75/25% en 2004 (Editorial Becas y Empleos, 2004).

Mapa de posgrados en Argentina 1992-2004 por nivel de carrera

OFERTA DE UNIVERSIDADES Datos históricos	AÑO	POSGRADOS PRESENCIALES		
		UNIVERSIDADES		
		PRIVADAS	PÚBLICAS	TOTAL
Total de carreras presenciales	1992	228	320	548
	1998	456	820	1.276
	2004	719	2.163	2.882
Doctorados	1992	104	113	217
	1998	87	153	240
	2004	194	447	641
Maestrías	1992	51	57	108
	1998	173	337	510
	2004	324	788	1.112
Especializaciones	1992	73	150	223
	1998	196	330	526
	2004	291	938	1.229

Fuente: Editorial Becas y Empleos Año 2004.

Resulta inevitable preguntarse: ¿por qué frente a una oferta preexistente de doctorados, como había en los orígenes de las universidades, la misma queda congelada y se expanden las maestrías y especializaciones?

Dos razones, entendemos, marcan esta extraña expansión. La primera es que los doctorados eran en su mayoría personalizados, lo que implica un programa des-institucionalizado, ello dificulta la conformación de un mercado en torno de los posibles doctorandos; por el contrario, las maestrías y especializaciones implicaron una oferta académica estructurada con un plan curricular preestablecido al cual el alumno debe ajustarse y pagar por los mismos. Este tipo de organización permitió, en virtud de los beneficios económicos que ello generó, una fuerte oferta de estas características.

En segundo lugar, frente a la obligatoriedad de poseer un título de posgrado para ocupar los mejores cargos docentes, establecida en la Ley de Educación Superior que se dictó en 1995, y los pocos doctores con los que se contaba hasta entonces, resulta comprensible –aunque poco racional– la forma que creció la oferta académica de posgrado en Argentina.

Mitos sobre los posgrados

Frente a este contexto histórico, discontinuo de toda Argentina y por ende de sus universidades y posgrados, surgen, quizás por la escasa difusión y estudios serios sobre el sistema educativo, ideas bastante aceptadas y difundidas por todos, pero que encierran un grado de dificultad por su escasa veracidad. Llamaremos a estas ideas mitos. Mitos que pueden ser útiles para naturalizar una ideología, otros, quizás ingenuamente, son ideas que se repiten en Argentina diciendo algo relativamente más adecuado en Estados Unidos o Europa.

Analizaremos cinco de estos mitos, sin que sean los únicos existentes. Los dos primeros tienen que ver con el posgrado como modalidad en la sociedad contemporánea, en donde el conocimiento es un elemento central a ella y la calidad es un componente distintivo. Los tres restantes tienen que ver con distintas formas de articulación de los posgrados. Adelantamos, aunque nos detendremos en la conclusión sobre esto, que entendemos la articulación como la función más importante de la política y la falta de esta como la evidencia de ausencia de políticas.

Mito 1. Los posgrados son la modalidad de enseñanza que requiere la sociedad del conocimiento

Constituye una idea extendida que en la actualidad vivimos en un tipo de sociedad que hace del conocimiento el recurso máspreciado, el conocimiento estaría

marcando un salto en la historia de la humanidad. Hoy, luego de ciertas dudas en cómo caracterizar esta época, hay cierto consenso en plantear la centralidad del conocimiento, sobre manera en autores abocados a la problemática de la universidad (Toffler, 1981; Pérez Lindo, 2005; Marquis, 2008; T. Rama, 2008).

Este cambio no ha sido contradictorio con la sociedad capitalista, por el contrario los procesos productivos hoy requieren, como nunca, del conocimiento para innovar y competir, de manera que el conocimiento se impone desde un tipo de sociedad preexistente. En este marco las instituciones que generan y transmiten conocimiento, como las universidades, cobran un nuevo impulso.

“Desde un punto de vista más amplio, la importancia creciente que hoy tiene el conocimiento científico y tecnológico para los procesos productivos y para el desarrollo de la sociedad, explican el espacio privilegiado que se tiende hoy a asignar a la enseñanza de posgrado como instrumento básico para el desarrollo de la investigación que genera ese conocimiento”. (Marquis, 2008: 5).

¿Por qué se ha planteado que esta idea es un mito? En primer término, por la sobre valoración que se hace del conocimiento como agente que marca una nueva época. Es indudable que éste ocupa un espacio cada vez más significativo en los procesos productivos, pero ello no ha generado un nuevo tipo de sociedad, el conocimiento viene desempeñando un papel importante desde la modernidad misma, en íntima relación con la industrialización.

La elite empresarial en Argentina se caracteriza por carecer de un proyecto articulado para el conjunto de la sociedad, la confrontación entre los sectores es importante, y la poca inversión que éstos realizan en investigación y tecnología los pone en evidencia (Llomovatte, 2006).

Por último, porque no se diferencia el rol que se le atribuye al conocimiento en países desarrollados, donde el mismo es importante, del resto de países en vías de desarrollo como en particular en Argentina, mas a pesar de ello sigue siendo el sector público quien más invierte en el desarrollo y socialización del conocimiento.

Mito 2. El posgrado es garantía de calidad de enseñanza

Se considera que la enseñanza de posgrado es de calidad y garantiza el prestigio de la institución, la cual está en directa relación con la oferta de posgrado que ofrece. Es decir, hay una doble consecuencia de este mito, ya que se sostiene

que el posgrado es de calidad y a la vez que ello se extiende al resto de la institución universitaria.

“la enseñanza de posgrado puede operar como un instrumento clave para mejorar el nivel de calidad del grado y para fortalecer las actividades de investigación y desarrollo. Es por eso que se suele decir que el desarrollo del posgrado es posiblemente el mecanismo principal de transformación del sistema universitario en su conjunto”. (Marquis, 2008:5).

Cuando se indaga sobre los fundamentos que se brindan para hablar de la calidad educativa se observa que los mismos presentan dos dimensiones. Por un lado la calidad del posgrado estaría garantizada por el cuerpo docente. Poco importan las condiciones institucionales, pedagógicas y laborales en que sucede la enseñanza. Un ejemplo de ello es la presencialidad de los docentes frente a los alumnos ya que suele estar acotada a cuatro días de clases intensivas, que si bien son importantes, luego de las mismas se pierde el nexo y el proceso de aprendizaje debe el alumno desarrollarlo solo. Esto resulta como consecuencia de las condiciones laborales de los docentes de posgrado, ya que la contratación a término es la modalidad dominante, el docente no trabaja *full time* en posgrado, debe continuar con sus responsabilidades de grado por las que percibe un salario, mientras que percibe un plus por el dictado del posgrado, de modo que la responsabilidad del docente de posgrado queda limitada a dictar el curso y luego evaluarlo. De esta manera los docentes de posgrado dan clases en distintas instituciones. Suele darse, incluso en catedráticos prestigiosos, una verdadera situación de irregularidad laboral, en tanto que los mismos se convierten en una especie de docente taxi que va de una carrera de posgrado a otra, y no sólo descuidando sus tareas de grado sino a los propios alumnos de posgrado.

La calidad del posgrado requiere de un acompañamiento institucional, político, económico, que aún en Argentina no se avizora.

Otra idea en que se fundamenta la calidad es que la evaluación de los posgrados está garantizada, no así la enseñanza del grado, cuyos procesos evaluativos recién empiezan a darse. La obligatoriedad de la evaluación de todos los posgrados se presenta como una importante diferencia. Si bien son importantes los aportes de la evaluación, no se puede dejar de analizar cómo se evalúa y si efectivamente estos procesos se centran en la calidad. Lamentablemente los procesos de evaluación adolecen de muchos problemas, como por ejemplo la indistinción de disciplinas (se evalúa igual a un posgrado de física, que uno de arquitectura). Se centra en los productos (como cantidad de egresados, doctores, publicaciones, etc.) y no procesos. Pero sobre todo son las consecuencias

de la evaluación lo que distorsiona al sistema, ya que tras los resultados de la evaluación vienen los premios o castigos, en lugar de las compensaciones, y ello conduce inevitablemente a la distorsión y engaño de la oferta académica y por ende de la calidad de la enseñanza.

Mito 3. Existe una continuidad evolutiva del sistema universitario al pasar de la enseñanza de grado al posgrado

La idea de que el nivel de grado se prolonga, sin más, en el posgrado, surge casi como en modo espontáneo, como un paso que se debe al inevitable crecimiento y profundización de las disciplinas:

“el crecimiento del nivel de posgrado es tal vez el fenómeno más notorio en la evolución reciente del sistema universitario argentino. La cantidad de carreras de posgrado, tanto de orientación académica como más específicamente profesional (maestrías y especializaciones) que se han creado en la última década, y que se siguen creando, es la prueba más cabal de ese dinamismo” (Marquis, 2008:6).

No solo no hay continuidad entre el grado y el posgrado, en Argentina, sino que existen diferencias radicales entre ellos. Diferencias de todo tipo, que establecen una profunda barrera que separa un nivel de otro, a saber:

- a) El ingreso en el grado es gratuito y abierto, es decir, sin cupos o límite alguno. En cambio en el posgrado es pago y tiene cupos.
- b) La selección del personal docente en el grado es generalmente por concurso, en el posgrado hay designaciones.
- c) Las autoridades y el gobierno del grado son electas por la comunidad, mientras que en el posgrado son designadas por las autoridades.
- d) Curricularmente el grado es rígido, el posgrado es flexible (sistema de créditos, semi-presencial, etc.).
- e) El sistema administrativo y el personal a cargo en las universidades está casi en su totalidad dirigido a sostener el grado, mientras que sólo hay unos pocos empleados en el posgrado.
- f) El grado goza de mayor autonomía académica, el posgrado en cambio está fuertemente controlado y evaluado por el Ministerio.

Estas son algunas de las diferencias que indican la no continuidad entre uno y otro nivel, sino que por el contrario, se trata de niveles marcadamente diferentes.

El posgrado en Argentina –en franca diferencia con otros países– requiere de la estructura del grado, pero no como la sustentación académica sino como soporte financiero, edilicio, administrativo y sobre todo de los salarios estables de los docentes, quienes lo perciben en la estructura del grado.

Mito 4. La articulación del posgrado con la investigación

Es una idea compartida que las carreras de posgrado están vinculadas a los programas y proyectos de investigación, articulación que tiende a profundizarse en la medida que se avanza de nivel en los tipos de carreras de posgrado, es decir, una carrera de especialización puede tener algunos nexos con los proyectos y programas, en una maestría es necesario, en un doctorado resulta imprescindible y un pos-doctorado se realiza en esos espacios. Sostenemos que esta idea tiene un componente mítico básicamente porque confunde lo que debería suceder con lo que realmente sucede.

Los posgrados en Argentina, al igual que el sistema de grado, si bien poseen un importante sistema y desarrollo de investigaciones, se encuentran predominantemente vinculados al mercado y al Estado, nexos éstos que brindan la identidad de la mayoría de las universidades brindándoles un perfil profesionalista.

La articulación de los posgrados con los proyectos y programas de investigación se produce con mayor frecuencia en las disciplinas exactas, en otras áreas la articulación es más difícil.

Cabe destacar, tal como se muestra en el cuadro, que el sector público es quien desarrolla los posgrados vinculados a las disciplinas básicas y tecnológicas; y el sistema privado apuesta a las ciencias sociales.

Posgrados: rama de estudio y sector (público y privado)

Rama de estudio	Sistema público		Sistema privado	
Ciencias básicas y tecnológicas	215	41,2%	42	17,2%
Ciencias de la salud	118	22,5%	31	12,7%
Ciencias sociales	146	27,9%	144	59,0%
Ciencias humanas	44	8,4%	27	11,1%

Fuente: Barsky, O. (1994)

La articulación requiere de una política que la impulse, y ella está ausente aún en donde hay mayor desarrollo de la investigación:

“en el campo de las ciencias básicas y tecnológicas, el desarrollo del posgrado tiene lugar en un contexto carente de políticas científicas tecnológicas que permitan una mejor articulación entre estas comunidades...En general se coincide que los posgrados no parecen ser expresión de comunidades académicas consolidadas” (Krostch, 1996 pp.47-55).

Por otra parte, como señala Krostch, la articulación con la investigación supone que los posgrados han surgido como una necesidad de las propias comunidades académicas debido a su nivel de consolidación, lo que no resulta muy certero.

Resulta necesario para la articulación con la investigación, sobre todo en las ciencias sociales y humanas, una política que fortalezca la debilidad institucional de estas disciplinas, partiendo del fortalecimiento en el nivel de grado mismo:

“En las ciencias sociales y humanas el efecto de la política de posgrado será menos visible por cuanto la estructura del grado padece graves deficiencias en términos tanto de distribución de carreras entre instituciones, como de debilidad de los cuerpos curriculares y docentes, así como de programas de investigación que aglutinen a las comunidades académicas en torno a proyectos de trabajo” (Krostch, 1996 p. 55).

Mito 5. De la articulación entre los niveles de posgrado

Se dice que el posgrado posee un nivel de articulación ejemplar, primero la diplomatura², luego la especialización, sigue la maestría, el doctorado y por último el pos-doctorado.

Se sostiene una complejidad creciente en cuanto al tiempo de realización de uno y otro, a los requisitos de ingreso, a la profundidad del trabajo o tesis final, al perfil de la carrera: desde actualizar a los alumnos en un área de conocimiento a ser productores de conocimientos especializados en un área determinada, etc. (Rama, 2008).

Este mito implica que los niveles se justifican en virtud de una mayor rigurosidad, profundidad y excelencia a medida que se pasa de un nivel a otro.

² La diplomatura es una modalidad poco frecuente, en parte porque no está reconocida como carrera de posgrado por la legislación vigente en Argentina.

Por ejemplo, es común suponer y sostener que el doctorado es de mejor calidad que la maestría. Como señala Marquis (2008): “Como era de esperar, la calidad de los doctorados es francamente superior: el 56% de los doctorados es A y sólo el 12% es C, mientras las maestrías concentran las categorías B (46%) y C (34%) y sólo el 20% es A.”

En realidad es bastante difícil poder determinar, como se hace, que los doctorados son mejores que las maestrías. Hay datos en los que habría que detenerse muy cuidadosamente, por ejemplo los créditos horarios, no exigibles a los doctorados, sí en cambio a las maestrías, sumado a que los doctorados en general son personalizados, no estructurados como las maestrías, lo que supone mayor presencialidad, acompañamiento, asesoramiento, institucionalidad, etc. La diferencia se pone en la tesis, pensando que las tesis de doctorado suponen y son de calidad y originalidad, mientras las de maestría son un buen trabajo que realiza una puesta o estado del arte de una determinada problemática.³ En realidad es muy difícil sostener la diferencia de una y otra tesis.

Por último, entre los doctorados y los pos-doctorados, no hay ninguna articulación, salvo que para realizar un pos-doctorado se requiere tener un doctorado.

La articulación, en lugar de pensarse de nivel a nivel, tendría que pensarse al interior de cada universidad y dentro de ellas al interior de carreras afines. Por ejemplo una carrera de especialista en educación puede articularse y formar parte de otra carrera de maestría en educación y estas en algunos casos con un doctorado⁴. Al salirse del marco institucional existe una fuerte competencia, más que articulación, por ejemplo entre las maestrías y doctorados. Las instituciones brindan maestrías y los alumnos buscan doctorados, pero las maestrías son un buen mercado para las instituciones y los doctorados una buena acreditación para los alumnos.

La articulación además no podría descuidar lo que constituye, quizás otro mito más⁵, que es el reconocimiento por la especificidad disciplinar, ya que no es lo mismo una especialización, una maestría o doctorado, en disciplinas profesionalistas que en otras académicas, como tampoco los criterios de calidad, validez, etc.

³ Tales precisiones se encuentran en la Resolución ministerial N°1168/97.

⁴ En la Universidad de La Plata se está transitando este camino y hay otras universidades que están intentando realizar esta articulación.

⁵ El mito sería creer que se puede hablar de niveles independientemente de la disciplina que se trate.

Conclusiones

Los posgrados en Argentina han estado y siguen estando íntimamente vinculados a la historia política del país. Las permanentes alternancias de períodos democráticos y militares, en donde la discontinuidad implicó también dismantlar lo que se venía realizando y empezar siempre de nuevo, los impulsos modernizadores y populares de los gobiernos democráticos fueron interrumpidos por los golpes militares quienes tuvieron una política educativa y cultural anclada en el catolicismo tradicional.

El perfil de la universidad argentina, más profesionalista que ‘humbolteana’, sin duda tuvo, tiene y tendrá su impacto sobre un sistema en donde el nexo con los proyectos de investigación, tan necesarios a los doctorados y pos-doctorados, es débil, mientras que es fuerte la conexión con los requerimientos del mercado.

Si bien los posgrados han crecido en Argentina, ello parece impulsado básicamente por un proyecto de reformas que se cristalizó en la Ley de Educación Superior de 1995, el mercado ha sido otro gran impulsor de este nivel. No en cambio, por la existencia de una comunidad académica que requiera de una formación avanzada en un área determinada.

“por último cabe señalar que del programa de reformas así como de la ley no parece deducirse una teoría del cambio (en el sentido fuerte del término) de nuestro sistema universitario. Esto último vinculado a la problemática de los sistemas de innovación mencionados, puede constituir uno de los puntos más débiles de todo el proyecto de transformación de la universidad. La falta de adecuación entre normas, valores y prácticas, así como la falta de una teoría de la innovación pertinente en el campo de lo institucional puede reducir los problemas del cambio a lo meramente formal, al mismo tiempo que desactiva la capacidad de iniciativa en la base del sistema” (Krotsch, 1996: 55).

Resulta difícil pensar en una política consistente de posgrado, cuando no existe una consistente política del sistema de educación superior. La coordinación o articulación es una de las funciones primordiales de la conducción política, la desarticulación pone en evidencia o una mala política o la ausencia de ésta. Por ello en Argentina lo que ha habido y persiste es: a) desarticulación del sistema político; b) desarticulación entre el sector público y privado, tanto en universidades como entre empresas y Estado; c) desarticulación disciplinar, entre las ciencias básicas y tecnológicas, con las ciencias de la salud, humanas, sociales; e) desarticulación entre los niveles de enseñanza, es decir entre el

grado y posgrado, y entro los niveles del posgrado; y f) desarticulación entre docencia e investigación.

La desarticulación política no ha impedido, y quizás ha favorecido, que el sistema de posgrado esté rodeado de mitos que obstaculizan un análisis exhaustivo necesario para desplegar e implementar una política de cambio para el sistema.

Bibliografía

- Anuario Estadístico Abreviado* (2004) Editorial Becas y Empleos. Universidad Nacional de Córdoba.
- Barsky, O. (1994) *Análisis del sistema argentino de ofertas de posgrado*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Públicas. Ministerio de Cultura y Educación.
- Brunner, J. J. (1990) *Educación Superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Krostch, P. (1993) "La Universidad argentina en transición ¿del Estado al mercado?". En: *Sociedad Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Eudeba.
- Krostch, P. (1996) "El posgrado en Argentina: Una historia de discontinuidad y fragmentación". En: *Pensamiento Universitario*. Año 4 Número 4/5. Bs. As.
- Llomovatte, S., Naidorf, J. y otras (2006) *La vinculación Universidad-Empresa: Miradas críticas desde la universidad pública*. Colección libros del Laboratorio de Políticas Públicas. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- Marquis, C. (1998) *Desarrollo y acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y México. Textos para una mirada comparativa*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Cultura y Educación.
- Pérez Lindo, A. (2005) *Gestión del Conocimiento. Un nuevo enfoque aplicable a las organizaciones y la universidad*. Buenos Aires: Grupo editorial Norma.
- Rama, C. V. (2008) *Los Posgrados en América Latina y el Caribe en la Sociedad del Conocimiento*. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.
- Toffler, Alvin (1981) *La tercera ola*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Winkler, D. (1987) *Higher Education in Latin America*. World Bank Discussion.

PARTE 4.
POLÍTICAS DE INVESTIGACIÓN Y
DOCENCIA

La actividad científica en la universidad: 2003-2009, entre el financiamiento y el *laissez faire*

Lionel Korsunsky y Agustín Campero

Las universidades públicas son las instituciones más importantes en cuanto a la creación de ciencia y tecnología en la Argentina. En las universidades nacionales se concentra (directa o indirectamente) cerca del 60% de los investigadores de todo el país pero, en la cuestión presupuestaria, en lo que se denomina el rubro Ciencia y Técnica del presupuesto, las universidades públicas ejecutan poco más del 30% del total de los recursos del país destinados a ese sector.

Además del problema presupuestario, la investigación en las universidades públicas se ve sometida a diversas tensiones, que devienen —entre otras cuestiones— de las características intrínsecas a la cultura, la historia y la misión institucional de las diversas organizaciones científicas-tecnológicas que conviven en Argentina (incluidas las propias universidades con sus respectivas autonomías), que desarrollan sus actividades dentro o junto a las universidades nacionales, y a las tradiciones de las distintas disciplinas.

En este capítulo presentamos un breve análisis del período 2003-2009 en cuanto a las actividades científicas en su vinculación con las universidades públicas argentinas. En este marco, observaremos los principales indicadores de ciencia y tecnología argentinos y el contexto particular en relación a otros países de América Latina, la caracterización y organización del entramado científico argentino según sus lineamientos históricos y su dinámica actual en relación

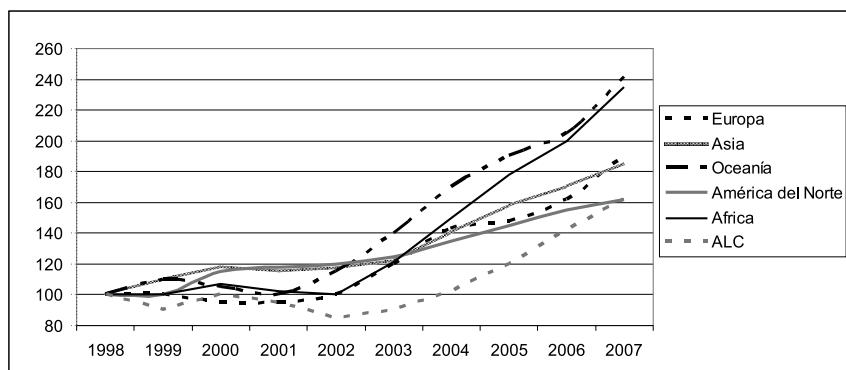
con el sistema universitario, y finalizaremos analizando a las propias universidades nacionales como actores relevantes en la promoción de las actividades de ciencia y tecnología. Para concluir, advertiremos algunas de las principales oportunidades del período para la actividad científica universitaria argentina y los desafíos por resolver.

1. Algunos indicadores para la ciencia y tecnología de América Latina y Argentina en años recientes

1.1. El contexto latinoamericano en ciencia y tecnología: financiamiento y recursos humanos en investigación

Se puede advertir que a partir del año 2002 los países de América Latina experimentaron un ciclo económico notablemente favorable de expansión de sus economías, impulsado principalmente por la demanda mundial de sus productos primarios, en el marco de un período de crecimiento destacado del producto bruto mundial. Esta situación se puede observar en el gráfico 1, donde se advierte que junto con otras regiones mundiales, América Latina y el Caribe (ALC) aumenta notablemente la evolución de su PBI.

Gráfico 1: Evolución del PBI en dólares corrientes. Base 1998=100



Fuente: RICYT, El estado de la ciencia, 2009.

En el marco del mencionado crecimiento del PBI, los países de América Latina vieron incrementar los gastos destinados a las actividades científicas de investigación y desarrollo (I+D). Para el decenio 1997-2006 dicho incremento global fue de alrededor de un 60% (obsérvese el gráfico 2). Sin embargo, no todos los países de la región aumentaron la inversión de I+D de igual forma. Según los datos disponibles, tomando como base el año 2008, medidos en relación al porcentaje del PBI que dedican a I+D, México se mantuvo con un porcentaje similar (0,38% del PBI), Chile desarrolló un aumento significativo (pasó de un 0,50% a un 0,67% en el 2004), al igual que Uruguay (pasó de un 0,22% a un 0,64% en el 2008). Brasil fue el único país latinoamericano que superó el porcentaje internacionalmente considerado como referencia para este gasto (pasó de un 1,02% en el año 2000 a un 1,09% en el año 2008). En el caso de Argentina, en el decenio 1998-2008 el porcentaje del PBI dedicado al I+D pasó de un 0,49% a un 0,52%. Cabe señalar que en el año 2002 había caído al 0,39%. En cuanto al gasto en I+D en relación al PBI para cada país, podemos observar que mientras los países más industrializados alcanzan o superan el 2% con metas de llegar o superar el 3%, los países latinoamericanos alcanzan en promedio el 0,54%.¹

Medido en dólares corrientes, todos los países evidencian un aumento, pero a un ritmo distinto: Brasil pasó de U\$S 6.541 millones en el año 2000 a U\$S 17.835 millones en el año 2008, Chile pasó de U\$S 396 millones a U\$S 665 millones del año 1998 al año 2004, México pasó de U\$S 1.590 millones a U\$S 3.844 millones en el decenio 1998-2008, mientras que Uruguay pasó de U\$S 49 millones a U\$S 207 millones.

Argentina, por su parte, pasó de U\$S 1.230 millones a U\$S 1.701 millones en el mismo decenio. La medición de la inversión en I+D fluctúa de forma evidente al medirse en relación al dólar², teniendo en cuenta la devaluación de la moneda argentina en el año 2002.

De cualquier forma, podemos mencionar que mientras que en el año 1997 la Argentina representaba el 10,6% del total del gasto latinoamericano en ciencia y tecnología (CyT), en el año 2007 su participación fue de sólo un 5,8%, mientras que Brasil mantuvo casi el mismo nivel de participación (de 63,8% a

¹ Tal lo indicado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) –ex SECyT– los indicadores de gasto de I+D siguen la metodología implementada internacionalmente por el Manual de Frascati de la OCDE a fin de obtener datos comparables. Los datos de los cuadros indicados pertenecen al relevamiento anual que realiza el MINCyT y RICYT (Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología).

² Fuente: RICYT, Indicadores de contexto. En www.ricyt.org

Cuadro 1: Gasto en I+D en relación al PBI. Países seleccionados

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina	0,42%	0,42%	0,41%	0,45%	0,44%	0,42%
Brasil	0,77%				0,94%	0,96%
Canadá	1,65%	1,66%	1,76%	1,80%	1,91%	2,09%
Chile	0,53%	0,49%	0,50%	0,51%	0,53%	0,53%
España	0,81%	0,80%	0,87%	0,86%	0,91%	0,91%
Estados Unidos	2,52%	2,55%	2,59%	2,64%	2,73%	2,75%
México	0,31%	0,34%	0,38%	0,43%	0,37%	0,39%
Portugal	0,57%	0,59%	0,65%	0,71%	0,73%	0,77%
Uruguay	0,27%	0,39%	0,22%	0,26%	0,24%	0,00%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	0,39%	0,41%	0,44%	0,46%	0,49%	0,51%
Brasil	0,91%	0,88%	0,83%	0,97%	1,02%	1,10%
Canadá	2,04%	2,04%	2,07%	2,04%	2,00%	1,96%
Chile	0,68%	0,67%	0,67%	0,00%	0,00%	0,33%
España	0,99%	1,05%	1,06%	1,12%	1,20%	1,27%
Estados Unidos	2,65%	2,64%	2,57%	2,60%	2,64%	2,70%
México	0,42%	0,45%	0,44%	0,46%	0,38%	0,38%
Portugal	0,73%	0,71%	0,75%	0,78%	0,99%	1,17%
Uruguay	0,26%	0,00%	0,00%	0,00%	0,36%	0,41%

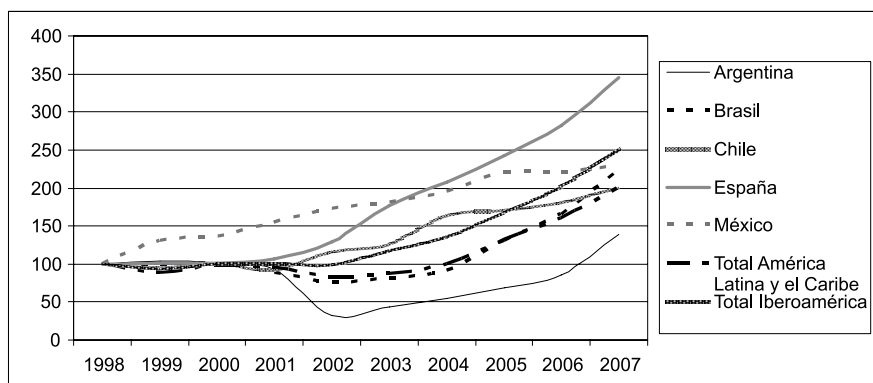
Fuente: Publicación Anual “Indicadores de Ciencia y Tecnología” MINCyT

63,5% del total del gasto en I+D latinoamericano). Por su parte, México pasó del 13,9% al 17,7% y Chile del 3,5% al 5,6%.

De este modo, vemos en cuanto al contexto del financiamiento de la ciencia y la tecnología y su relación con el plano internacional, que Argentina alcanza tendencias medias en su relación al contexto regional, no apartándose de forma evidente del promedio latinoamericano, e incluso, siendo superado en este indicador por varios países del MERCOSUR.

Otros indicadores de recursos financieros de la ciencia y la tecnología latinoamericanos nos brindan un mayor detalle de la participación argentina en la región. En cuanto al gasto en I+D por sector de financiamiento, po-

Gráfico 2: Evolución de la inversión en I+D en países de Iberoamérica (millones de U\$S). Base 1998=100

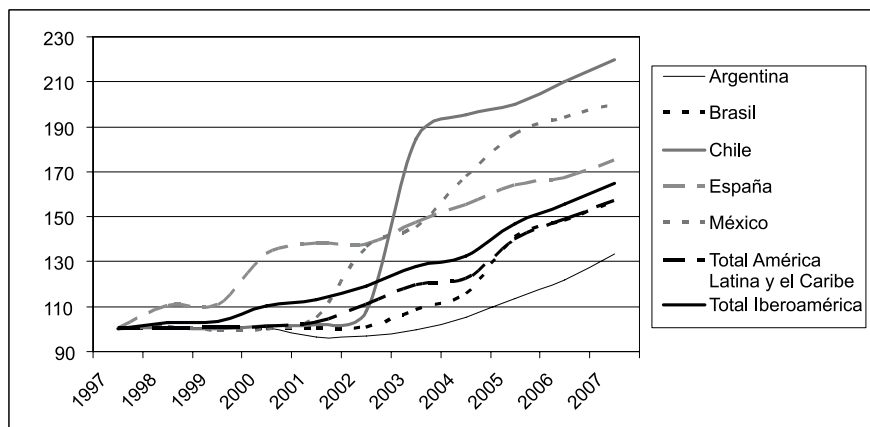


Fuente: RICYT, El estado de la ciencia, 2009.

demos observar que en términos generales es el sector gubernamental quien financia en orden del 60% las actividades científicas directamente de los países latinoamericanos. La comparación es interesante con los países más industrializados, pues la dinámica de la actividad científica es financiada por el sector privado en una proporción muy importante. Por ejemplo, en los Estados Unidos la participación de las empresas en el financiamiento a la investigación científica supera ampliamente el 60%, mientras que el gobierno sólo participa de alrededor del 25% a 30% de los recursos financieros de aporte a la CyT (otros países, como España o Portugal, tienen participaciones similares de estos dos sectores).

Por su parte, en cuanto a los recursos humanos destinados a las actividades de CyT, podemos notar que la cantidad de investigadores cada mil habitantes de la PEA indica que con el aumento del financiamiento en los años recientes, ha habido un incremento notable de la cantidad de investigadores y tecnólogos en la región. Sin embargo, y a pesar del incremento porcentual que se observa desde el año 2001, Argentina ha aumentado más lentamente la cantidad de sus investigadores que el resto de los países de la región, e incluso que el promedio latinoamericano (gráfico 3 y cuadro 2).

Gráfico 3: Evolución de los investigadores y tecnólogos en ALC.
Base 1997=100



Fuente: RICYT, El estado de la ciencia, 2009.

Cuadro 2: Investigadores cada mil habitantes de la PEA. Equivalente Jornada Completa

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina		1,81	1,82	1,82	1,82	1,75
Brasil						0,80
Canadá	6,08	6,18	6,22	6,33	6,81	7,11
Chile	1,03	1,04	1,05	1,04	1,06	1,06
España	3,13	3,22	3,55	3,56	4,29	4,45
México	0,54	0,56	0,56	0,55	0,55	0,58
Portugal		2,94	2,88	3,07	3,20	3,33
Estados Unidos	7,77	8,17		9,05	9,05	9,18
Uruguay				0,48	0,61	
Total América Latina y el Caribe	0,63	0,64	0,64	0,64	0,64	0,66
Total Iberoamérica	0,86	0,88	0,91	0,91	0,97	1,00

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	1,76	1,81	1,91	2,05	2,21	2,41
Brasil	0,81	0,88	0,94	1,14	1,20	1,27
Canadá	6,99	7,26	7,59	7,84	7,96	
Chile	1,12	1,93	2,03			
España	4,43	4,74	5,00	5,28	5,39	
México	0,76	0,81	0,93	1,03	1,08	
Portugal	3,51	3,71	3,77	3,81	4,41	5,02
Estados Unidos	9,27	9,76	9,45	9,27		
Uruguay	0,83					
Total América Latina y el Caribe	0,71	0,76	0,78	0,89	0,95	1,00
Total Iberoamérica	1,05	1,13	1,17	1,30	1,37	1,45

Fuente: Publicación Anual “Indicadores de Ciencia y Tecnología” MINCyT

1.2. Los recursos financieros en ciencia y tecnología en Argentina

Como mencionamos, Argentina destina al gasto en I+D una proporción de su PBI similar al del promedio latinoamericano. Luego de la caída en sus indicadores producida por la crisis del 2001-2002, los índices se recuperan incluso respecto al dólar.

Se puede observar (cuadro 3) que los indicadores de recursos financieros en CyT según el gasto en I+D (en pesos y en dólares) treparon desde un total de \$1.541,7 millones (US\$ 522,8 millones) para el año 2003 a \$4.126,7 millones (US\$ 1.324,6 millones) durante el año 2007, aumentando el gasto en I+D en relación al 0,41% en el año 2003 a 0,51% en el año 2007. Esto se advierte principalmente en el aumento del presupuesto de las principales instituciones del complejo científico tecnológico argentino, como el CONICET, la CONEA, el INTA, el INTI, y otras; y el incremento de los fondos asignados para el financiamiento de actividades científicas en general (por ejemplo, desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva –MINCyT– y otras agencias gubernamentales)³.

³ Este punto puede ser observado en los cuadros Anexos donde se advierte la evolución presupuestaria de los organismos científicos-tecnológicos.

Cuadro 3: Evolución del gasto en I+D en Argentina

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Millones en pesos (I + D)	1136,2	1228,8	1229,6	1285,4	1247,2	1140,9
Millones de U\$S (I + D)	1136,2	1228,8	1229,6	1285,4	1247,2	1140,9
Millones de dólares expresados en PPC (I + D)	1226,1	1354,5	1394,2	1506,2	1477,9	1399,9
Gasto I + D/PBI	0,42%	0,42%	0,41%	0,45%	0,44%	0,42%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Millones en pesos (I + D)	1215,5	1541,7	1958,7	2451,0	3237,0	4126,7
Millones de U\$S (I + D)	400,8	531,7	670,1	844,1	1059,8	1333,1
Millones de dólares expresados en PPC (I + D)	1162,4	1362,7	1630,1	1930,8	2317,9	2658,6
Gasto I + D/PBI	0,39%	0,41%	0,44%	0,46%	0,49%	0,51%

Notas:

I+D: Investigación y Desarrollo Experimental.

PPC: Paridad de Poder de Compra.

Las estimaciones en dólares fueron obtenidas aplicando los datos de Tipo de Cambio del Fondo Monetario Internacional sobre la información en moneda local, provista por el país.

Las estimaciones en PPC fueron obtenidas aplicando los factores de conversión del Banco Mundial sobre los datos provistos por el país.

Fuente: Publicación Anual “Indicadores de Ciencia y Tecnología” MINCyT

Como señala Lucas Luchilo, resulta importante recordar que el aumento en el gasto de I+D en Argentina se dio en un ciclo expansivo y continuado de la economía y del gasto público. En el período 2003-2008, el gasto público en I+D pasó entre los años 2003 y 2008 del 0,28% al 0,36% del PBI, es decir un 27% de aumento. Pero el gasto público consolidado creció en el mismo período de un 22,6% a un 30,6% del PBI, es decir un aumento del 35%. En otras palabras, el gasto público en I+D perdió importancia relativa en el marco del gasto del Estado nacional. Según el autor, “el aumento del gasto público en I+D se explica sobre todo por el crecimiento del gasto público sobre el PBI antes que por el aumento del gasto en I+D dentro del gasto público” (Luchilo, 2010).

Por otro lado, es interesante notar que, a lo largo de los años analizados, y a pesar del aumento del gasto en CyT reciente, los sectores de ejecución de los

recursos financieros se mantuvieron relativamente estables. Es decir, podemos observar que el sector de la educación superior participa en alrededor del 30% de la ejecución de estos gastos, mientras que el gobierno en un 40% aproximadamente y las empresas en otra proporción destacada del 30%. Estas relaciones evidencian una forma específica de desenvolverse que tienen las actividades científicas en Argentina (cuadro 4).

Cuadro 4: Evolución del gasto en I+D por sector de ejecución en Argentina

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gobierno	40,93%	39,57%	39,48%	38,99%	38,27%	39,91%
Empresas	25,87%	29,09%	30,16%	28,30%	25,87%	22,82%
Educación superior	31,53%	29,82%	28,53%	30,38%	33,48%	35,01%
Org. priv. sin fines de lucro	1,67%	1,52%	1,82%	2,33%	2,37%	2,27%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gobierno	37,22%	41,15%	39,65%	39,71%	40,67%	38,92%
Empresas	26,08%	28,96%	33,00%	32,24%	30,40%	30,35%
Educación superior	33,89%	27,40%	25,01%	25,83%	26,47%	28,82%
Org. priv. sin fines de lucro	2,81%	2,48%	2,34%	2,23%	2,46%	1,90%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Publicación Anual “Indicadores de Ciencia y Tecnología” MINCyT

En particular, en la vida universitaria este incremento del financiamiento de la actividad científica general (destacado por los indicadores de recursos financieros) se manifestó en distintas posibilidades de financiamiento de obras de infraestructura no sólo para las actividades académicas tradicionales, sino también para actividades científicas innovativas (como la biotecnología y los sectores de investigación en TICs) y para la promoción de otros tipos de actividades

del quehacer científico y universitario, que de manera novedosa cuentan con asignación presupuestaria específica (por ejemplo, la creación y consolidación de redes interuniversitarias internacionales o la promoción de misiones al exterior, programas financiados por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación).

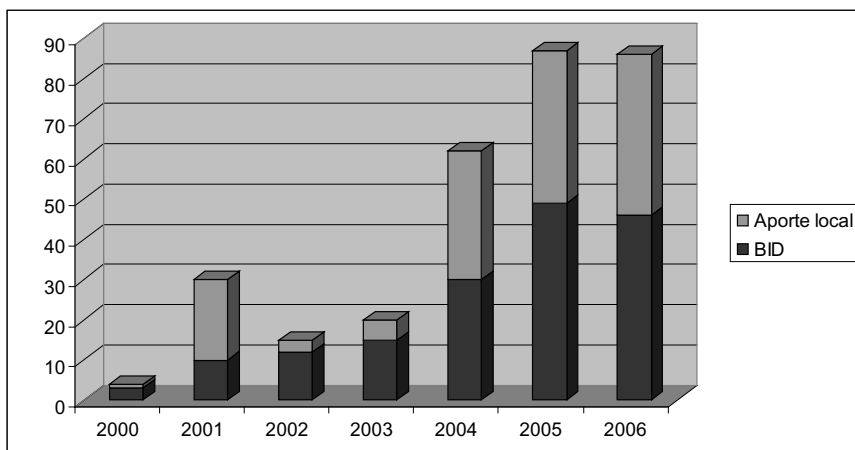
Una característica adicional dada en este período, es la modalidad en la obtención del financiamiento para la realización de actividades específicas, donde las posibilidades de participación de las distintas instituciones científicas y universitarias se produce a partir de la presentación de solicitudes en líneas de financiamiento concursables, cuya gestión se realiza en distintas oficinas públicas, generalmente en organismos dependientes del Estado nacional.

En lo relativo a las actividades de investigación en ciencia y tecnología propiamente dichas, este tipo de financiamiento proviene principalmente del Fondo para la Investigación Científico y Tecnológica (FONCyT), uno de los cuatro fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)⁴. El principal instrumento de este tipo utilizado por el sistema universitario es el de los Proyectos de Investigación Científico Tecnológicos (PICT).

El origen de los recursos con los cuales se financia la mayoría de los instrumentos de la ANPCyT es, principalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), seguido por el Banco Mundial (BM). Cabría mencionar que el origen de estos fondos condiciona fuertemente las características que adquieren los instrumentos (“fondos concursables” como los PICT) ya que son aprobadas por los organismos financieros internacionales, con formas de presentación de solicitudes, gestión y ejecución de fondos específicas, con contrapartes de financiamiento (en distinta proporción según el instrumento) por parte de cada institución beneficiaria de los fondos. En este sentido, la holgura fiscal de los últimos años no trajo aparejada una modificación de este patrón de financiamiento y sus características asociadas. En la misma línea, y dado el importante crecimiento del presupuesto que se ejecuta a través de estos instrumentos, resulta evidente el aumento de la importancia relativa de éstos en relación a otras formas de ejecución del gasto en I+D (gráficos 4 y 5).

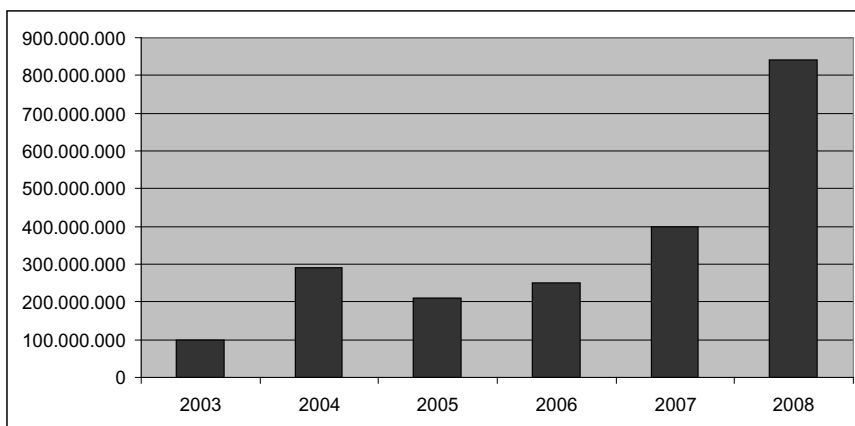
⁴ Los otros fondos de la ANPCyT son: FONTAR –Fondo Tecnológico Argentino, destinado a la innovación en empresas y la transferencia tecnológica; FONSOFT –Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software; FONARSEC –Fondo Argentino Sectorial, recientemente creado para desarrollar sectores críticos y áreas de alto impacto potencial y transferencia al sector productivo y social.

Gráfico 4: ANPCyT – Desembolsos FONCYT y FONTAR (millones de U\$S)



Fuente: Elaboración propia en base a datos ANPCyT

Gráfico 5: Adjudicación de beneficios ANPCyT



Fuente: Elaboración propia en base a datos ANPCyT

1.3. Los recursos humanos dedicados a la investigación en Argentina

En los últimos años, asociado a las mayores posibilidades de financiamiento para proyectos de investigación e institucionales por parte de la ANPCyT, también se puede observar un crecimiento en la cantidad de investigadores de carrera y becarios de investigación.

Del total de investigadores, tanto medidos a Jornada Completa como Parcial, se puede observar un incremento desde el año 2000, donde se contaba con cerca de 35.000 científicos, a un poco más de 50.500 científicos para el año 2008, lo que significa un aumento de investigadores cercano al 45% en 8 años (cuadro 5).

Asimismo, los becarios de investigación muestran un incremento significativo en estos mismos años, donde se observa que de poco menos de 7.000 becarios en el año 2000 se eleva su número a más de 13.000 becarios para el año 2008 (cuadro 5). Principalmente, este aumento significativo de becas otorgadas –de casi el 100%– se debe a los propios aumentos de financiamiento para proyectos de investigación de la ANPCyT –muchos de los cuales se encuentran asociados a solicitudes de becas– como a la apertura de posibilidades de acceso a becas doctorales del CONICET –Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Cuadro 5: Investigadores y Becarios de Investigación por dedicación en Argentina

	2000	2001	2002	2003	2004
Investigadores (Personas Físicas)	35015	33738	34796	36167	37626
Becarios I + D/doctorado (Personas Físicas)	6726	6717	6560	7442	8541
Técnicos y personal asimilado (Personas Físicas)	5836	6211	6072	6428	6967
Personal de apoyo (Personas Físicas)	5259	5577	5258	5598	6016
Total (Personas Físicas)	52836	52243	52686	55635	59150
Investigadores (EJC)	21602	20894	21221	21743	23127
Becarios I + D/doctorado (EJC)	4818	4762	4862	5624	6344
Técnicos y personal asimilado (EJC)	5836	6211	6072	6428	6967
Personal de apoyo (EJC)	5259	5577	5258	5598	6016
Total (EJC)	37515	37444	37413	39393	42454

	2005	2006	2007	2008
Investigadores (Personas Físicas)	39556	42729	46884	50577
Becarios I + D/doctorado (Personas Físicas)	9494	10808	12168	13350
Técnicos y personal asimilado (Personas Físicas)	7788	8151	7732	8236
Personal de apoyo (Personas Físicas)	5705	6168	6774	7228
Total (Personas Físicas)	62543	67856	73558	79391
Investigadores (EJC)	24680	26520	29012	30861
Becarios I + D/doctorado (EJC)	7188	8520	9669	10662
Técnicos y personal asimilado (EJC)	7788	8151	7732	8236
Personal de apoyo (EJC)	5705	6168	6774	7228
Total (EJC)	45361	49359	53187	56987

Notas:

EJC: Corresponde a Equivalente a Jornada Completa

Fuente: Publicación Anual “Indicadores de Ciencia y Tecnología” MINCyT

Por otro lado, es interesante advertir –tal y como lo señaláramos anteriormente– que las universidades son el epicentro de la actividad científica tecnológica en Argentina, ya que en la actualidad cerca del 60% de los investigadores desarrollan sus actividades en el sector de educación superior por sobre el sector gobierno –cerca del 30%– y del sector privado –menos del 9%– (cuadro 6). A pesar de esta significativa proporción de investigadores en las universidades, podemos notar una leve disminución desde el año 2000 –con cerca del 65% de investigadores– al año 2007. Esta leve disminución se encuentra asociada al aumento relativo de investigadores en el sector gubernamental.

Vale recordar que a pesar de la importancia del sector de educación superior en cantidad proporcional de investigadores, la importancia relativa de las universidades en la ejecución del gasto se ve reducida. Esto se evidencia al cotejar la participación de investigadores en el sector educativo –de 60% para el año 2007– (cuadro 6) con la relación de los distintos sectores en la ejecución del gasto en I+D, donde el sector de educación superior ejecuta menos del 30% en el año 2007 (cuadro 4).

Cuadro 6: Investigadores por sector en Argentina (personas físicas)

	2000	2001	2002	2003	2004
Gobierno	24,10%	24,81%	25,59%	25,04%	26,37%
Empresas	9,69%	9,42%	8,93%	8,90%	9,96%
Educación superior	64,64%	63,96%	63,76%	64,00%	61,29%
Org. priv. sin fines de lucro	1,57%	1,81%	1,71%	2,06%	2,39%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

	2005	2006	2007	2008
Gobierno	28,69%	28,81%	29,93%	30,39%
Empresas	9,61%	9,20%	8,63%	8,26%
Educación superior	59,61%	60,18%	59,58%	59,54%
Org. priv. sin fines de lucro	2,09%	1,80%	1,86%	1,81%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Publicación Anual “Indicadores de Ciencia y Tecnología” MINCyT

Asimismo, esta importancia relativa que alcanzan las universidades para el desarrollo de la actividad científica se observa, por ejemplo, en el aumento de la cantidad de profesores con dedicación exclusiva del sistema público universitario con relación al incremento de investigadores de carrera del CONICET. Mientras que los profesores universitarios con dedicación exclusiva aumentan su participación en un 14% entre los años 2000 y 2006, los investigadores del CONICET aumentan proporcionalmente en mayor medida, llegando a un crecimiento del 28% (Luchilo, 2010).

Por su parte, el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores de las Universidades Nacionales (dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación) –quizás el programa que más influye en la configuración de las carreras científicas de los docentes universitarios– vio retroceder su importancia en el marco del gasto destinado a las actividades científicas. El programa destinaba \$70 millones en el año 1998 (con paridad cambiaria 1 a 1 respecto al dólar), mientras que en el año 2006 llegó a destinar \$89 millones, frente a un aumento evidente de investigadores “incentivados” –que pasaron de cerca de 17.000 investigadores en el año 1998 a casi 20.000 en el año 2006– (cuadro 7).

Cuadro 7: Cambios en el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales

	1998	2000	2002	2004	2006
Investigadores incentivados	16905	18704	18142	16545	19899
Total de investigadores en el programa	26645	30040	26460	28814	34854
Proyectos incentivados	5367	5363	5280	5552	6587
Presupuesto para el pago del incentivo (millones de pesos)	70	70	65	70	89

Fuente: Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales

2. Organización de las actividades científicas-tecnológicas

2.1. Características históricas del complejo científico argentino

El actual complejo argentino de ciencia y tecnología fue una respuesta a necesidades surgidas en distintas etapas que se desarrollaron desde principios del siglo XX hasta nuestros días. En especial, fue una respuesta a las necesidades surgidas a mediados del siglo XX con respecto a los desafíos planteados por el modelo sustitutivo de importaciones, las condiciones imperantes en el contexto internacional y las formas de organización y difusión de las actividades científicas a nivel internacional, en particular luego de la Segunda Guerra Mundial. Las camadas de instituciones de CyT se suman, y no anulan, a las anteriores. Se acumulan y conviven sus culturas, sus modelos y sus objetivos.

A su vez, en el sistema universitario intervienen diversas instituciones surgidas en distintos momentos de la historia moderna de la Argentina. Por ejemplo: los distintos institutos de investigación universitarios, que tienen su raíz en las primeras décadas del siglo XX, especialmente en las disciplinas biomédicas y físicas. La cultura imperante en estos institutos es la que algunos autores denominan como *laissez faire* científico: a los investigadores hay que dejarlos investigar sin hacerles demasiadas preguntas ni cuestionamientos. Estas instituciones eran claramente científicas y no tecnológicas. Mantenían la independencia de especialidades, y la relación en un mismo equipo de investigación era más bien parecida a la de un maestro y un aprendiz. Promovían el desarrollo de conocimientos de libre apropiación, de dominio público, y la plena autonomía del científico.

La segunda oleada de instituciones surge a mediados del siglo XX, la más importante es el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), creado en el año 1959. Es una de las pocas instituciones que posee una carrera de investigador científico y un esquema de becarios y técnicos. La carrera de investigador científico del CONICET es meritocrática, con distintas categorías a las cuales se accede de acuerdo a la trayectoria y la producción científica —y a partir de los cuales se pagan distintos niveles de salarios—, está sometida a constantes evaluaciones, y tiene especiales métodos de ingreso. De alguna forma, busca complementar el accionar de las universidades y los distintos organismos académicos y científicos en cuanto a la promoción de recursos humanos en investigación.

Otras instituciones creadas en ese período, que responden a las mismas tendencias de organización histórica de la actividad científica —de una etapa institucionalista de la ciencia argentina—, son la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA, creada en el año 1951), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, creado en el año 1956) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI, creado en el año 1957).

Durante la década del 90 se crean varios organismos y programas que en la actualidad son muy relevantes para la actividad científica universitaria, como las mencionadas Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales. Son instituciones propias de finales del siglo XX, con una concepción ligada a la apertura económica, la competencia en el acceso a financiamientos y la fiscalización en la ejecución del gasto público. De este modo, estas instituciones separan las funciones de financiamiento, ejecución y control, y los fondos que financian la actividad científica se otorgan a partir de la competencia en concursos por proyectos (la ANPCyT) o al cumplimiento de ciertos estándares de producción (el Programa de Incentivos) (Chudnovsky, 1995).

Estas tendencias de organización de la actividad científica en Argentina se dan en un marco general complejo para las posibilidades de diseñar e implementar políticas públicas articuladas en CyT, ya que, como se señaló más arriba, el complejo científico argentino se puede caracterizar como un “set” de instituciones muy disperso y, a su vez, con organismos e instituciones ancladas en su respectivo contexto económico, e inerciales para los cambios.

También en términos generales, históricamente la Argentina padece un problema característico de los países periféricos, en cuanto a la escasa articu-

lación entre la actividad científica y la actividad económica, a lo que se suma la baja inversión privada en I+D –que en la actualidad alcanza sólo cerca del 30% del gasto total en I+D– (cuadro 4).

Desde este punto de vista, el Estado argentino fue un importante demandante de tecnología en ciertos sectores (energético, ferroviario, industria nuclear), lo que por otra parte no sólo fomentaba las actividades de investigación aplicada y tecnológicas, sino que también articulaba actividades públicas y privadas relacionadas, a partir de una relación de lógica demanda-proveedores. La venta de grandes empresas nacionales a manos extranjeras (por ejemplo a partir de las privatizaciones de los 90) por un lado desincentivaron las actividades tecnológicas específicas que antes demandaba el Estado, y por otro lado empujaron el traslado de los departamentos de I+D de las empresas privatizadas (energía, teléfonos) al extranjero.

2.2. Los últimos años

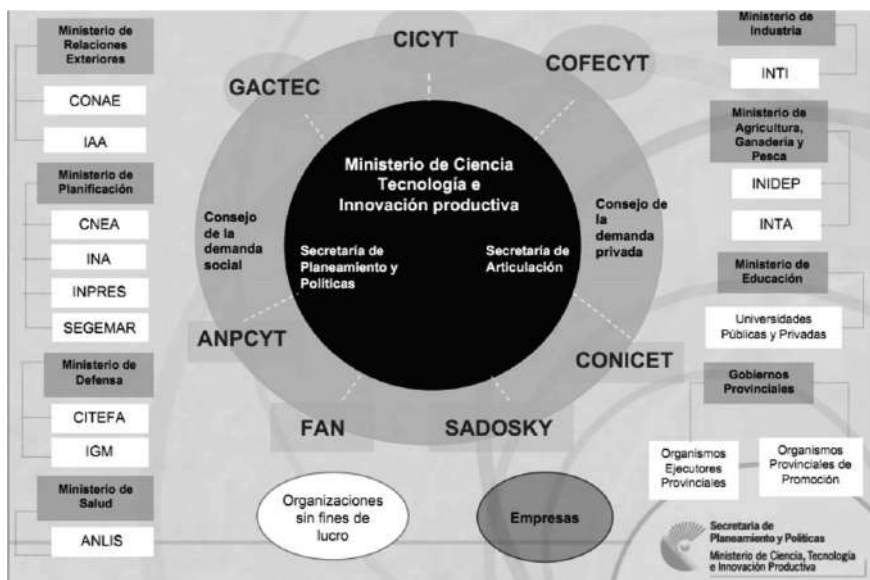
La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) en el año 2007 es un dato relevante para el período en cuanto a la jerarquización de las actividades científicas y tecnológicas en Argentina. En la misma dirección, la existencia de Planes Estratégicos en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva con objetivos cuantitativos y cualitativos, permiten avanzar en el logro de acuerdos básicos en la sociedad y en la comunidad científica, por el cual se considera de relevancia para el país el financiamiento de la actividad científica y tecnológica. El aumento en la cantidad de investigadores y la cantidad de becarios son dos datos relevantes y reconocibles, y constituyen una base indispensable para el futuro de la ciencia, la tecnología y la innovación en la Argentina. A su vez, el financiamiento también es creciente. Y si bien la infraestructura en las universidades nacionales sigue siendo, en general, muy deficiente tanto en instalaciones como en equipamiento, hay algunas iniciativas en ese sentido. Todo esto, en el marco latinoamericano antes descripto.

Sin embargo, el MINCyT –nueva jerarquía de la vieja secretaría del mismo nombre– no implicó, hasta el momento, el desarrollo de políticas integradas de nivel ministerial, ni se evidenciaron grandes avances en la configuración de un abordaje consistente sobre los principales problemas de organización de la ciencia argentina. Como decíamos, un conjunto de instituciones dispersas y desarticuladas ancladas en sus respectivos contextos

económicos –durante las cuales fueron creadas– en general no responden actualmente a una planificación estratégica del desarrollo de la ciencia y tecnología nacionales (ver gráfico 6).

Por otro lado, en cuanto a sus recursos humanos, las instituciones de investigación científica argentina todavía cuentan con poca infraestructura y equipamiento para recibir y formar científicos de acuerdo a lo dispuesto en los planes estratégicos mencionados; continúa siendo muy escasa la articulación entre la actividad científica y la actividad económica; y no se han hecho avances significativos en la promoción de la creación de departamentos de I+D en el territorio nacional por parte de las empresas privatizadas en los años 90.

Gráfico 6: Complejo de CyT en Argentina (año 2009)



Fuente: Secretaría de Planeamiento y Políticas, MINCyT

3. Universidades nacionales: relevancia y promoción de la ciencia y la tecnología

Como describimos anteriormente, las universidades nacionales son las instituciones más importantes en cuanto a creación de ciencia y tecnología y formación de recursos humanos en investigación.

A las mencionadas tensiones y condiciones a las que se ve sometida la actividad científica-tecnológica de las universidades argentinas, la planificación y ejecución de políticas para el sector adquiere mayores complejidades si se consideran las características propias del sistema universitario argentino, en cuanto al grado de autonomía de cada una de las universidades, las diferencias y especificidades propias de cada disciplina científica, las muy variables características de cada región del país en las que existen universidades nacionales, las discontinuidades históricas (relacionadas principalmente con las interrupciones a la vida institucional de las universidades, con dictaduras militares pero también con algunos gobiernos civiles) y las oscilaciones macroeconómicas.

En ese marco, sin lugar a dudas el mayor avance se encuentra en la continuidad democrática y la estabilidad del modelo universitario reformista. Esto, para las universidades, para la ciencia, para los científicos, significa poder estudiar e investigar en libertad, sin tener miedo a ser censurado, perseguido o asesinado, por ser parte de la comunidad científica o universitaria. Esto generó, y permite generar, ciertas continuidades de formación, de investigación, de conformación de equipos, que se da de este modo por primera vez en la historia del país.

Otro avance reciente se encuentra al interior del sistema universitario, en un esfuerzo de planificación y articulación conjunta de todo el sistema universitario público argentino, nucleado en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y en este caso a partir de iniciativas surgidas en la Comisión de Ciencia, Técnica y Arte.

Esta comisión diseñó, y el CIN aprobó⁵, un Programa Estratégico de Investigación y Desarrollo (PEID) –como parte del Plan de Fortalecimiento de la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico en las Universidades Nacionales– (CIN, 2007) que tiene como principal objetivo el desarrollo de

⁵ Por Acuerdo Plenario del CIN N°626/07 del año 2007, se aprobó el PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES. Este Plan es actualizado anualmente y, desde el año 2008, es aprobado anualmente el “Programa Estratégico de Investigación y Desarrollo (PEID)”, con objetivos, actividades, líneas de acción y financiamiento presupuestario específico.

ciencia y tecnología en áreas nacionalmente consideradas prioritarias y de vacancia. Además, este programa contempla que el mismo se desarrolle de manera articulada con el sector productivo, y con el objetivo de que esas investigaciones tengan consecuencias productivas y de diseño de políticas públicas, para lo cual se convocó también a la participación de distintas oficinas públicas.

Según el propio CIN, los principales objetivos de los PEID son:

- Promover la integración y el fortalecimiento de las investigaciones en las universidades nacionales como parte del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, a través de la interacción sinérgica de instituciones dedicadas a la producción de conocimientos.
- Promover la articulación entre los grupos de investigación y los organismos públicos vinculados a actividades productivas y sociales.
- Apoyar las investigaciones orientadas a la obtención de resultados innovadores o de alto impacto social o productivo, favoreciendo que la investigación científico tecnológica se oriente hacia aplicaciones que sean de interés de uno o más adoptantes (empresas o instituciones públicas) y promoviendo la generación de resultados y tecnología que puedan transferirse a través de la interacción del sector público con los sectores productivos y sociales⁶.

El PEID se centró en siete áreas temáticas prioritarias seleccionadas institucionalmente. Las mismas fueron: Marginación social, Nuevas tecnologías de la comunicación e información (TICs) en Educación, Sistema agroalimentario, Energía, Salud, Indicadores de sustentabilidad y Cambio climático y medio ambiente. Siendo siete las regiones en las cuales se dividió el trabajo (Patagonia, Bonaerense, Metropolitana, Centro Este, Centro Oeste, Noreste y Noroeste), el PEID se organizó de modo que a cada una de las regiones le correspondió asumir la responsabilidad de las acciones relacionadas con un área temática, identificando un conjunto de temas específicos a abordar.

Tal y como se señala en un documento específico (CIN, 2009) “por cada área temática prioritaria se definieron, en principio, los esquemas temáticos a financiar, realizando un agrupamiento que intenta contemplar características y necesidades particulares, conforme a los siguientes lineamientos:

CLASE I: Temas de investigación y desarrollo susceptibles de generar proyectos para aplicar en una convocatoria vía ANPCyT, con financiamiento

⁶ Comisión de Ciencia, Técnica y Arte del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Documentos de trabajo.

ANPCyT-CIN, con la participación de otros organismos nacionales (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, etc., así como otros organismos públicos y/o privados).

CLASE II: Temas susceptibles de generar programas de desarrollo (redes, mapas, observatorios, programas marco, etc.) con participación de CIN, ANPCyT y otros organismos. Este tipo de trabajos deberá establecer programas con características de red nacional, con participación de proyectos integrados por UUNN de cada Región. Con objetivos generales iguales, pero objetivos específicos con énfasis acentuado en las necesidades emergentes de las particularidades de cada región. Así, aunque hay un eje común a todo el país, en cada región se trabaja sobre un aspecto, problema o producto regional característico en el marco general del programa respectivo. Se pretende que los resultados o productos de estos programas se articulen nacionalmente tan armónicamente como lo permitan las peculiaridades regionales.”

En relación a los instrumentos de financiamiento, los mismos se acordaron en conjunto entre todas las universidades nacionales, a través del CIN, y la ANPCyT, como principal fuente de financiamiento de la actividad científica y tecnológica para el sector.

Para una primera fase del PEID, se acordó que el mismo se desarrollaría a través de dos instrumentos específicos propios de la ANPCyT: Proyectos de Investigación y Desarrollo⁷ (PID) y Proyectos de Investigación Científica Tecnológica Orientados⁸ (PICTO). Tal y como se describe en el documento citado:

⁷ PID (Proyectos de Investigación y Desarrollo): están dirigidos a promover la articulación entre los grupos de investigación y los sectores productivos y sociales, apoyando las iniciativas orientadas a la obtención de resultados innovadores precompetitivos o de alto impacto social. Su objetivo es favorecer que la investigación científica y tecnológica se oriente hacia aplicaciones que sean de interés de uno o más “adoptantes” (empresas o instituciones), promoviendo la generación de tecnología y su transferencia mejorando la interacción con los sectores productivos y sociales. Los beneficiarios son instituciones públicas o privadas sin fines de lucro y radicadas en nuestro país, a las que pertenecen los grupos de investigación ejecutores de los proyectos. Las Instituciones Beneficiarias deberán contar con personería jurídica y una adecuada capacidad legal, técnica y administrativa para asumir las obligaciones que derivan del beneficio. Deben presentarse, con la participación de uno o más Adoptante/s-empresas productoras de bienes y/o servicios, organismos públicos o instituciones públicas o privadas- dispuestos a co-financiarlo parcialmente y a tener la prioridad de una eventual adopción de sus resultados.

⁸ PICTO (Proyectos de Investigación Científicos y Tecnológicos) están dirigidos a la generación de nuevos conocimientos en áreas de interés para una contraparte dispuesta a cofinanciarlos. En este tipo de acuerdos, el “socio” fija el monto de su contribución y elige el área o áreas de su interés. El FONCyT llama a concurso de proyectos con un fondo constituido por el monto aportado por el “socio”, más otro tanto aportado por la Agencia. Las características de las convocatorias se

Tipo PID: Proyectos de Investigación y Desarrollo. Dos años de duración. Con adoptante(s). Los PID se emplearán para financiar proyectos de CLASE I. Condiciones de presentación: como mínimo cinco universidades de tres regiones distintas, con adoptante(s) nacional(es) y/o regional(es) –provincial(es) y/o municipal(es)–, actores sociales, así como –eventualmente– actores del sector privado. Inicialmente, se presentarán ideas-proyectos que deben incluir la definición de los consorcios que llevarán adelante el PID. La ANPCyT podrá sugerir la fusión de distintas ideas-proyectos cuando ello se considere conveniente.

Tipo PICTO: Proyectos de Investigación Científico-Tecnológicos Orientados. De un año de duración. Los PICTO financiarán proyectos de CLASE II. Desarrollo de una temática nacional con enfoque regional. Conformado fundamentalmente por UUNN de una misma región, pero con la intención de incorporar otras UUNN según las necesidades que pudieran surgir en función de los temas y las fortalezas existentes en las mismas.

Para el total de las siete áreas prioritarias, por cada área prioritaria se aprobaron 7 PICTO (uno regional por cada área prioritaria), resultando en el desarrollo de 49 proyectos de investigación PICTO⁹, y 2 PID (en total 14, contemplando 2 temas de cada área prioritaria).

En cuanto a los aportes presupuestados para el desarrollo del PEID, el costo total del programa se previó originalmente de \$28.500.000, siendo el origen del financiamiento de \$9.500.000 aportados por el conjunto de las universidades nacionales a través del CIN, y \$ 19.000.000 aportados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, a través de la ANPCyT.

En resumen, resulta relevante no sólo que se establezcan áreas científicas prioritarias consensuadas en las cuales desarrollar actividades de investigación (un aspecto novedoso para las universidades nacionales), o que se piense como condición necesaria pero no suficiente la articulación con el sector productivo y el diseño de políticas públicas. Quizás lo más relevante sea que se pusieron de acuerdo más de 40 instituciones de educación superior públicas, con distintas características, de todas las regiones del país.

acuerdan a través de convenios y protocolos firmados con universidades, organismos públicos, empresas, asociaciones, etc., que se asocian a la Agencia con este fin.

⁹ Actualmente, ya se han presentado los proyectos para la segunda convocatoria PICTO CIN II, que junto a los PICTO CIN I (primera convocatoria), conformarán el total de 49 proyectos en ejecución. Ambas convocatorias se encuentran en evaluación por parte de la ANPCyT.

4. Conclusiones

En los últimos años la Argentina, al igual que el resto del mundo, y en especial América Latina, ha visto revalorizar sus actividades científicas y tecnológicas. Esta apreciación surge principalmente de los siguientes datos: creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación; leve aumento del porcentaje de participación del gasto en I+D sobre el PBI; aumento en la cantidad de científicos y becarios de investigación; e iniciativas auspiciosas en cuanto al diseño e implementación de políticas y planes consensuados de investigación por parte de las universidades nacionales.

Además, debido a las posibilidades y aumento del financiamiento para las actividades de investigación, algunas instituciones científicas (por ejemplo, el CONICET) están mejorando la composición de sus cuadros de carrera, que desde principios de los años 90 permanecía estancada, o intensificando sus actividades de investigación científica y tecnológica e incorporando recursos humanos en investigación y equipamiento científico-tecnológico (por ejemplo, las universidades nacionales por intermedio de distintos instrumentos de financiamiento de la ANPCyT).

Sin embargo, hay varios aspectos que merecen una mejoría. En primer lugar, el aumento en el porcentaje del PBI que se destina a I+D es menor en relación a varios países de América Latina, en particular Brasil. Es decir, existe un marco internacional favorable para que el esfuerzo de financiamiento de estas actividades sea todavía mayor. En esta dirección, cabe señalar que el gasto público en I+D perdió importancia relativa en el marco del gasto del Estado nacional, lo que en este caso equivaldría a sostener que el aumento en el gasto en I+D se explica por el crecimiento del gasto público sobre el PBI antes que por el aumento del gasto en I+D dentro del gasto público.

En segundo lugar, el origen de la principal fuente de financiamiento que es destinado a la actividad científico-tecnológica del sistema universitario —a través de la ANPCyT financiada principalmente por el BID y el BM— muchas veces genera dificultades en la pertinencia del diseño, implementación y gestión de los instrumentos de financiamiento, teniendo en cuenta las especificidades del sistema universitario argentino. Por otra parte, es relevante considerar que las necesidades de desarrollo científico, tecnológico y productivo del país no siempre priman por sobre las necesidades de la propia comunidad científica internacional como de los organismos de financiamiento

internacional para la ejecución del financiamiento a las actividades de investigación en la Argentina.

En tercer lugar, es importante considerar que, más allá de iniciativas de articulación como los Planes Estratégicos en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva nacionales, no se han realizado avances significativos en cuanto al abordaje de los problemas estructurales del complejo científico argentino, como ser: su dispersión, sus intereses institucionales a veces contrapuestos y otras veces sin puntos de contacto, la escasa participación del sector privado en el financiamiento de la investigación y la innovación, la alta concentración geográfica de las actividades de I+D. La articulación de las universidades nacionales a través del CIN para la aprobación y desarrollo efectivo de un Plan de Fortalecimiento de la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico es un hecho que debería ser, no sólo repetido, sino incentivado.

En cuarto lugar, a pesar de algunas políticas de integración, la dimensión científica y tecnológica y las propias comunidades científicas y universitarias tienen poca relevancia a la hora del diseño de políticas públicas, en los distintos niveles de gobierno (nacional y provincial principalmente) que no le son propias pero sí fundamentales (de defensa, relaciones internacionales, energía, etc.). Estimular la participación de estos sectores en el diseño de políticas públicas de alto impacto social y productivo debería ser sustancial a un desarrollo acorde a las necesidades del país.

Por último, solo a modo de resumen, se debe señalar también que el aumento del financiamiento que permitió aumentar la cantidad de investigadores y becarios en el complejo científico argentino no fue acompañado –en una cuantía similar– con un financiamiento que permitiera integrar esta cantidad mayor de recursos humanos en investigación con un recurso apropiado a la función de ciencia y técnica de las universidades, en particular con relación al desarrollo de la infraestructura y el equipamiento necesario para la formación y desarrollo de las actividades científico-tecnológicas. Aumentar la participación presupuestaria de las universidades nacionales de forma integrada al aumento de los recursos y financiamiento de otras instituciones de investigación debería ser acorde al reconocimiento de la importancia y centralidad de las actividades científicas universitarias en la Argentina.

Bibliografía

- CIN (2007) *Plan de fortalecimiento de la investigación científica y desarrollo tecnológico en las universidades nacionales*. Acuerdo plenario del CIN N°626/07.
- CIN (2009) Anexo del Acuerdo Plenario CIN N° 708/09.
- Chudnovsky, D. y López, A. (1995) “Política tecnológica en la Argentina: ¿Hay algo más que el *Laissez Faire*?”. En: *Redes 3, Revista de estudios sociales de la ciencia*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, abril.
- Luchilo, L. (2010) *Ideas para una política de innovación, ciencia y tecnología. Elementos para un diagnóstico*. Documento de trabajo.

Anexos

Evolución presupuestaria de los organismos científicos-tecnológicos

Crédito Inicial de las AC&T* desde el año 1997

Incluye Crédito Fiscal e Inciso 7. Excluye Inciso 9

Según organismos*. Miles de pesos corrientes

Organismos	1997	1998	1999	2000	2001
Fundación Lillo	3.750	3.137	3.718	3.718	3.718
CONICET	195.148	215.886	203.074	186.450	186.856
CNEA	112.056	108.740	90.824	87.494	83.302
CONAE	22.478	26.703	28.398	22.378	23.829
INA	18.295	20.844	23.165	24.767	19.388
Des. Educ. Sup.	120.054	120.635	120.215	120.215	115.215
MinCyT	60.226	77.883	60.273	59.069	71.507
Min. Planif. F., IPy S.	11.021	10.716	8.873	3.548	5.227
Minist.de Defensa (MD)					
(MD) Prog.16 Act.I+D p/la Defensa					
(MD-EMC FFAA) Prog20.Sost.Log.Ant.					
(MD-EMC FFAA) Proy. Romp.Irizar					
(MD) CITEDEF prog17	15.234	12.708	14.637	7.435	13.212
Inst.Geográfico Nacional	12.891	12.925	10.948	11.899	17.683
Plan Antártico	11.262	10.883	9.957	7.997	7.777
INTA	118.808	128.317	121.206	107.285	103.966
INTI	34.151	41.692	37.279	32.855	30.814
SEGEMAR	17.757	21.548	18.139	15.994	15.727
ANLIS	28.154	31.189	30.057	27.546	27.940
Oblig. a Cargo del Tesoro					
INIDEP	11.604	13.231	13.470	11.547	15.785
Crédito Fiscal	0	20.000	20.000	20.000	0
AC&Tt	751.844	864.112	803.285	738.298	724.262
AC&Tt homogeneizada	792.889	877.037	814.233	750.197	741.945

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
3.644	4.051	4.051	4.551	7.555	9.910	15.733	20.733
180.872	232.845	257.311	302.509	382.294	486.482	702.800	997.266
85.939	91.502	94.445	103.452	133.476	191.668	322.340	532.379
25.884	30.059	27.856	52.297	84.632	138.937	208.720	277.701
14.480	16.615	16.741	17.108	20.354	23.245	26.728	33.026
115.288	115.288	116.538	126.231	126.231	155.231	170.594	196.231
45.487	66.481	120.243	196.909	235.973	341.850	445.784	780.613
6.478	4.575	13.616	11.416	11.487	6.063	15.331	9.366
							6.258
					53.522	73.691	96.353
							82.120
13.899	14.366	15.326	16.471	20.404	30.302	38.903	48.308
16.072	37.125	38.822	43.149	46.684	27.458	34.185	41.675
6.832	7.346	7.177	7.450	8.843	17.023	21.682	42.307
106.314	184.062	198.227	255.900	390.000	432.707	620.062	893.341
28.046	29.451	37.062	44.521	56.299	107.311	117.325	155.834
13.700	16.672	16.484	17.567	22.707	27.851	35.272	49.619
23.406	30.811	33.861	34.470	43.052	55.504	89.909	104.453
						7.911	18.251
9.044	10.624	10.420	13.216	20.010	24.697	38.197	42.622
20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	25.000	40.000	40.000
699.314	874.749	989.358	1.267.217	1.630.001	2.154.761	3.025.166	4.468.454
715.385	911.874	1.028.180	1.267.217	1.630.001	2.154.761	3.025.166	4.468.454

Valor Agregado en el Sector de Ciencia y Tecnología generado por el Sector Público Nacional
Según organismos homogeneizados

En miles de pesos, por sector de financiamiento desde 1997

ORGANISMOS	1997	1998	1999	2000	2001
Fundación Miguel Lillo	3.682				
CONICET	179.363	176.218	178.196	175.840	159.224
CNEA	100.348	91.069	83.656	82.429	70.991
CONAE	21.933	26.421	24.404	18.293	19.772
INA	19.829	20.992	19.770	17.409	12.474
Mrio. de Educ.,C. y T.: Des. Educ. Sup.	120.811	123.045	123.918	113.364	93.633
MinCyT	41.894	41.302	45.756	27.803	21.409
Mrio. de Planif. Fed., Inv. Púb. y S.	12.324	10.378	3.115	3.543	3.384
Instituto Geográfico Militar	13.625	13.488	10.179	16.896	12.676
Plan Antártico	10.233	9.850	8.542	7.650	5.549
M.Defensa: Sostén Logíst. Antártico					
INTA	115.234	133.466	109.414	102.589	91.738
INTI	24.829	41.632	29.910	26.843	22.795
SEGEMAR	16.815	19.843	17.523	12.534	11.262
ANLIS	24.978	24.679	24.169	21.153	17.968
Oblig. a Cargo del Tesoro					
INIDEP	9.226	9.218	9.817	9.175	8.058
CITEFA	14.749	15.251	14.555	13.903	11.793
CRÉDITO FISCAL	0	18500	20.000	20.000	0
Total Fin. Func. 3-5 ampl. + C.F	716.247	761.864	712.745	652.529	550.048
Total AC&T homogeneizada	729.872	775.352	722.924	669.425	562.724

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
				9.118	11.943	17.420
164.010	210.115	254.012	329.456	424.655	599.437	755.601
74.792	81.937	89.769	112.542	156.575	209.807	288.425
21.436	30.851	41.145	41.393	86.875	140.291	192.524
12.602	13.901	14.626	16.294	19.977	23.347	29.370
90.489	119.339	120.589	120.963	136.255	165.231	180.594
44.862	90.311	100.058	175.788	198.457	326.841	371.715
3.508	6.018	8.361	12.532	6.965	11.208	15.345
15.852	17.364	18.343	22.054	27.505	24.787	29.489
5.791	5.876	6.248	7.758	9.796	10.898	14.844
					66.227	131.951
96.238	154.702	189.392	273.418	416.005	518.156	730.183
23.174	27.286	38.893	40.435	62.891	102.908	132.438
10.174	12.620	14.141	16.113	24.825	31.108	36.405
17.998	22.827	25.302	33.147	44.735	54.835	75.507
						0
6.176	8.816	11.876	23.542	19.821	22.550	26.500
13.231	14.894	15.688	20.056	26.451	31.392	35.895
20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	22.500	45.400
604.482	819.494	950.100	1.250.651	1.690.906	2.373.466	3.109.604
620.334	836.858	968.443	1.250.651	1.690.906	2.373.466	3.109.604

La universidad y la formación de docentes para la educación secundaria: nuevas demandas en escenarios sociales complejos

Graciela Krichesky

“...no es posible mejorar la calidad de la educación sin mejorar prioritaria y sustancialmente la calidad profesional de quienes enseñan. La construcción del nuevo modelo educativo acorde con los tiempos y con los requerimientos del siglo XXI requiere medidas integrales, radicales y urgentes destinadas a revertir, en todos los órdenes, el perfil y la situación actuales de la profesión docente. De otro modo, las ambiciosas metas planteadas para fin de siglo y más allá no pasarán de la tinta y el papel”.

Rosa María Torres

Primera pista:

Durante 2009 llevamos a cabo, junto a colegas de la UNGS, una investigación en escuelas secundarias del Conurbano Bonaerense¹ cuyo objeto de estudio era la inclusión educativa. Una de las preguntas del protocolo de la entrevista que realizamos a docentes y estudiantes decía: “Si tuvieras una varita mágica, y pudieras cambiar algo de la escuela secundaria... ¿qué cambiarías?” Un docente, sin dudarle demasiado, respondió “cambiaría a los alumnos”. Un estudiante, sin dudarle demasiado, respondió “cambiaría a los docentes”.

Segunda pista:

En otra investigación realizada hace pocos años, también desde la UNGS, y que enfocaba las primeras prácticas profesionales de docentes noveles, muchos de sus testimonios daban cuenta de lo dificultoso que resulta, para los que recién se inician, ejercer la docencia en algunas escuelas secundarias:

¹ “El proceso inclusión/exclusión en la escuela media y en la universidad”.

“Yo sabía que las escuelas eran distintas, que no me iba a encontrar con la misma escuela que estaba en el secundario, pero tampoco pensé que iba a chocar tanto, que me iba a arrastrar tanto la realidad. Me ha pasado de muchas veces no querer ir a trabajar, o de contar las horas, rogando que no se peleen, por ejemplo. Esas cuestiones desbordan, y eso sí que no estamos preparados de cómo abordar, si se pelean en el curso, si van con armas, si van drogados...” (Profesora de Historia y Filosofía, 27 años).

De acuerdo con el relato de los entrevistados, a tal punto llega la dificultad de ejercer la docencia que resulta común que los egresados opten por trabajar sólo en escuelas privadas (al principio de su carrera docente), para adquirir experiencia que le permita trabajar posteriormente en escuelas estatales:

“(...) quisiera –ahora que aprendí– pasarme a la pública, porque yo siento que estoy invirtiendo un montón de esfuerzo en un montón de gente que no lo necesita...”

-¿Por eso te pasarías?

-Y por eso me pasaría y por eso me voy a pasar además; estoy buscando la forma de cambiar, obviamente; porque son todos hijos de médicos, ¿qué necesitan de mí?, nada... Entonces pienso que nosotros aprendimos otras cosas, o tenemos otra formación o muy buena para mi gusto, y eso de estar en el Estado me parece que estaría mucho mejor.

-Y tu vuelta a la escuela pública, ¿vos te sentís ahora mucho más segura que antes?

- Ahora me siento mucho más segura que antes, pero igual, siempre te da miedo porque... Es muy difícil, es muy difícil; te da miedo no poder manejarlos, es muy difícil, no todos pueden hacerlo, no todo el mundo puede pararse delante de un curso de, que se yo, segundo de polimodal del Estado; aunque el polimodal funciona mejor por la dirección del Estado, polimodales, técnicas, dentro de todo los que me caen mejor. ¿Pero un noveno?, no; muy difícil, sí lo quiero hacer pero sé que tengo que aprender bastante más años” (Profesora de Historia, 30 años).

El análisis de las entrevistas muestra que ser docente requiere de ciertas competencias vinculadas al trabajo en el aula en las cuales los docentes noveles, en su mayoría, no se sienten capacitados. No ocurre lo mismo con la práctica docente en algunas escuelas privadas, las cuales, según los testimonios, se parecen más a aquellas escuelas estatales de la misma zona en la que hace años –no

muchos— ellos estudiaron. Y donde el trabajo con los alumnos pareciera que se desarrolla con mayor fluidez.

“...no quería ir, te podés imaginar que lo último que quería hacer en mi vida era ir, era una pesadilla, levantarme para ir era terrible, y es así que... yo te digo, estaba embarazada y empecé a tener muchas contracciones, pérdidas, y dejé de ir. Esa fue la primera vez que trabajé en el Estado y dije nunca más, hasta que no tenga experiencia; porque sin experiencia no podés trabajar en el Estado, no se puede, y justamente es lo que pasa... todas las escuelas del Estado son así. Inclusive Guillermo, (su marido, también docente), él había tomado un mes o dos meses antes una escuela en... no me acuerdo cuál era también; y vos sabés que se deprimió y se quedó, dejó de ir a la escuela una semana de la amargura que tenía, y Guille es un hombre que no, que te intimida, no es una chica jovencita..., es un hombre que vos decís se para y tiene su fuerza, y el dejó de ir porque no lo podía manejar, era... los chicos son... no sabés, son terribles las cosas que...” (Profesora de Matemática, 36 años).

Los entrevistados dan cuenta de la tensión que existe en estas escuelas entre el enseñar y el contener, y tratan de resolverla buscando un difícil punto de equilibrio.

“...la escuela ahora está atendiendo otras cosas y si uno se pone a pensar en lo puramente relacionado con la Matemática o las Ciencias Naturales... se queda corto. En la escuela están pasando otras cosas y está atendiendo a otras cosas: Los comedores, la cuestión de la violencia, la cuestión de tratar de socializar a los pibes, tratar de demostrar que hay otra forma diferente u otros aspectos de la vida distintos a los que ven en la calle o en la casa y todo eso es importante. Si uno por ahí se pone en una cuestión dura, respecto de los conocimientos probablemente se queden muchos afuera, muchísimos afuera...” (Profesor de Física, 43 años).

Esta tensión entre el enseñar y el contener, se ve atravesada también por otras lógicas, como las que gobiernan el sostenimiento de las instituciones escolares en el sistema, que ante la baja de su matrícula se sienten amenazadas por la posibilidad del “vaciamiento” y el eventual cierre y por ese motivo a menudo se terminan aprobando y promocionando a alumnos aún sin que estos hayan obtenido las credenciales necesarias. O por la lógica marcada por la obligatoriedad de la escuela media.

.....

Tomando como punto de partida estos “recortes” de investigaciones que realizamos en la universidad, que muestran que la práctica docente se desenvuelve hoy en escenarios cada vez más complejos, este artículo intentará responder en qué medida las políticas y acciones encaminadas por el gobierno y otros actores universitarios tienen el propósito de revertir estas y otras problemáticas que consideramos nodales en el ámbito de la formación docente y qué cuestiones de relevancia deberán tener en cuenta las futuras instancias de acreditación de las carreras docentes universitarias.

En primer lugar, haremos un rápido pasaje por las principales características del sistema que forma docentes hoy retomando su historia fundacional y reciente. En segundo lugar, nos proponemos describir cuál fue la impronta que lo ha atravesado a partir de 2003 y que ha tomado cuerpo a partir de las líneas políticas implementadas durante el kirchnerismo.

La hipótesis central refiere a la falta de planificación y de articulación del sistema formador en su conjunto, así como a la urgente necesidad de atender las demandas de una escuela secundaria cuya matrícula ha ido creciendo de manera formidable desde las últimas tres décadas, y que reclama profundos cambios en la formación de sus docentes.

1. El sistema que forma docentes hoy: la paradoja de la sobredimensión de la oferta y la insuficiencia de docentes titulados

Entre las características más relevantes de la formación docente para el nivel secundario sobresalen el *sobredimensionamiento de la oferta y la heterogeneidad del nivel*. De acuerdo con datos del Consejo Federal de Cultura y Educación (Res. 251/4) existen 1.170 institutos de formación docente, que se suman a las 38 universidades nacionales más un instituto universitario que ofrecen 423 diferentes carreras de formación docente, entre las cuales, la amplia mayoría forma para enseñar en el nivel secundario. A estas se suman las 26 universidades del sector privado (de un total de 41) que ofrecen esta formación.

La cantidad de instituciones formadoras del sistema de formación docente resulta llamativa si se considera, por ejemplo, que México cuenta con sólo 75, Francia con 30 y Chile con 34 (Aguerrondo, 2005).

De acuerdo con el análisis que se realiza en un documento de la SPU (2005), la demanda por estudios de formación docente en las universidades

presenta una tendencia de crecimiento muy superior al promedio del sistema para el período 1999-2004 independientemente del sector de gestión. La tasa de crecimiento promedio del sistema se ubica en 4,7% mientras que las carreras de formación docente han crecido un 8,7%, casi el doble.

Paradójicamente, la sobreoferta convive con una insuficiente cantidad de docentes titulados: de acuerdo con el último Censo Nacional de Docentes (2004), casi el 15% de los educadores frente a los alumnos en los últimos años de la secundaria no posee ningún título docente, situación que se ve agravada en las provincias del sur del país. Asimismo, según un informe de Mezzadra y Composto (2008), el reclutamiento y retención de profesores en los espacios curriculares de las áreas científicas, tecnológicas y de lenguas extranjeras constituye también un problema creciente para la mayoría de los sistemas educativos provinciales.

Por otro lado, la obligatoriedad establecida por la Ley de Educación Nacional (2006), así como los requisitos de escolaridad establecidos por la Asignación Universal por Hijo (2010) han derivado, según informes de las jurisdicciones, en un importante aumento de la matrícula de estudiantes para el nivel secundario, y comienza a generar demandas de cargos docentes que es necesario cubrir.

En síntesis, no existe una planificación de la oferta de formación docente en función de las necesidades del sistema, por lo que aparecen importantes desequilibrios entre la oferta y la demanda de docentes (gran cantidad de docentes desocupados en algunas áreas o niveles, o insuficiencia de docentes titulados en otras).

2. El perfil formativo de los docentes que enseñan en la escuela secundaria

De acuerdo con los datos más relevantes obtenidos por el Censo Nacional de Docentes 2004, los docentes que se desempeñan en los establecimientos de educación secundaria del país, tanto en los de gestión estatal como en los de gestión privada, suman 242.195, de los cuales, si bien la mayor parte se formó en instituciones no universitarias, *el 38,8% tiene estudios universitarios*. Este alto porcentaje señala la alta responsabilidad que tienen las universidades en la formación de docentes, cuyo ámbito laboral –en la mayoría de los casos– son las escuelas secundarias. Este vínculo directo Universidad-Educación Secundaria hasta ahora no ha sido considerado en su real dimensión por la misma

universidad. Asimismo, el porcentaje de docentes universitarios es algo mayor entre los que enseñan en escuelas del sector de gestión privada.

Respecto de la formación recibida, ocho de cada diez profesores tienen formación específica para enseñar. El porcentaje es mayor entre los que tienen mayor antigüedad. Asimismo, existen importantes diferencias entre las jurisdicciones. Así, mientras que en San Juan y San Luis casi el 60% de los profesores ha egresado de universidades, en Entre Ríos, Jujuy y Santiago del Estero sólo alrededor del 25% está en esa situación.

Al igual que en los demás niveles de enseñanza, también en éste la docencia es una actividad ejercida mayoritariamente por mujeres; en el conjunto del país algo más de dos tercios del plantel docente es femenino, y su edad promedio es de 41,6 años. Aquellos que trabajan en el sector de gestión privada son algo más jóvenes que los que lo hacen en el sector de gestión estatal, probablemente debido a que los profesores de este último deben ser seleccionados por orden de mérito por las Juntas de Clasificación u organismos similares y necesitan acumular puntaje mediante cursos o experiencia frente a alumnos. Al respecto se observan situaciones diferentes en las distintas jurisdicciones.

Respecto de su situación laboral, el 60% de los profesores de secundaria del país son titulares y, por lo tanto, tienen estabilidad. El resto tiene situaciones laborales más inestables: suplencias, interinatos y/o contratos, aunque el porcentaje de profesores titulares muestra una significativa variación en las distintas jurisdicciones. El ingreso a la carrera docente se inicia, en general, cubriendo suplencias o interinatos y se observa que, en la mayoría de los casos, la estabilidad se adquiere luego de varios años en la actividad.

Cabe señalar que, a pesar de la importante cantidad de docentes para la educación secundaria que reciben formación universitaria, las universidades, en sus debates e intercambios internos y externos, no evidencian que asumen entre sus prioridades esta gran responsabilidad.

3. Sobre los orígenes del sistema que forma docentes para la educación secundaria y su situación actual

Como es sabido, en el período de fundación del sistema educativo argentino, la educación secundaria se encargaba, a través de los colegios nacionales, de la formación de las elites para el ingreso a la universidad. Como consecuencia, en esta primera etapa *los profesores de enseñanza media eran graduados universitarios,*

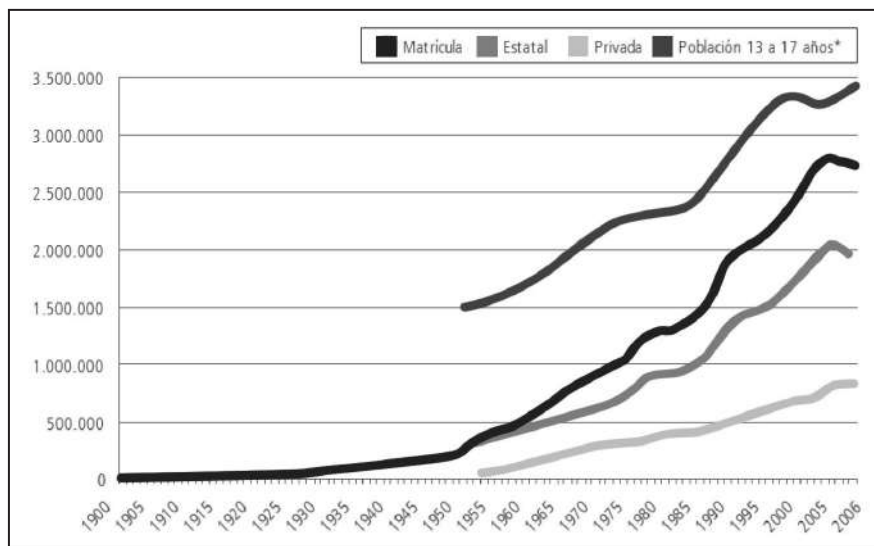
aunque la universidad no proveía formación específica para desempeñar la función. Por otro lado, ya existía otro circuito diseñado para formar maestros de nivel primario que respondía a las necesidades de expansión de dicho nivel.

A inicios del siglo XX, y con la primera etapa de expansión del nivel medio, surgen los primeros espacios específicos de formación de profesorado de nivel secundario. Uno de ellos, el Seminario Pedagógico, creado en 1903, daba en un primer momento formación pedagógica a graduados universitarios que desearan desempeñarse como profesores. Pero con el crecimiento del nivel se irían aceptando progresivamente bachilleres sin título universitario, para ver desaparecer finalmente los graduados universitarios entre sus ingresantes. De este modo se modifica la concepción original de estos espacios y comienzan a diferenciarse del devenir y transformaciones de la universidad nacional (Pinkasz, 1992). En 1904 se crea el Instituto Nacional del Profesorado “Joaquín V. González”, el cual en 1907 pasó a depender de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, recuperando su autonomía dos años después.

Esta diferenciación posibilitó posteriormente una mayor regulación por parte del Estado de los ámbitos específicos de formación docente —los profesorado— ya que luego de la Reforma del 18 queda imposibilitado, por la autonomía universitaria, de controlar el proceso de formación al interior de la universidad, cuestión que puede leerse como una marca diferencial con el sub-circuito universitario.

La expansión de la matrícula del nivel secundario trajo como consecuencia una ampliación del mercado de trabajo para los docentes, y en este contexto se empiezan a transformar también los ámbitos de formación de profesorado. El gráfico que se presenta a continuación muestra cómo se fue ampliando la matrícula de la escuela secundaria, ampliación que comienza a hacerse más visible desde 1950 y que crece fuertemente con la escolarización obligatoria hasta el 9º año por la Ley Federal de Educación (1993).

Se trata de una población bien diferente de aquella para la que se creó la escuela media: Los jóvenes que hoy ingresan a la secundaria no sólo son más, sino que son diferentes a sus alumnos “históricos” (Tenti Fanfani, 2002). El aumento de la pobreza y de las desigualdades sociales en los últimos 30 años han derivado en que la expansión de la matrícula del nivel medio implicó sumar a la población escolar jóvenes de sectores populares que, de acuerdo con una reciente investigación acerca de la juventud argentina realizada por el Banco Mundial (2008) “conforma una parte desproporcionada de la población pobre de Argentina: el 31% de los pobres tiene entre 15 y 24 años, y representan el



Fuente: DINIECE (2007)

17% de la población total. Y apenas el 24% de los estudiantes de bajos ingresos completan la educación secundaria”. En el año 2006, el 39,4% de los jóvenes que asistía a la escuela secundaria era primera generación de acceso a este nivel. Sus padres, pertenecientes a los estratos sociales bajos, no habían logrado superar la barrera de la escuela primaria (Rivas *et. al*, 2010).

Las estadísticas parecen indicar que aquellos “recién llegados” a la escuela, ingresan a una institución ajena, que no cumple ninguna función para sus proyectos vitales (salvo la de otorgar una credencial que permite acceder a un empleo). Las trayectorias escolares de muchos estudiantes presentan altas tasas de ausentismo, repitencia y deserción: sólo el 31% de los que ingresan en primer grado termina la secundaria. Mientras en ningún grado de la educación primaria el abandono supera el 2% de los alumnos, en la secundaria superior (ex Polimodal) es del 18,6% (año 2007) y trepa hasta el 25,4% en el año de finalización del nivel. Sin duda, son problemáticas –y desafíos– que deberán tomar en cuenta las instituciones que forman docentes que se desempeñarán profesionalmente en los complejos escenarios que plantea la educación secundaria obligatoria. Resultaría improductivo plantear cambios para la escuela secundaria si el sistema formador no experimenta a su vez cambios sustantivos de los que resulte una docencia crecientemente capacitada para producirlos.

4. Sobre los ámbitos de formación de docentes para la educación secundaria

La educación superior en la Argentina está constituida por un “sistema binario” (MCyE; 2000). Históricamente, al interior del campo de la formación docente para profesores del nivel secundario, se conformaron dos circuitos –universitario y de institutos de formación docente– con profundas diferencias que se vinculan con la matriz de origen de cada uno de ellos (Pinkasz, en Braslavsky y Birgin, 1992).

Aunque las políticas de formación docente promovidas hoy desde el INFD reclaman la generación de espacios de articulación entre los institutos de formación docente y las universidades, ya que ambos forman profesores para el nivel secundario, las carreras de profesorado tienen lugar en instituciones bien diferentes: tradicionalmente las universidades nacionales se caracterizaron por tres funciones: investigación, docencia y extensión, mientras que los institutos superiores de formación docente (ISFD), tuvieron como función principal la enseñanza (Hillert, 1990).

También en su organización político-institucional institutos de formación docente y universidades se diferencian: las universidades nacionales se caracterizan por el cogobierno y la autonomía. El primero de ellos implica la representación de todos los claustros en el gobierno de las instituciones, en tanto que la autonomía refiere a la capacidad de las universidades de dictarse su propia ley y rige en materia académica y de gobierno. En cuanto al aspecto financiero, se habla de autarquía porque sus recursos principales, si bien provienen del tesoro nacional, el manejo del mismo depende de la propia universidad.

Los institutos de formación docente, en cambio, gozan de una autonomía relativa, ya que dependían hasta la transferencia del Ministerio Nacional de Educación y luego de ella, a partir del año 1992, de las autoridades jurisdiccionales correspondientes. Si bien pueden diseñar planes de estudio, los mismos deben pasar por los circuitos de acreditación previstos, y su funcionamiento es supervisado y regulado por instancias superiores. La Ley de Educación Superior en su artículo 15 refiere a la dependencia de las instituciones de educación superior no universitaria:

“Corresponde a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el gobierno y organización de la educación superior no universitaria en sus respectivos ámbitos de competencia, así como dictar normas que regulen la creación, modificación y cese de instituciones de educación

superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustará su funcionamiento, todo ello en el marco de la ley 24.195, de lo que establece la presente y de los correspondientes acuerdos federales”.

En relación con las formas de gobierno, el Estatuto del Docente Nacional –Ley N°14.473– prevé para el nivel la organización de un Consejo Directivo, y la elaboración de sus propios reglamentos institucionales, los cuales debían ser aprobados por el Ministerio de Educación. Asimismo, en el año 1957 se dictó el Decreto N°4205/57 del Poder Ejecutivo Nacional sobre el *“Reglamento Orgánico para los Institutos Nacionales del Profesorado Secundario y Secciones del Profesorado de las Escuelas Normales Nacionales y del Instituto Nacional del Profesorado en Lenguas Vivas”*. Dicho decreto establecía las pautas sobre las cuales los institutos podían elaborar sus propios reglamentos. A pesar de la existencia de estas normas, pocos fueron los institutos que los elaboraron y en virtud de nuestra historia fue mucho el tiempo en que estos estuvieron en suspenso. En 1987, con la restitución de la democracia y en el marco del proceso de “normalización” de la educación superior, se dictó el Decreto N°1763/87, por medio del cual se requería a los institutos que dictaran o reformaran sus reglamentos.

De esta manera, en cuanto a la forma de gobierno y elección de los cargos directivos de las instituciones de educación superior, el estatuto y otras normas posteriores establecen dispositivos de gestión con cierto grado de autonomía. Sin embargo, del análisis de dichas normas surge que el nivel de prescripción de las mismas restringe los márgenes para la toma de decisiones y por lo tanto la autonomía otorgada.

En cuanto a la organización académica, la forma de selección de los docentes en las universidades se realiza por concurso de oposición y antecedentes. A pesar que la normativa prevé para los ISFD el acceso por concurso de antigüedad, oposición y antecedentes, los mecanismos utilizados tienden a fortalecer una cultura endogámica –reclutamiento de los propios graduados de la institución o con determinados perfiles– (Birgin *et al.*, 1992).

Por otro lado las universidades cuentan con una organización más flexible, que le da al estudiante mayores grados de libertad en la construcción de su trayectoria formativa. En los ISFD en cambio, hay una organización que todavía conserva rasgos “isomórficos” en relación con los niveles para los que prepara. En este sentido Braslavsky y Birgin (1992) han sostenido que la formación docente en los institutos de profesorado se caracteriza por la “mimetización puerilizante” y la endogamia subjetiva y objetiva (Braslavsky y Birgin, 1992;

MCyE, 2000), cuestiones que si bien a lo largo de los últimos años se han tratado de ir cambiando, aún forman parte de la cultura institucional de los institutos.

Todas estas características implican diferentes experiencias en el tránsito por cada una de las instituciones mencionadas. El tipo de vínculo con el conocimiento, la percepción de la discusión y debate en torno a la construcción del mismo, y sobre todo las formas de participación en los diferentes ámbitos de toma de decisiones podrían suponer distintos aprendizajes para egresados de universidades e institutos.

La formación de docentes varía en nuestro país no solo en virtud de las normas que rigen ambos sistemas, sino también en función de los rasgos propios de cada universidad y de cada instituto, de las improntas fundacionales y contextuales de cada establecimiento, de las particularidades de sus estudiantes, etc., cuestiones que sin duda imprimen a la formación que imparten huellas institucionales propias y únicas. No obstante, presentamos a continuación un cuadro que sintetiza las principales semejanzas y diferencias entre ambos sistemas.

Semejanzas y diferencias del sistema binario de formación de docentes

	Universidades	Institutos de Formación Docente
Funciones	Enseñanza, investigación y extensión.	Privilegian la enseñanza, aunque se ha tratado y se trata de instalar la investigación. Sin embargo, para que ello ocurra deben existir condiciones materiales que permitan llevarlas adelante.
Organización político institucional	Cogobierno, autonomía, autarquía económica.	El estatuto y otras normas posteriores establecen dispositivos de gestión con cierto grado de autonomía aunque sumamente limitada (en la mayoría de los casos solo a los profesores). En algunas jurisdicciones no gozan de autonomía académica ya que no se dictan sus propios planes de estudio y cuentan con la supervisión y regulación de las instancias superiores.

Selección de docentes	Selección de los docentes por concurso de oposición y antecedentes.	Acceso por concurso de antigüedad, oposición y antecedentes, los mecanismos utilizados tienden a fortalecer una cultura endogámica -reclutamiento de los propios graduados de la institución o con determinados perfiles.
Construcción de la trayectoria formativa	Organización flexible, que le da al estudiante ciertos grados de libertad en la construcción de su trayectoria formativa.	Organización que aún conserva rasgos “isomórficos” en relación con los niveles para los que prepara. Poca flexibilidad.
El ingreso	El ingreso es siempre después de exámenes o cursos de ingreso.	No tienen exámenes de ingreso. Algunos IFD realizan cursos de ingreso.

5. Las políticas de formación antes del kirchnerismo: los procesos de transferencia de las escuelas y los institutos de profesorado

Durante los 90, las políticas de formación docente llevadas a cabo estuvieron directamente relacionadas con el proceso de transferencia de las escuelas medias y terciarias a las jurisdicciones, que culminó en 1991 con la Ley de Transferencia de Establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario (N°24.049) y con la propuesta de la Ley Federal de Educación (N°24.195) en 1993. El cumplimiento con la Ley de Transferencia implicó una mayor carga presupuestaria para las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires, aunque no hay evidencias de que haya implicado cambios sustantivos en la calidad del servicio educativo. Una de las consecuencias más significativas de la transferencia ha sido la aceleración del proceso de fragmentación interna del sistema educativo nacional.

De esta manera, el poder supuestamente delegado a través de la política de descentralización –puesta en acto a través de las transferencias de los servicios educativos a las jurisdicciones–, fue recuperado a través de los mecanismos de evaluación y acreditación impuestos a las instituciones. *“Al mismo tiempo que se propugna una mayor autonomía de las instituciones, se agudizan los procesos*

de control por parte del Estado, los que no pasan sólo por la definición de los Contenidos Comunes, sino por la instalación de un complejo sistema de Evaluación y Acreditación para las Instituciones” (Feldfeber, 1998).

Esta nueva forma de centralizar el poder se tradujo en el importante papel que asumió el Ministerio de Educación de la Nación participando en la agenda de discusión y en los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación; en el diseño de los Contenidos Básicos Comunes para la formación y de los programas de la Red Federal de Formación Docente Continua, así como en el establecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de los institutos y de sus carreras.

Durante el traspaso de estas instituciones de la Nación a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires se sancionó la Ley Federal de Educación (1993), la cual modificó la estructura académica del sistema educativo y estableció un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y dispuso la creación de una Red Federal de Formación Docente Continua. La Ley Federal dispuso que las instituciones superiores –las no universitarias de manera obligatoria y las universitarias con distinto nivel de exigencia–, debían adecuar los títulos hasta entonces vigentes, a las nuevas denominaciones previstas por la ley; al mismo tiempo, las nuevas ofertas que se pusieran en marcha, también deberían otorgar títulos acordes a la nueva estructuración del sistema. A esto se suma las funciones de capacitación y de investigación.

En 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior, que es la primera que regula al conjunto de instituciones de formación superior, sean universitarias o no. Estuvo dirigida fundamentalmente a regular el sistema universitario. Resulta central, por el tema que nos convoca, hacer referencia al artículo 43 de la LES, el cual hace una profunda innovación en materia de títulos, y establece una división entre las profesiones reguladas por el Estado –cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público– y aquellas que no:

“Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten además de la carga horaria a la que hacen referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:

- a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica

que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades.

b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.

El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos”.

Hasta el año 2001, esta nómina estuvo integrada solamente por el título de médico. Luego se integraron algunos títulos del área de la Ingeniería, y en el año 2002, se incorporan de forma simultánea 13 títulos más. A pesar de que la docencia es una profesión regulada por el Estado, y que por lo tanto, todos los profesorado del país –universitarios y no universitarios– deberían tener en sus planes de estudios criterios comunes para definir sus contenidos, recién varios años después, como se explicitará mas adelante, el CIN decide solicitar al Consejo de Universidades la inclusión de las titulaciones de profesorado universitario en la nómina del artículo 43 de la LES.

Cabe señalar que al momento de redacción de este escrito y desde hace varios años, la Ley de Educación Superior está en estado de debate y que son muchos los argumentos que avalan la necesidad de su reemplazo². No obstante, hasta el día de hoy, rige gran parte de la dinámica universitaria y de los institutos de formación docente.

6. Las políticas de formación docente durante el kirchnerismo

Las políticas de formación docente durante el kirchnerismo se ven reflejadas, en primer término, en las propuestas de la **Ley de Educación Nacional N°26.206**, que plantean que la formación se estructurará en dos ciclos (formación básica común y formación especializada) y que prolonga la formación de maestros de nivel inicial y primario a cuatro años. Asimismo, en su artículo 76 crea el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) el cual tiene como principales funciones establecidas *“la planificación y ejecución de políticas de formación*

² El libro coordinado por Marquina y Soprano (2007) *Ideas sobre la cuestión universitaria* constituye un valioso aporte de la RIEPESAL al debate sobre la LES.

docente inicial y continua, el fortalecimiento de las relaciones entre el sistema formador y el sistema educativo, el desarrollo curricular y la investigación, los planes y programas de formación inicial y continua, y la aplicación de las regulaciones que demande la organización del sistema”.

Desde su creación, el INFD se convierte en el protagonista central de las políticas de formación docente. Crea el **Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010** (*Resolución CFE 23/07*), el cual establece tres áreas de acción: *institucional, curricular y de formación continua y desarrollo profesional*. El plan promueve, a partir del diagnóstico de las principales problemáticas que afectan al sistema de formación docente, variadas estrategias para afrontarlas y resolverlas. No obstante, muchas de ellas resultan ambiguas en su definición. En coincidencia con esta apreciación, Ruiz (2008) lo describe como un “*plan poco operativo*” debido a que no define con precisión las acciones a encarar, los plazos específicos y los recursos asignados. El autor menciona “*la ausencia casi absoluta de disposiciones referidas a: (1) la recomposición del salario docente; (2) la promoción y generalización en plazos razonables de las designaciones por cargo y la consiguiente eliminación de las designaciones por hora-cátedra*”. Sin duda, este último aspecto resultaría esencial para la transformación no sólo de la formación docente sino incluso del sistema educativo en su conjunto.

A partir del Plan Nacional de Formación Docente, el INFD presenta tres documentos que se corresponden con las tres áreas de acciones prioritarias definidas por el propio plan. Estos documentos son:

- 1) *Lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial*. Aprobado por el CFE a través de su resolución N° 24/07.
- 2) *Hacia una institucionalidad del sistema de formación docente en Argentina*. Aprobado por el CFE a través de su resolución N° 30/07.
- 3) *Lineamientos nacionales de formación docente continua y de desarrollo profesional docente*. Aprobado por el CFE a través de su resolución N° 30/07.

El documento **Lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial**, establece que las universidades deberán ajustar sus propuestas a los Lineamientos Curriculares Nacionales y considerar las propuestas jurisdiccionales de su ámbito de actuación, distinguiendo con claridad aquello que corresponde a la formación del profesorado de los otros requerimientos curriculares de las distintas licenciaturas de corte académico (artículo 21).

Entre las principales innovaciones para el currículum de la formación docente, incluye la vuelta a las disciplinas como marcos interpretativos fuertes, promoviendo el abandono de los diseños curriculares por áreas o bloques temáticos que habían sido impulsados por las políticas educativas de los años 90. También persisten las propuestas ya planteadas en documentos del CFE del 2001 de extender la formación a cuatro años, con 2.600 horas para los profesorados de educación secundaria, y la recomendación de que la formación en la práctica profesional esté presente desde el comienzo de la formación, aumentando progresivamente su presencia, hasta culminar en las Residencias Pedagógicas. Recomienda la figura del docente orientador en las escuelas y la conformación de redes entre las instituciones formadoras y las escuelas. Organiza la formación en tres campos: general, específico y de la práctica profesional, los cuales deberán estar presentes en el plan de estudios con las siguientes cargas horarias:

- Formación general: entre el 25% y el 35%.
- Formación específica: entre el 50% y el 60%.
- Formación de la práctica profesional: entre el 15% y el 25%.

En segundo lugar, el documento **Hacia una institucionalidad del sistema de formación docente en Argentina** se presenta como un “conjunto de consideraciones y propuestas para la organización institucional de la formación docente” y plantea la necesidad de promover una política integrada para constituir un sistema formador que supere la fragmentación que se evidencia en la organización actual. El documento prevé diferentes modelos de desarrollo profesional de los docentes que deben adecuarse a las tradiciones institucionales y demandas contextuales. Entre las nuevas competencias a promover se encuentran los sistemas de mentorazgo y la formación para nuevas funciones calificadas.

Las funciones que se le atribuyen ahora a las instituciones de formación docente (sin perder de vista la dimensión de sistema, es decir, sin obligar a las instituciones a asumir todas las funciones) son la formación inicial, la actualización disciplinar y pedagógica de docentes en ejercicio, el asesoramiento pedagógico a las escuelas, la preparación para el desempeño de cargos directivos y de supervisión, el acompañamiento de los primeros desempeños docentes, la formación pedagógica de agentes sin título docente y de profesionales de otras disciplinas que pretenden ingresar a la docencia, la formación para el desempeño de distintas funciones en el sistema educativo., la formación de docentes y no docentes para el desarrollo de actividades educativas en instituciones no escolares (instituciones penales de menores, centros recreativos, centros culturales, entre

otros), la producción de materiales didácticos para la enseñanza en las escuelas y la investigación de temas vinculados a la enseñanza, el trabajo docente y la formación docente.

Como ya se ha señalado, la investigación ha presentado un papel poco relevante en la formación docente, ya que tradicionalmente se instaló en las universidades o en los institutos superiores, y si bien a lo largo del tiempo diferentes propuestas políticas intentaron que en los IFD se investigara, han sido en todos los casos propuestas que no se acompañaron con condiciones materiales que permitieran sostener la actividad. Por otro lado, también cabe preguntarse acerca de las características de las investigaciones que abordarían los institutos, que no tienen porqué reproducir el modelo de las que se realizan en la universidad, como se intentó en otros tiempos. Molinari y Ruiz (2009), al respecto, realizan una observación atinada, al reflexionar “*la investigación educativa que ha venido desarrollando la universidad no resultó un buen espejo donde mirarse, dado que las preguntas que orientan sus producciones han recuperado escasamente las preguntas que se hacen los maestros y profesores de los otros niveles del sistema educativo*”.

Finalmente, en el documento **Lineamientos nacionales de formación docente continua y de desarrollo profesional docente** se realiza una distinción entre dos aspectos críticos de la formación docente: *la formación docente continua* (FDC) y el *desarrollo profesional docente* (DPD), y se plantean dos propósitos: establecer precisiones conceptuales y proponer criterios para futuras líneas de acción en ambas facetas de la formación docente. En términos generales, el documento propone abandonar los enfoques reduccionistas que han prevalecido en la FDC y promover la formación permanente del profesorado sobre la base de las corrientes críticas, humanísticas y reconstruccionistas, que promuevan un DPD centrado en el desarrollo. Se concibe al desarrollo profesional como un concepto que supera la escisión entre formación inicial y continua y al docente como “un trabajador intelectual comprometido en forma activa y reflexiva con su tarea, capaz de generar y decidir sobre su agenda de actualización” (ítem 15).

En el año 2009, por fuera del Plan Nacional de Formación Docente, la **Resolución N° 83/09** crea el título “Profesor de Educación Superior”. La norma establece las condiciones curriculares e institucionales mínimas para dichas ofertas y aprueba las denominaciones de títulos y sus alcances. Plantea el desarrollo de carreras presenciales de “Profesorado de Educación Superior” por las jurisdicciones. El título que otorga es el de “*Profesor/a de Educación Superior*

en... (Disciplina)” y habilita para Educación Media y Superior. La formación requerida presenta una *carga horaria mínima de 2860 hs. reloj distribuidas en cinco años académicos, la incorporación de espacios curriculares para el sujeto del nivel, la didáctica de nivel y para la práctica profesional específica.*

En el año 2010, el Ministerio de Educación de la Nación, por **Res. ME 50/2010** incluye el título de Profesor Universitario en la nómina correspondiente a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. Esta resolución del ministerio fue el resultado de un largo debate, ya que las universidades, a través de las asociaciones de docentes universitarias (CUCEN –Consejo Universitario de Ciencias Exactas y Naturales– y la ANFHE –Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación) plantearon una fuerte oposición a la prescripción que alcanzaba a sus carreras universitarias de formación docente. Los principales argumentos manifestaban una profunda preocupación y malestar frente a la orientación regulatoria del INFD sobre las carreras de formación docente universitaria “*las regulaciones contenidas en los Lineamientos Curriculares Nacionales para Formación Docente Inicial al pretender alcanzar a las carreras de formación docente universitaria, sin participación de los actores involucrados, constituyen un avasallamiento de la propia institución universitaria y de los sistemas y mecanismos en vigencia de aprobación y validación de carreras y de títulos, y que estarían avanzando, de este modo, sobre la Autonomía Universitaria*”³.

El proceso, que duró varios años y que terminó con la decisión de inclusión de las carreras docentes universitarias en el artículo 43, tuvo los siguientes hitos:

- Hasta octubre de 2008, no existía consenso en el CIN respecto de la inclusión o no de los profesorados universitarios en el artículo 43 de la LES, así como tampoco una concepción compartida sobre los criterios de evaluación y acreditación especialmente en lo que atañe a las formaciones disciplinarias y pedagógicas implicadas en los diferentes planes de estudios.
- El Acuerdo Plenario 684/08, sin embargo, expresa la voluntad común de avanzar en un proceso de evaluación. Posteriormente se recibieron notas de asociaciones de facultades y decanos –CUCEN y la ANFHE– que se expresan planteando una fuerte oposición sobre los procesos

³ Documento de la Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Jujuy en el marco del Encuentro Regional de Facultades de Humanidades y Ciencias Sociales de Universidades Nacionales del NOA.

de acreditación y evaluación de las carreras docentes universitarias que encararía el Ministerio de Educación. El CIN valora la participación de dichas asociaciones para el afianzamiento de las acciones de mejoramiento de la calidad de la formación universitaria, y explicita que deben ser protagonistas principales en los trabajos conducentes al establecimiento de estándares para las evaluaciones de los profesorados de las distintas disciplinas y modalidades.

- Conforme el Acuerdo Plenario 686/09, y hasta tanto se decida si se participará de las prevenciones que establece el artículo 43 de la LES, el CIN acepta iniciar el proceso de auto evaluación de sus carreras de profesorado, como posible primer paso para incorporar a las carreras de profesorado universitario en el proceso nacional de acreditación.
- Por el Acuerdo 697/09, el CIN decide solicitar al Consejo de Universidades la inclusión de las titulaciones de profesorado universitario en la nómina del artículo 43 de la LES.
- En el año 2010, la Res. ME 50/2010 incluye el título de Profesor Universitario en la nómina correspondiente a *profesiones reguladas por el Estado*, y como resultado del debate planteado, las carreras de profesorado universitarias deberán ser acreditadas por la CONEAU⁴.

El estado de avance de las universidades respecto del proceso de acreditación ante la CONEAU muestra, en estos momentos, tres caminos simultáneos:

- El CUCEN y la ANFHE están avanzando en el proceso de definición de los estándares para la acreditación.
- En el CIN se organizaron comisiones por área, dentro de la Comisión de Asuntos Académicos, para avanzar en la misma dirección. Se supone que las asociaciones van a aportar a ese proceso.
- Por otro lado, el INFD, en el marco del “*Proyecto de mejora para la formación inicial de profesores*”, desde 2010 ha ido convocando a re-

⁴ El procedimiento para la acreditación implica los siguientes pasos:

- a) Fijar los estándares curriculares e institucionales para la acreditación. Tradicionalmente, los elaboran las carreras y universidades concernidas y se elevan a la aprobación del CIN. En este caso esos estándares deberán contemplar los parámetros nacionales.
- b) CONEAU fija procedimiento y cronograma para proceder a la acreditación. En el caso de las universidades, dada la cantidad de profesorados existentes, se prevé un proceso escalonado por áreas.

presentantes disciplinares de las universidades y de los institutos de profesorado (proponiendo por primera vez la conformación de equipos mixtos) para que conformen comisiones integradas por especialistas para la elaboración de los marcos para la discusión curricular de los profesorados (por disciplinas). Se proponen redactar “marcos para la discusión de los diseños curriculares” y se espera que este documento funcione como *“recomendaciones para los equipos que cada jurisdicción seleccionará para realizar los nuevos diseños curriculares de la formación de profesores de secundaria”*. Hasta ahora se cuenta con documentos finalizados sobre los profesorados de Química, Física, Matemática y Biología, Historia, Geografía, Lengua Extranjera y Letras⁵, y se está avanzando en la redacción de otros.

Entendemos que estas distintas vías emprendidas para avanzar con la definición de estándares deberían articularse para efectivizar la acreditación de los profesorados universitarios por la CONEAU. No obstante, hasta el momento no hay indicadores que muestren alguna articulación entre las propuestas organizadas por el INFD y los contenidos mínimos para las carreras de formación docente universitaria que están presentando tanto la ANFHE como el CUCEN. Por otro lado, si bien en el momento de escribir este capítulo los documentos finales con la definición de los estándares todavía no están finalizados, continúa vigente la pregunta acerca de si éstos contemplan en sus propuestas que los futuros docentes trabajarán en escuelas secundarias atravesadas por:

- **Cambios culturales**, que impactan en las formas de producción y transmisión de conocimientos, en la definición de los conocimientos relevantes, en las formas de aprender.
- Los múltiples formatos que hoy asumen las **trayectorias escolares**.
- El **acceso** de sectores tradicionalmente excluidos de la escuela secundaria.
- **Índices de repitencia y abandono en aumento progresivo**, (pese a los intentos por revertir la situación).
- La **obligatoriedad** del nivel.

⁵ Los documentos finales están subidos a la página web del INFD.

7. Desafíos y asuntos pendientes de las políticas de formación docente

Retomando la hipótesis central de este capítulo, que refería a la falta de planificación y de articulación del sistema formador en su conjunto, así como a la urgente necesidad de atender las demandas de una escuela secundaria en crisis, algunos de los asuntos pendientes respecto de las políticas vinculadas con la formación docente universitaria son:

• La planificación de una oferta articulada

La fragmentación del sistema formador, a la que se hizo referencia en las primeras páginas de este capítulo, genera como una de sus consecuencias la falta de planificación. Hoy no existe una planificación global de la oferta que tome en cuenta las necesidades del sistema, razón por la cual *“aparecen importantes desequilibrios entre la oferta y la demanda de docentes (gran cantidad de docentes desocupados en algunas áreas o niveles, o insuficiencia de docentes titulados en otras)”* (Mezzadra y Composto, 2008:9).

Asimismo, existen vacíos en el monitoreo y en la evaluación del sistema que forma docentes. No se están llevando a cabo, o al menos no se realizan en forma sistemática y coordinada, estudios de necesidades o proyecciones del sistema educativo que eviten tanto la acumulación de ofertas superpuestas como la toma de decisiones sobre la expansión o cierre de ofertas que se basen solo en urgencias o en la presión de grupos. Se debería promover la primacía del Estado Nacional en este proceso por la alta fragmentación del sistema.

• La articulación entre universidades e institutos de formación docente

Si bien las leyes de los 90, primero la Ley Federal de Educación y luego la Ley de Educación Superior, buscaron la articulación de las instituciones no universitarias y universitarias en el campo de la formación docente, en los hechos sigue vigente la ya histórica desarticulación entre instituciones que ofrecen carreras docentes.

El INFD, en 2005, también señala en un documento la necesidad de articulación: *“La configuración de un sistema integrado y cohesionado que acumule diversos aportes, recursos y experiencias”* (MECyT-INFD, 2005). La conformación desde el INFD de comisiones mixtas para la elaboración de los marcos para la discusión curricular de los profesorados, mencionados en el punto anterior, constituyen un pequeño paso para articular instituciones

que forman docentes, articulación que aún necesita de la elaboración de acuerdos interinstitucionales concretos, que planteen proyectos de trabajo colaborativo entre ambos tipos de instituciones. Hay muchas actividades de articulación que se pueden llevar a cabo y que enriquecerían tanto a las universidades como a los institutos. Ruiz (op.cit.), también lo señala como una cuestión a ser resuelta, *“la necesaria articulación institucional y académica entre los dos sectores de la educación superior que forman docentes: las universidades y los ISFD. El rol de las universidades nacionales resulta central como instituciones educativas que forman docentes y deben articularse desde su propia especificidad institucional: la producción de conocimiento científico en el marco de su autonomía institucional y académica pero como parte de un sistema único de formación de docentes. El diálogo entre las autoridades universitarias y las autoridades jurisdiccionales y la promoción de instancias de consenso y articulación de políticas educativas nacionales de formación docentes, constituyen acciones posibles y necesarias para el propio fortalecimiento de la formación docente en su conjunto”*.

- **Cubrir las demandas de docentes generadas a partir de la obligatoriedad de la escuela secundaria**

A pesar de que estas cuestiones fueron abordadas a lo largo del capítulo, no pueden dejar de señalarse como temas pendientes centrales que atañen tanto a las universidades como a los institutos que forman docentes y a los organismos jurisdiccionales que regulan la adjudicación y distribución de los cargos docentes en las escuelas. Sin duda, la expansión de la matrícula de la escuela secundaria requiere que se formen más docentes, y requiere, asimismo, que se formen atendiendo a los cambios que han impactado en las escuelas. El interesante proceso que tiene lugar en estos días de volver a discutir los estándares de la formación docente es una oportunidad para generar cambios en la formación.

- **Atraer y retener a buenos docentes en las escuelas con población en situación de vulnerabilidad social**

Sin duda, resulta imprescindible que los docentes que trabajan en las escuelas a las que asiste la población más vulnerable, sean los que estén más preparados para esa tarea, por lo que se torna necesario redefinir los criterios para que los docentes más experimentados quieran tomar esos cargos.

- **La inclusión en el currículum de la formación docente de espacios curriculares que atiendan a las actuales demandas de la escuela secundaria**

En las primeras páginas de este capítulo dimos cuenta de algunas investigaciones que rescatan la voz de los docentes y que muestran una perspectiva bastante desoladora de lo que implica para muchos de ellos enseñar actualmente en la escuela secundaria, especialmente en aquellas a las que concurren jóvenes de sectores populares. Entendemos que la formación debe brindar herramientas para el trabajo en estos “nuevos” contextos, y ofrecer asimismo espacios de práctica reflexiva que les posibilite ingresar mejor posicionados a sus primeras prácticas profesionales.

- **Políticas destinadas a acompañar a los docentes en su inserción profesional**

La situación álica impacta de manera mucho más cruda en aquellos que recién se inician en la docencia, motivo por el cual se vuelve necesario pensar en dispositivos que intentan acompañar al docente en su inserción profesional, justamente para que no se sienta solo, abrumado, desorientado, en los primeros años de trabajo, que en general siempre son los más difíciles. Si bien en nuestro país existen experiencias de acompañamiento a los docentes principiantes –por ahora escasas–, en distintos países esto empieza a ser una línea fuerte de intervención, por la complejidad de lo que implica enseñar hoy, y constituyen ejemplos que desde las políticas deberían tenerse en cuenta cuando se piensa en la mejora de la formación de formadores.

- **La formación específica para los nuevos roles docentes**

En la última década, han surgido nuevas funciones en la escuela secundaria, una de las más relevantes es la del profesor tutor, que se instala en la escuela para tratar de compensar o paliar ausencias y/o deficiencias, tanto en lo que respecta al trabajo de los profesores como al acompañamiento de las familias. Desde distintos encuadres, los tutores aparecen supliendo, haciendo de soporte, mediando, conteniendo, “viendo” por los otros, tratando de retener a los alumnos en la escuela, objetivo central de la mayoría de los programas que proponen este rol. Nuevas funciones plantean requerimientos novedosos y de distinto tipo a la formación de los profesores que no se consideran en las actuales propuestas de formación de docentes (Krichesky, 2009).

Finalmente... en el párrafo que introducía este artículo decíamos que “... *no es posible mejorar la calidad de la educación sin mejorar prioritaria y sustancialmente la calidad profesional de quienes enseñan*”. Es necesario que se produzca un encuentro verdadero entre a) las políticas universitarias, b) las políticas que focalizan la formación de docentes y c) aquellas que promueven que la escuela secundaria obligatoria se convierta en una verdadera y legítima instancia de inclusión social y educativa. El avance en esta triple trama, compleja y necesaria, sin duda motorizará mejores escenarios formativos para docentes y estudiantes.

Bibliografía

- Aguerrondo, Inés (2005) *Equidad e Inequidad en la Educación Argentina (1884-1990)*, Buenos Aires: Papers.
- Arroyo, Mariela (2005) “Concepciones del espacio público y sentido común en la educación superior”. En *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Banco Mundial-FLACSO (2008) *Los jóvenes de hoy: un recurso latente para el desarrollo* (Argentina) <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Recursos/jovenesdehoycompleto.pdf>
- Birgin, A. (1996) *Viejas y nuevas tensiones en el trabajo docente*, Buenos Aires: FLACSO/Documentos e Informes de Investigación Nro. 187.
- Braslavsky, C. y A. Birgin (comps.) (1992) *Formación de profesores: Impacto, pasado y presente*. Buenos Aires: FLACSO/Editorial Miño y Dávila.
- Feldfeber, M. e Ivanier, A. (2003) “Características del sistema formador de docentes” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* pp. 421-445, vol. 8, núm. 18 Consejo Mexicano de Investigación Educativa: México.
- Krichesky, Graciela (2009) *La Escuela Media en Riesgo ¿Tutores al rescate?* Serie Investigaciones. Buenos Aires: Fundación Cimientos.
- Krichesky, Graciela (2009) “La universidad, protagonista de la formación de docentes para el Siglo XXI”. En M. Marquina, C. Mazzola y G. Soprano (comps.) *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo.
- Marquina, M. y Soprano, G. (coords.) (2007) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación*

- Superior*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mezzadra, Florencia y Composto, Claudia (2008) *Políticas para la docencia. Opciones y debates para los gobiernos provinciales*, Serie “Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial” Documento Nro. 5, CIPPEC, Buenos Aires.
- Molinari, A. y Ruiz, G. (2009) “Consideraciones acerca de la investigación en las instituciones de formación de profesores”. (En Línea) *Archivos de Ciencias de la Educación*. 4ta. Época 3 (3).
- Pérez Rasetti, C.; Araujo, J.; Guryn, C. y Goicochea, V. (2005) *Algunas características de las ofertas de Formación Docente en las Universidades Argentinas*. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: Argentina.
- Pinkasz, D. (1992) “Orígenes del profesorado secundario en la Argentina: tensiones y conflictos”. En: Braslavsky, C. y Birgin, A. (comps.) *Formación de Profesores. Impacto, pasado y presente*, Buenos Aires: FLACSO/Miño y Dávila.
- Rivas, A.; Vera, A. y Bezem, P. (2010) *Radiografía de la educación argentina*, Buenos Aires: CIPPEC.
- Ruiz, Guillermo (2008) “El Plan Nacional de Formación Docente. Una lectura crítica” en *Revista Alternativas. Serie Espacio Pedagógico. Serie Monotemática sobre Educación Superior. Problemáticas y desafíos*, Laboratorio de Alternativas Educativas de la Universidad Nacional de San Luis.
- Serra, J. C.; Krichesky, G.; Merodo, A.; Bellome, G. y Carnevale, S. (2009) “La inserción laboral de los egresados de los profesorados de la UNGS. Una aproximación a sus dificultades en la tarea de enseñar”. En Cuadernos de Educación, Año VII - Número 7 – Córdoba.
- Tenti Fanfani, Emilio (2002) “Voz socialización”, en Altamirano (comp.) *Términos críticos de la sociología de la cultura*, Buenos Aires: Paidós.
- Terigi, Flavia (2009) “La formación inicial de profesores de educación secundaria: necesidades de mejora, reconocimiento de sus límites”. *Revista de Educación* 2009, 350: 123-144: Madrid.

EPÍLOGO

El lugar y los desafíos de la universidad pública en la Argentina actual

Eduardo Rinesi

Querría considerar en estas notas un aspecto de la cuestión universitaria en los años kirchneristas que me parece que constituye una de las dimensiones fundamentales de los cambios acaecidos en este período en la vida de y en nuestras universidades. Me refiero a lo que me parece posible caracterizar como una vigorosa afirmación del carácter universal del derecho (del derecho real, concreto y efectivo) a la educación superior en la Argentina. A la afirmación –digo– del *carácter universal* de ese derecho, es decir, a la afirmación de ese derecho *como* derecho, en la medida en que uno de los rasgos que definen a los derechos, a *todos* los derechos, a los derechos, digamos así, *en tanto que derechos* (en tanto que distintos de, por ejemplo, los intereses, los privilegios o las prerrogativas, que son cosas distintas y que no tienen esta característica), es precisamente su valor universal. Los derechos, en efecto, son siempre, por definición, universales, así como los intereses son siempre, por definición, particulares. Pues bien, me parece, tratando de resumir, entonces, esta idea que querría desplegar aquí, que *los últimos años han sido años de afirmación muy significativa del derecho a la educación superior en la Argentina*.

Quiero decir: que por supuesto que el derecho a la educación superior *es* un derecho universal (un derecho de todos los ciudadanos que puedan acreditar los requisitos formativos previos exigibles), pero que ese derecho, sancionado por

la Constitución y por las leyes, no deja de ser un derecho perfectamente formal y abstracto hasta que no se ve acompañado por un conjunto de circunstancias materiales que lo hacen tangible, cercano y cierto para todo el mundo. Esto último, me parece, es lo que ha ocurrido en una medida muy significativa en estos últimos años en el país, y querría sugerir que esto ha ocurrido gracias a la acción conjugada de cuatro factores convergentes. Por un lado, en estos últimos años han terminado de consolidarse, de constituir sus equipos, de definir sus contornos y sus perfiles, muchas de las universidades nacionales creadas en ese momento de fuerte expansión del sistema que fueron los años 90. Que constituyeron, en efecto, un capítulo importante en el proceso de crecimiento del sistema universitario nacional, sólo comparable, hasta entonces, con el que había conocido ese sistema un cuarto de siglo antes, entre fines de los 60 y comienzos de los 70, cuando se habían creado, sobre todo en el interior del país, varias universidades nuevas.

En los 90, el énfasis no estuvo puesto en cambio en el interior, sino sobre todo en el conurbano bonaerense. Y por supuesto que no es necesario suponer que la creación de esas universidades nuevas que vieron la luz en esos años haya respondido a una vocación democratizadora que el gobierno que las impulsó estuvo lejos de demostrar también en otros campos. Pero ése no es el punto acá. Sea que asumamos que el proceso de creación de universidades nuevas en la última década del siglo pasado respondió al propósito estratégico de descentralizar una matrícula fuertemente concentrada alrededor de tres o cuatro mega-universidades situadas en los grandes centros urbanos del país, sea que supongamos que respondió al propósito más mezquino de restarle poder al principal partido de la oposición y de generar una nueva relación de fuerzas en el consejo de rectores, sea que conjeturemos, por fin, que respondió a intencionalidades aún más sórdidas o a la capacidad de presión sobre las autoridades nacionales de esta o aquella autoridad provincial o distrital o del tipo que fuera, lo cierto es que, *de hecho*, el efecto de esta importante creación de universidades nuevas fue altamente democratizador. En efecto, un joven de Bernal, de La Matanza o de Malvinas Argentinas tiene hoy, indudablemente, muchas más posibilidades de asistir a la universidad que las que su padre tuvo hace treinta años, y en ese sentido tiene también un *derecho* más efectivo y cierto a hacerlo.

Por otro lado, estos años que estamos transitando ahora han sido el escenario de un nuevo movimiento, de una nueva ola (de una *tercera* ola, diríamos, después de la primera, de los 60-70, a la que ya aludimos, y de la segunda, de los 90, a la que nos referíamos recién) de creación de universidades públicas

en todo el país. En este caso se ha tratado *tanto* de universidades nacionales instaladas en las provincias del interior *como* de una nueva tanda de universidades nacionales creadas en diferentes partidos del conurbano bonaerense. Sería interesante realizar una evaluación cuidadosa de este conjunto de creaciones, a favor de cada una de las cuales puede sin duda sostenerse todo lo que siempre puede sostenerse a favor de la creación de una nueva universidad, pero en contra de las cuales se han formulado también (y no siempre sin razón) algunas críticas que merecerían atención. Así, es más o menos evidente que algunas de estas universidades nuevas que se han creado revelan en su origen menos un proyecto académico original y novedoso que alguna disputa entre individuos o entre grupos pertenecientes a alguna universidad preexistente que, en vez de elegir expandirse para alcanzar, por ejemplo, una mayor cobertura geográfica, prefirió desdoblarse o crear una nueva casa salida casi de las entrañas convulsionadas de la primigenia. Y es también más o menos evidente que otras de estas universidades nuevas que han aparecido no podrían exhibir, si se les requiriera (y debería requerírseles) un programa académico, un proyecto institucional y la explicitación clara y convincente de un designio que las justificara, y que su creación responde menos a ninguna cosa de ese orden que al evidente interés que en más de un sentido tiene para las autoridades de los gobiernos locales de las provincias o de los partidos o de los municipios en los que se instalaron poder contar con una universidad nacional en su territorio.

Pero no importa. O sí (corrijo): importa, y tal vez mucho. Pero no acá. No para lo que quiero decir acá. Porque lo que quiero decir acá es que, más allá de los propósitos que hayan animado la creación de cada una de estas universidades (igual que más allá de los propósitos que en los años 90 animaron la creación de las que entonces se fundaron), el resultado efectivo, “objetivo”, de este conjunto de creaciones es, de nuevo, una ampliación significativa, un aumento enorme de las posibilidades de ejercer de manera concreta y cierta el derecho a la educación superior universitaria por parte de una gran cantidad de jóvenes para quienes ese derecho no pasaba de ser sólo formal hasta poco tiempo atrás. Es decir, una ampliación significativa del derecho a la educación superior universitaria para miles de jóvenes en muchos lugares del país. De hecho, y aun si tuviéramos motivos para sospechar las más espurias motivaciones tras la decisión de crear muchas de estas universidades recientemente fundadas en diversos sitios del país, no deberíamos dejar de constatar que para muchos jóvenes del Gran Buenos Aires, del sur del Chaco, del este de San Luis o del extremo austral del país, hoy la posibilidad de estudiar en la universidad pública

es mucho menos problemática, mucho menos costosa y mucho más cierta que lo que lo era antes o que lo que lo había sido para sus progenitores, es decir, que hoy su *derecho* a estudiar en la universidad pública es mucho menos teórico y abstracto, y mucho más efectivo y verdadero, que lo que lo era un tiempo atrás.

Por otro lado, la verdad es que, para ser francos, no tenemos *tantos* motivos para sospechar motivaciones especialmente escandalosas para estas creaciones que estamos comentando. Quiero decir: que por mucho que podamos aceptar que en esas decisiones han intervenido con mayor frecuencia que la que habría sido deseable factores exógenos a la planificación estratégica de un sistema académico integrado, no sería justo desconocer que esta ampliación de derechos que estas creaciones han tenido como consecuencia está en perfecta consonancia, es perfectamente consistente y resulta totalmente armónica con el movimiento de ampliación de *muchos otros derechos* que el actual gobierno nacional, a través del mismo Poder Ejecutivo que promovió la creación de estas universidades y del mismo Poder Legislativo que la decidió, ha impulsado también. En efecto, aunque no es el propósito de estas notas ensayar una evaluación de conjunto de las políticas implementadas por los dos gobiernos nacionales del ciclo kirchnerista, no parece ser necesario demostrar que uno de los signos ostensibles de los mismos ha sido su vocación por ampliar muy vigorosamente un conjunto grande de derechos (de derechos civiles, sociales, laborales, previsionales y de todo tipo), y por el mismo motivo tampoco parece necesario demostrar que, más allá de críticas específicas que podemos y debemos hacer a las formas en las que se decidió la creación de esta o aquella universidad en particular, o aun de varias de ellas, el espíritu general que ha presidido y aún preside todo este movimiento de creaciones es claramente coherente con el que ha animado en general la acción de estos dos últimos gobiernos en muchos otros campos. Lo que vamos a decir a continuación, también, sobre los últimos dos de los cuatro factores que, según estoy tratando de mostrar, han contribuido a la universalización del derecho a la educación superior universitaria en estos años contribuirá, espero, a volver esto evidente.

En efecto, el tercero de estos cuatro factores que estamos apuntando revela la firme vocación de los dos gobiernos kirchneristas por favorecer la incorporación efectiva de los jóvenes al sistema educativo formal, por garantizar su escolarización y su avance en niveles de estudios que hasta hace poco sólo eran alcanzados por un porcentaje reducido de ellos. Me refiero al impulso y a la sanción de la Ley Nacional de Educación, que vuelve obligatoria la educación secundaria para todos los adolescentes y jóvenes del país, que levanta conside-

rablemente el nivel mínimo de educación que les puede y debe ser exigido, y que de ese modo favorece la integración social y cultural de muchísimas chicas y muchísimos muchachos que hasta acá no tenían la obligación, ni muchas veces tampoco la posibilidad, de avanzar en sus estudios más allá del nivel primario. Sobre todo porque esa obligatoriedad de la escuela media se ha visto acompañada en estos años por otras políticas gubernamentales que la ha vuelto también una posibilidad más cierta para aquellos jóvenes a quienes se dirige, y a los que se ha buscado alcanzar también, para hacer posible el cumplimiento de esa norma y el avance en sus estudios, por otras disposiciones, que van desde la muy publicitada construcción de una masiva cantidad de escuelas en todo el país hasta la puesta en funcionamiento de un sistema de becas muy amplio y extendido, que ha facilitado enormemente la prosecución de los estudios para muchísimos adolescentes y jóvenes a los que de otro modo les habría sido muy difícil sostenerlos.

Desde luego, cuento entre estas políticas de estímulo al desarrollo y sostenimiento de los estudios secundarios la que posiblemente sea la más potente e importante decisión de política social y educativa de este gobierno: la implementación de la Asignación Universal por Hijo, que, más allá de que establece la obligatoriedad de la presentación de la constancia de escolaridad de los hijos de las familias que la perciben, crea las condiciones materiales indispensables para hacer posible esa asistencia de los chicos a la escuela, a la que concurren hoy, como era esperable, más estudiantes que antes, y que *terminan* hoy, también, mayor cantidad de jóvenes que ayer. (Que esto deba atribuirse a los efectos de la AUH, a la mejoría de la situación económica general o algún o algunos otros factores, es algo que debe ser, y que está siendo, en este mismo momento, estudiado con cuidado. De hecho, un grupo de universidades públicas está estudiando ahora, en virtud de un convenio suscripto con el Ministerio de Educación de la Nación, el efecto educativo de la AUH en todo el territorio del país. Por lo que lo que acá estoy sugiriendo debe entenderse por ahora como una conjetura, aunque me permito sostener que se trata de una conjetura razonable.) Éste es el punto fundamental que me interesaba destacar, ya que esta mayor cantidad de jóvenes que terminan hoy (y que terminarán en los años próximos) la escuela secundaria es también la mayor cantidad de jóvenes que, impulsados adicionalmente a ello por la creación de nuevas universidades a la que aludíamos antes, y que en muchas ocasiones les ofrece hoy la posibilidad de estudiar sin tener que realizar grandes desplazamientos ni esfuerzos adicionales especialmente gravosos, pueden aspirar inmediatamente después a continuar

sus estudios en la universidad. La universalización de la obligación (que implica la universalización del derecho real y efectivo) a la educación media es uno de los elementos decisivos que favorece la universalización y efectivización del derecho a los estudios superiores.

Por último, debe computarse entre los factores que han contribuido en los últimos años a hacer más real y más efectivo, más material, más concreto, el derecho a la educación superior para muchos estudiantes, el despliegue de un ambicioso sistema de becas, promovido por el propio Ministerio de Educación de la Nación, para el propio sistema universitario. Quiero decir: no sólo que se han consolidado las universidades creadas en los años anteriores, no sólo que se han creado numerosas universidades nuevas, no sólo que se ha promovido que más estudiantes terminen la escuela secundaria, sino que, para aquellos que ya la terminaron y que entraron a la universidad, un activo sistema de ayudas económicas bajo la forma de diversos tipos de becas ha buscado sostenerlos en los estudios superiores, permitirles avanzar en ellos y facilitarles su finalización. El Plan Nacional de Becas Universitarias, el plan de Becas “Bicentenario” de apoyo a las carreras científico-técnicas, el Programa Nacional de Becas para Carreras de grado en el Área de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, constituyen otras tantas estrategias de apoyo a los estudios superiores de miles y miles de jóvenes a los que de otro modo, quizás, esos estudios les resultarían mucho más costosos, o les demandarían más tiempo, o les representarían un sacrificio mucho más difícil de sostener.

Pues bien: lo que estoy intentando sugerir, en resumen, es que la convergencia de estos cuatro factores que acabamos de apuntar ha tenido como resultado una ampliación muy grande de las posibilidades de los jóvenes de acceder a la educación superior universitaria, y lo que decíamos al principio, y me gustaría repetir ahora, es que esta ampliación muy grande de esas posibilidades es lo que nos permite sostener que hoy, quizás por primera vez, puede hablarse sin eufemismos y en un sentido muy concreto de la existencia de un *derecho* (de un derecho, es decir –repito–: de un derecho *universal*) a la educación superior universitaria en la Argentina. Si esto es cierto, estamos ante un cambio importantísimo en el modo de pensarse, de percibirse, de representarnos la universidad en el país. Porque, en efecto, creo que es posible sostener que la educación universitaria *nunca antes fue considerada, en la Argentina (quizás porque nunca antes fue considerada en ningún lado), un derecho universal*. La universidad tal como la conocemos, desde su remoto origen en las sociedades de la Europa medieval, fue siempre una institución destinada a formar a las élites

—a ciertas específicas élites: clericales, profesorales, gubernamentales— para las que estaba reservada. Y eso ha sido así a lo largo de los siglos sin que durante todos esos siglos se hayan levantado frente a eso muchas voces disonantes. Ni siquiera movimientos enteramente reivindicables y de signo indudablemente progresista, como el argentino del año 1918 o el francés de medio siglo después, que fueron sin duda democratizadores en el sentido de que permitieron revisar las jerarquías internas que regían la institución, sus prácticas y sus tradiciones, tuvieron nunca entre sus propósitos el de favorecer una universalización de un derecho que nunca se había pensado verdaderamente como tal: que siempre se había pensado más bien, y que se siguió pensando, durante mucho tiempo, como la prerrogativa de un grupo social bien identificado.

Y esto (concentrémonos en la Argentina, que es lo que aquí nos interesa) se explica perfectamente: en un país en el que la enorme mayoría de la población no había cursado los estudios intermedios que eran requisito para el acceso a los estudios superiores, y en que la naturaleza de la organización social, económica y política no volvía a estos últimos indispensables más que para un pequeño grupo, la representación de estos estudios superiores como un derecho universal habría sido totalmente disparatada. *Hoy ya no lo es*, pero quiero subrayar que en la caracterización de ese “hoy” han jugado un papel decisivo, durante estos últimos años que vivimos, el conjunto de factores que apuntábamos recién como causas de la enorme ampliación de las posibilidades efectivas de realizar esos estudios para muchísimos jóvenes que claramente no pertenecen a ese pequeño grupo sino que integran los vastos sectores sociales populares tradicionalmente marginados de la educación universitaria, y hasta no hace mucho también de la secundaria. *Hoy, cuando no hay que desplazarse cientos de kilómetros para poder asistir a la universidad, cuando se cuenta con ayudas económicas diversas para hacerlo, y cuando la educación secundaria es una obligación, la educación universitaria puede ser pensada, sí, como un derecho*. Me gustaría indicar ahora, siquiera brevemente, qué implica que la educación universitaria pueda ser pensada (repito: quizás por primera vez) como un derecho, porque me parece que aquí radican los principales desafíos que tenemos hoy, en el país y sobre todo en la propia universidad, en este campo.

En primer lugar, que la educación universitaria pueda ser pensada hoy como un derecho nos pone frente a la obligación de que esa educación, en todas las universidades públicas del país, sea una educación del más alto nivel. La educación universitaria no sería un derecho (es decir, también repito: un derecho *universal*) si existiera en el sistema universitario público argentino una división

entre universidades “de primera” y universidades “de segunda”, si la ampliación de la matrícula universitaria, si la expansión del alcance y de la posibilidad de incorporar mayor cantidad de jóvenes al sistema de educación superior universitaria en el país, se hiciera por medio de la creación de universidades de una calidad inferior o de la naturalización de una suerte de división del trabajo de formación de profesionales que reservara a algunas universidades la tarea de formar profesionales de excelencia y a otras la de arreglárselas más o menos como pudieran con jóvenes a los que no se les supusiera reservado ese destino. Si por casualidad incurriéramos en ese despropósito terrible no estaríamos haciendo otra cosa que convalidar la idea de que la educación *verdaderamente* superior no puede dejar de ser para unos pocos, y de que la gran mayoría de los jóvenes argentinos no están llamados a gozar de ese privilegio. *El derecho a la educación superior sólo puede ser, si no quiere traicionarse a sí mismo como derecho, es decir, como derecho universal, un derecho a la educación superior del más alto nivel.*

Se dirá, sin embargo (se dice: todo el tiempo), que no es posible garantizar esta educación superior del más alto nivel para una población estudiantil a la que, cuando se discute esta importantísima cuestión, suele caracterizarse menos por sus potencialidades que por lo que se presenta como sus carencias y sus déficits: de capital cultural, de capital educativo, de capital social, de capital simbólico, de capital, de libros, de bibliotecas en las casas, de hábitos de estudio, de tradición universitaria familiar... Esta caracterización de muchos (de muchos miles) de los “nuevos” estudiantes universitarios que tiene la Argentina como sujetos —como diría Macedonio Fernández— *llenos de carencias*, junto a una mirada naturalizadora del fracaso que más o menos inexorablemente, según se sugiere muchas veces, debería coronar el vano esfuerzo de estos estudiantes por avanzar en sus estudios universitarios, por terminarlos, por aprender, está en la base, con demasiada frecuencia, de la aceptación (indiferente o resignada en el mejor de los casos, autoconfirmatoria en el peor) del modo en que *la universidad* fracasa en su designio de ayudar a estos estudiantes a aprender, a avanzar, a recibirse. No se gana nada si logramos dejar la representación según la cual un sistema universitario grande debe contener universidades de primera y universidades de segunda sólo para echarnos en los brazos de la representación según la cual un sistema universitario grande contiene estudiantes de primera, destinados a triunfar, y estudiantes de segunda, condenados al fracaso.

No. Y querría ser enfático: *no son los estudiantes* los que fracasan cuando la universidad no logra (no digamos ya cuando no se propone) que ellos aprendan, avancen, se reciban. *Es la universidad la que fracasa*, es la universidad la que no

está a la altura de su misión. Que es la de garantizar el ejercicio efectivo de ese *derecho* a la educación superior a todo el mundo. He intentado argumentar a favor de la idea de que hoy, en la Argentina, podemos pensar ese derecho a la educación superior universitaria *como* un derecho. Pero pensar ese derecho como tal derecho no implica solamente celebrar que más chicas y muchachos pueden terminar la escuela secundaria *e intentar* ingresar a, y luego transitar por, una universidad que durante todo ese tiempo no deja de mirarlos con recelo y con la íntima sospecha de que van a fracasar, y que después, cuando fracasan, confirma lo que ya sabía sobre ellos, se dice a sí misma alguna cosa (que hasta puede ser alguna cosa más o menos marxista) sobre *la reproduction des inégalités*, y se felicita por no haber, demagógicamente, “bajado el nivel”. ¿Y si hubiera otra posibilidad? ¿Y si esa dicotomía, esa presunta oposición entre “nivel” y “masividad” fuera falsa, o ideológica, o no revelara otra cosa que nuestra prejuiciosa falta de imaginación? ¿Y si la universidad se planteara, frente a la cantidad de chicas y muchachos que, provenientes de una escuela media sobre cuyas insuficiencias no es necesario que nos extendamos acá, “no saben” una cantidad de cosas, si la universidad se planteara, por ejemplo –digo, sugiero–, *enseñarles*? Resumo entonces la segunda consecuencia que se deriva de pensar –como aquí estoy sugiriendo que hoy, quizás por primera vez, puede pensarse– la educación superior como un derecho: *la universidad tiene que plantearse como una tarea fundamental, central, decisiva, como una tarea de primer orden, la tarea de enseñar*.

Que por supuesto está lejos de ser la única tarea que tiene para cumplir la universidad. En efecto: por sólo mencionar una sola de las *otras* tareas que tiene la universidad además de ésta de *enseñar*, apuntemos también la de *aprender* (la de *investigar*), que no sólo es también fundamental sino que además lleva mucho esfuerzo, mucho tiempo, muchos recursos. Y que en los últimos años, en estos últimos años kirchneristas a los que se refieren estas reflexiones y este libro, ha sido abundantemente regada, desde el propio sistema nacional de Ciencia y Técnica, por una gran cantidad de recursos económicos y de todo tipo que hicieron posible su despliegue y su fortalecimiento. Lo cual, por supuesto, está muy bien, y debería formar parte también de cualquier evaluación de conjunto sobre estos años kirchneristas en la universidad. Porque, en efecto, una de las novedades más salientes de estos años, y una de las que ha cambiado más visiblemente el paisaje de nuestras universidades, es el fuerte crecimiento de los incentivos económicos y académicos con los que hoy cuentan los profesores universitarios, los investigadores-docentes universitarios, para el desarrollo de una intensa, rica e importante actividad de investigación científica.

Esa importante novedad, esa sin duda auspiciosa situación en la que se encuentra hoy la actividad investigativa en nuestras universidades, puede sin embargo tener como contrapartida menos favorable, como efecto (acaso) no deseado, que los investigadores-docentes, fuertemente impulsados por todos estos incentivos hacia esa actividad, fuertemente motivados para hacer de ella una parte importante, decisiva, de su tarea como universitarios, empiecen a encontrar su *otra* tarea, su tarea formativa, su tarea docente, como menos estimulante o menos valorada. De hecho, no se equivocan quienes tienen esta última percepción, toda vez que los diversos sistemas de evaluación de la que los investigadores-docentes suelen ser objeto (un poco en virtud de la propia naturaleza de su tarea, otro poco en virtud de los cambios que han operado en los modos en que la misma se practica las fuertes transformaciones ocurridas en el país en la última década del siglo pasado *y no revertidas, sino más bien todo lo contrario, desde entonces*) tienden con cada vez mayor frecuencia a tasar las actividades vinculadas con el campo de la investigación (desarrollo y dirección de proyectos, publicación –en cierto tipo específico de revistas, sometidas a cierto tipo específico de rituales– de sus resultados, etc.) a un valor mucho más alto que el cada vez más módico que se reconoce a las actividades formativas. En ese contexto, no es raro que muchos investigadores-docentes empiecen a percibir la parte de “docencia” de su rol en la universidad cada vez menos como eso que, en un sentido importante, *define* su lugar en esa institución, y cada vez más, en cambio, como un impuesto o un gravamen: como una “carga” –como se dice con cada vez mayor frecuencia en muchas universidades públicas argentinas– que los aleja de lo que verdaderamente (les) importa.

Por otro lado, debe apuntarse que en muchos casos ese fuerte impulso a la actividad de investigación, materializado bajo la forma de becas, de subsidios, de incentivos económicos diversos, está asociado (y se ha ido asociando cada vez más) a la búsqueda y obtención, por parte de los investigadores *junior*, de titulaciones académicas de posgrado, o –en el caso de los investigadores *senior*– a la dirección o acompañamiento de esos investigadores *junior* que buscan con cada vez mayor frecuencia (y con cada vez mayor compromiso, ante las entidades que financian sus carreras, de obtenerlas en plazos acotados y tendencialmente decrecientes: sobre este disparate habría que conversar también un rato largo) esas titulaciones. En otras ocasiones he criticado el tipo de pensamiento, decididamente fetichista, que supone que es intrínsecamente bueno para las personas ser *master* o *doctor* o *posdoctor*, y que es igualmente bueno para los países contar con gran cantidad de *masters*, *doctores* y *posdoctores*. No voy a volver sobre ese

asunto acá, pero permítaseme decir que me parece más o menos evidente que, cuando para hacer posibles altas tasas de graduación en esos niveles de posgrado sobre la base del supuesto de que es muy bueno que mucha gente se gradúe de esas cosas, se invita a los estudiantes (como se lo está haciendo con creciente frecuencia) a producir tesis cada vez menos ambiciosas y más cortas, a no “distrarse” aprendiendo ninguna cosa que no esté inmediatamente vinculada con el tema que “trabaja” (es decir: cuando se alienta su ignorancia y su incultura y se hace de ellas sinónimos o condición de la “excelencia” que por la vía de toda esta serie de escrupulosas castraciones se espera conquistar), cuando cualquier individuo que mientras prepara su tesis doctoral sobre historia latinoamericana tiene la ocurrencia de leer un libro sobre la Revolución Francesa corre el serio riesgo de ser tildado de generalista y de “chantapufi” y de ser expulsado de la comunidad de los científicos verdaderamente serios, que me parece más o menos evidente, digo, que, en un contexto semejante, que alguien reciba el título de doctor no quiere decir nada de nada sobre su cultura, su capacidad ni sus merecimientos, y que un país tenga muchos o pocos doctores tampoco quiere decir nada de nada sobre nada.

Pero éste no es el tema acá, y no quiero insistir sobre este punto. Lo que sí quiero subrayar es que el fuerte impulso dado desde hace ya unos cuantos años a este tipo de carrera de conquista de titulaciones académicas y el amplio financiamiento que en este último período ha acompañado las vocaciones por seguir estas carreras ha generado una altísima demanda de profesores de esos cursos de posgrado por parte de cantidades de instituciones (públicas o privadas) que han encontrado en el dictado de esos cursos una posibilidad tan interesante desde el punto de vista académico para sus propios profesores como atractiva desde el punto de vista económico para sus presupuestos. Y es así que han florecido primaveralmente, a lo largo de los últimos lustros, cantidades enormes de cursos y carreras de posgrado que tienen una muy alta demanda, y que como consecuencia de eso demandan ellos mismos, por su parte, la participación de una gran cantidad de profesores en condiciones de dictarlos. Como estos cursos y carreras de posgrado están fuertemente estimulados, y como se supone, erróneamente, que dictar estos cursos de posgrado es más difícil, más meritorio o más estimable que dictar cursos de grado, estos cursos suelen ser mejor remunerados y ofrecer mayor prestigio o una línea más vistosa en el *curriculum vitae* de sus docentes, lo cual pone a los profesores con mayores calificaciones académicas ante la fuerte tentación de dedicar una parte importante del tiempo que consagran a la docencia a estos cursos de posgrado, dejando los

del grado para los colegas más jóvenes, para los menos formados, para los que están haciendo sus primeras armas o son menos ambiciosos o, simplemente, como se escucha a veces, para aquellos a los que “les gusta enseñar”.

Así, hay un doble movimiento de tracción muy fuerte que opera hoy sobre los investigadores-docentes de nuestras universidades. Uno es el que los impulsa a privilegiar su actividad de investigación por sobre su actividad de docencia. El otro, el que los mueve a privilegiar su docencia de posgrado por sobre su docencia de grado. El resultado combinado de ambos movimientos es evidente hoy en todas nuestras universidades, donde rige —en las propias representaciones de muchísimos colegas— una jerarquía tácita que privilegia al “investigador” sobre el “enseñante” y al que enseña en el posgrado (preferentemente dirigiendo tesis doctorales y posdoctorales) sobre el que *apenas* se ocupa de la formación inicial de las multitudes de estudiantes que llenan las aulas de los cursos iniciales. Lo que aquí quiero decir es que, incluso más allá de que esta situación y estas jerarquías nos resulten más o menos justas o simpáticas (a mí me resultan extraordinariamente injustas y antipáticas), esta situación objetiva plantea un problema serio en relación con lo que más arriba yo intentaba mostrar que constituye hoy un desafío fundamental para nuestras universidades *si es que acaso nuestras universidades quieren estar a la altura de este desafío histórico que hoy tienen por delante, que es el de contribuir a la expansión y garantizar el ejercicio del derecho a la educación que ellas proporcionan*. Se hace muy difícil estar a la altura de ese desafío (que no es un desafío que se hayan dado a sí mismas, hay que decirlo, las universidades, sino que les viene impuesto *desde fuera de sí mismas*, sea que atribuyamos esa exigencia o esta imposición a la vocación democratizadora de un gobierno preocupado por la expansión de los derechos de sus ciudadanos o que, menos concesivamente, la imputemos a la dinámica política en la que ese gobierno, de hecho y más allá de cualquier juicio sobre sus intenciones o su vocación, inscribe sus acciones), se hace muy difícil —digo— estar a la altura de ese desafío, que es el desafío enorme de *enseñar*, si enseñar nos parece una carga insoportable, o si estamos íntimamente convencidos de que, para los académicos que trabajan en la universidad, es un destino de segunda.

Por eso, y porque es importante que las universidades públicas argentinas sí estén a la altura del histórico desafío que esta hora les propone, es necesario generar los estímulos y los incentivos que pongan a la enseñanza, y sobre todo a la enseñanza de grado, y sobre todo a la enseñanza en los cursos más masivos, donde nuestras universidades fracasan más ruidosamente en su misión de enseñar y de lograr que los estudiantes aprendan (aprendan y aprueben y avancen y

consigan recibirse), en un lugar de decidido privilegio. *Es necesario estimular e incentivar la enseñanza.* La enseñanza, vuelvo a decirlo, del más alto nivel, porque cualquier opción distinta a ésta no haría más que reproducir las distancias que un movimiento verdadero de universalización de un derecho que hasta ahora no lo era, o sólo lo era de manera abstracta y formal, debe empeñarse en diluir. Es necesario lograr que nuestros mejores profesores encuentren el máximo interés en hacer los mayores esfuerzos, en los cursos de grado de nuestras universidades, porque sus estudiantes aprendan lo que ellos deben esmerarse en enseñar. Ése debe ser, me parece a mí, un objetivo de la política universitaria de los años por venir, si no queremos que las fuertes pulsiones jerarquizantes, anti-igualitarias, antidemocráticas, impuestas sobre la vida universitaria en años pasados, *pero internalizadas por los miembros de la comunidad universitaria hasta un punto que vuelve muy difícil, ahora, removerlas (y que los dos gobiernos kirchneristas analizados a lo largo de este libro no parecen, de hecho, haberse propuesto remover)*, atenten contra la lógica igualitarista y democrática de expansión de los derechos que forma la mejor parte del clima de esta época que vivimos.

Es necesario entonces, vuelvo a escribirlo, incentivar a nuestros mejores profesores (y uso con toda intención el verbo *incentivar*, que se usó y se sigue usando para nombrar el mecanismo por el cual se produjeron algunos de los descarríos que ahora nos preocupan) a poner toda su energía en la tarea de enseñar en los cursos masivos de las carreras de grado de nuestras universidades públicas. Es posible que esto pueda hacerse de múltiples maneras, no sólo ni fundamentalmente monetarias. Pero si acaso resultara que el órgano más sensible de éstos, nuestros mejores profesores, fuera el que cierto viejo general argentino dictaminó una vez que era el de todos los humanos, pues entonces habrá que promover estímulos materiales, económicos, monetarios (además, desde ya, de los simbólicos y los curriculares) para hacer esto posible. En esta tarea deben empeñarse las autoridades educativas nacionales, las autoridades universitarias y también las autoridades del sistema nacional de Ciencia y Técnica, con las que aquellas otras deben trabajar intensamente para idear los mecanismos de articulación más adecuados para alcanzar este objetivo. Sería muy penoso que, en medio de un proceso general de ampliación muy evidente de un conjunto grande de derechos de los más diversos tipos (civiles, sociales, laborales, previsionales, educativos: no voy a hacer la lista de lo mucho que en estos años se avanzó en todos estos campos), en las universidades públicas argentinas nos dedicáramos, en vez de a preguntarnos cómo nos convertimos en agentes activos de este movimiento de democratización, de expansión de

derechos, de creación de nuevos horizontes de posibilidades, a perseverar, ciegos a todo, en el cumplimiento de los absurdos rituales, en la creencia en los absurdos valores y en la práctica de los absurdos mecanismos de reproducción del sistema de jerarquías y exclusiones forjado en años, no tan lejanos, que todos nos preciamos de considerar infaustos y escandalosos y neoliberales y terribles, pero cuyos antidemocráticos principios todos hemos internalizado mucho más que lo que nos gusta suponer.

Sobre los autores

Ignacio Aranciaga

Licenciado en Trabajo Social (UNPA). Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad. Doctorando en Tecnología Educativa: e-learning y gestión del conocimiento. Co-Director Maestría Educación en Entornos Virtuales UNPA. Director del Programa de Formación de Grado de la Lic. en Trabajo Social UACO-UNPA.

María de Luján Burke

Licenciada en Ciencia Política. Especialista en Política y Gestión de la Educación Superior /Unigestión UBA UNL UNR. Becaria doctoral CONICET Tipo II con sede en la UNR. Docente investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Temas de interés: políticas universitarias; políticas de evaluación y acreditación de la educación superior.

Agustín Campero

Licenciado en Economía UBA. Maestría en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (UNGS, IDES, centro redes). Actualmente es Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Facultad Regional Buenos Aires de la Universidad Tecnológica Nacional. Ex Secretario de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Fue miembro del Grupo de Asistencia Técnica del plan estratégico de I&D del CIN.

Rocío Casajús

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Cursa la Maestría “Ciencia, Tecnología y Sociedad” de la Universidad Nacional de Quilmes. Investiga sobre políticas públicas para universidades nacionales, programas de mejora de la calidad de enseñanza en instituciones universitarias, procesos de formación y configuración profesional de funcionarios públicos.

Adriana Chiroleu

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO y Universidad de Brasilia). Investigadora Independiente del CONICET y Profesora titular de la Universidad Nacional de Rosario. Está especializada en temas de política universitaria en Argentina y América Latina.

Sabina Frederic

Antropóloga Social (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA) y Ph.D en Antropología por la Universidad de Utrecht, Holanda. Profesora-investigadora Asociada de la Universidad Nacional de Quilmes e Investigadora Adjunta del CONICET. Área de interés: estudio etnográfico de las configuraciones profesionales y las moralidades de: políticos, policías y militares.

Luciana Garatte

Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO/Argentina). Profesora en Ciencias de la Educación (UNLP). Docente e investigadora de la UNLP y becaria de posgrado del CONICET 2007-2012 con sede en la UNQ. Temas de interés: relaciones entre el Estado y las universidades, grupos académicos universitarios, evaluación universitaria.

Oswaldo Iazzetta

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO y Universidad de Brasilia). Es Investigador Principal del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario y Profesor titular de dicha universidad. Está especializado en temas de Estado y Políticas Públicas.

Graciela Krichesky

Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (UBA). Candidata a Doctora en Educación por la Universidad de Sevilla. Investigadora Docente

de la UNGS y Directora del Área de Investigación de Fundación Cimientos. Dirige y ha participado de investigaciones que enfocan la formación docente y la inclusión en la escuela secundaria.

Lionel Korsunsky

Licenciado en Sociología y Magíster en Ingeniería de la Innovación (Universidad de Bologna). Responsable del Área de Desarrollo de la Investigación y Cooperación Académica de la Secretaría de Investigación, Universidad Nacional de General Sarmiento. Área de Interés: Gestión de la CyT y Cooperación Internacional en universidades.

Hugo Marengo

Licenciado en Comunicación Social, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Cursa la Maestría en Política y Gestión de la Educación Superior (CEI-UNR). Prof. Adjunto Materia “Comunicación y Discurso Político” de la Carrera Licenciatura en Comunicación Social. Director del Área Operativa-Administrativa de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR. Área de interés: educación superior y medios de comunicación.

Mónica Marquina

Doctora en Educación Superior. Licenciada en Ciencias de la Educación. Master of Arts in Higher Education Administration (Boston College). Profesora-investigadora de la UNGS en Política Educativa y en Educación Comparada. Coordinadora de Formación del Instituto del Desarrollo Humano de la UNGS. Directora de la Especialización en Política y Gestión Universitaria (UNGS). Área de interés: profesión académica, evaluación universitaria, políticas universitarias.

Carlos Mazzola

Doctor en Ciencias de la Educación. Profesor responsable de Sociología en la Carrera de Psicología UTN. Coordinador de las Carreras de Posgrado de Maestría y Especialización en Educación Superior UNSL. Asesor de Posgrado en la UTN, Facultad Regional Buenos Aires.

Carlos Pérez Rasetti

Profesor de Letras. Profesor investigador de la UNPA. Dirige la Maestría en Educación Superior de la Universidad Nacional de La Matanza. Secretario

Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (SPU). Se especializa en temas de política, evaluación y planificación de la educación superior. Fue rector de la UNPA y miembro de la CONEAU.

Eduardo Rinesi

Licenciado en Ciencia Política por la UNR. Magíster en Ciencias Sociales por la FLACSO (Buenos Aires) y Doctor en Filosofía por la USP (San Pablo, Brasil). Autor de diversos libros sobre teoría social y filosofía política. Actualmente Rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Laura Rovelli

Licenciada en Ciencia Política (UBA) y Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Becaria de posgrado del CONICET 2005-2010. Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de La Plata. Candidata a doctora del Programa de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Área de interés: movilidad académica, lógicas institucionales y actividad científica en universidades nacionales.

Germán Soprano

Magíster en Sociología y Doctor en Antropología Social. Profesor de Historia. Es investigador asistente del CONICET y profesor en la Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de La Plata. Especializado en temas de historia argentina contemporánea, teoría política y del Estado y antropología de la política. Área de interés: estudios etnográficos e históricos sobre funcionarios estatales y dirigentes políticos.

Claudio Suasnábar

Doctor en Ciencias Sociales y Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la FLACSO/Argentina. Prof. en Ciencias de la Educación (UNLP). Profesor de Política y Legislación de la Educación y de Historia y Política del Sistema Educativo en la UNLP. Coordinador del Observatorio Sindical de Políticas Universitarias de la CONADU. Áreas de interés: política educativa, políticas universitarias e historia reciente del campo intelectual de la educación.

La **Colección Educación** de la Universidad Nacional de General Sarmiento reúne la producción editorial que resulta de las investigaciones, actividades y desarrollos en las áreas temáticas de educación, pedagogía, programación de la educación, política educativa, historia de la educación y didáctica. Estas líneas de investigación y docencia son fundamentales en el proyecto académico de la UNGS y tienen un desarrollo constante y permanente.

Los trabajos que recoge este libro tienen como eje organizador las políticas universitarias desarrolladas durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Las mismas son abordadas desde distintas ópticas que se ponen en diálogo entre sí y que son fruto tanto de la pluralidad de pensamiento de los autores como de sus diversos orígenes disciplinares. Procura el libro, en tal sentido, construir conocimiento sobre un período que, por su proximidad en el tiempo y porque aún está en pleno desarrollo, no permite todavía efectuar balances definitivos.

La RIEPESAL, Red Interuniversitaria para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina, en la que se enmarcan estos textos, fue conformada en 2004 teniendo como sede el Instituto de Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. La misma cuenta con la participación de investigadores de esa institución y de las universidades nacionales de San Luis, Patagonia Austral y Rosario y la colaboración de académicos de las universidades nacionales de Quilmes y La Plata.

Colección Educación
Universidad Nacional
de General Sarmiento



www.ungs.edu.ar/ediciones

