

PENSAMIENTO UNIVERSITARIO



evaluación - posgrado - ciencia - docencia -
investigación - autonomía

*Juan Carlos Del Bello - Daniel Cano - Sonia Alvarez -
María Elina Estebáñez - Roberto A. Follari*

títulos - gestión universitaria - didáctica -
educación superior no universitaria

*Pedro Krotsch - Edith Litwin - Emilio F. Mignone -
Marcela Mollis - Augusto Perez Lindo -
Graciela C. Riquelme*

Oficina de Publicaciones - Ciclo Básico Común - UBA

AÑO 4 N° 4/5 - BUENOS AIRES, AGOSTO DE 1996 - ISSN 0327 - 9901 -

SUMARIO

■ Presentación. *Pedro Krotsch* 1

ARTÍCULOS

3 Combates y debates sobre la evaluación de la calidad en la Argentina
Sonia Alvarez

18 Ciencia en la universidad. Una visión global de las actividades científicas en la UBA.
María Elina Estebáñez

29 Docentes universitarios argentinos: no hagan olas
Roberto A. Follari

43 El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación.
Pedro Krotsch

57 Algunas reflexiones en torno a la enseñanza en la Universidad
Edith Litwin

ENTREVISTA

■ *Juan Carlos Del Bello* 67

Daniel Cano 75

ARTÍCULOS

83 Título académico, habilitación profesional e incumbencias
Emilio F. Mignone

102 El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada.
Marcela Mollis

116 Gestión universitaria: diagnóstico y alternativas
Augusto Pérez Lindo

129 La Educación Superior no Universitaria en la encrucijada
Graciela C. Riquelme



Oficina de Publicaciones
Ciclo Básico Común
Universidad de Buenos Aires



Presentación

LA POLÉMICA UNIVERSITARIA HA SIDO INTENSA EN LOS ÚLTIMOS MESES. LAS CONTROVERSIAS Y ENFRENTAMIENTOS EN TORNO A LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR 24.521 Y LA POSTERIOR IMPUGNACIÓN DE ÉSTA POR PARTE DE DISTINTAS UNIVERSIDADES, NO DEJARON NECESARIAMENTE COMO SALDO UN CONOCIMIENTO MÁS PROFUNDO DEL ESTADO Y EL DEVENIR DE LA UNIVERSIDAD ARGENTINA.

LA DISCUSIÓN -INSTALADA COMO CONFLICTO EN LOS MEDIOS- TUVO LUGAR EN ESA REGIÓN EN QUE LAS CUESTIONES UNIVERSITARIAS SE VUELVEN ENFRENTAMIENTOS CARGADOS DE CONNOTACIONES POLÍTICAS EXTRAUNIVERSITARIAS. EN ESE ESCENARIO LOS PROTAGONISTAS FUERON DISTINTOS Y VARIADOS, ASÍ COMO NOTABLE LA AUSENCIA DE LOS DOCENTES E INVESTIGADORES EN SU CALIDAD DE ACADÉMICOS. EN EL CONTEXTO DE UN SISTEMA CADA VEZ MÁS COMPLEJO -EN TÉRMINOS DE LOS INTERESES QUE INTERVIENEN EN EL JUEGO UNIVERSITARIO- ESTA AUSENCIA REVISTE GRAVEDAD, MÁS TODAVÍA CUANDO BAJO LOS FUEGOS ENTRECruzADOS ESTÁ LA UNIVERSIDAD CON SUS PROBLEMAS COTIDIANOS, PERO TAMBIÉN CON SU CAPACIDAD PARA DAR VIDA A LA INVESTIGACIÓN Y LA DOCENCIA BAJO CONDICIONES QUE LA MAYORÍA DE LAS VECES NO SON LAS MÁS ADECUADAS.

A TRECE AÑOS DE VIGENCIA DE LA DEMOCRACIA NO SE PERCIBEN LINEAMIENTOS GENUINOS QUE PERMITAN AVIZORAR UN FUTURO PARA UNA UNIVERSIDAD QUE, COMO LA ARGENTINA, HA SIDO SEVERA Y DURAMENTE CASTIGADA DURANTE DÉCADAS. MÁS ALLÁ DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS RUTINAS DISCIPLINARIAS, SE HACE CADA VEZ MÁS NECESARIA LA CONSTRUCCIÓN

DE UN HORIZONTE COLECTIVO CON VOLUNTAD DE AVENTURARSE A ARGUMENTAR ACERCA DE LAS INCERTIDUMBRES DEL FUTURO Y SOBRE UNA MISIÓN POSIBLE PARA LA INSTITUCIÓN: QUÉ HACER FRENTE A LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN QUE MODIFICAN RADICALMENTE LAS FORMAS TRADICIONALES DE INSERCIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD? CUÁL ES EL ROL DIFERENCIAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS FRENTE A LA INVESTIGACIÓN Y EL MERCADO? CÓMO INTEGRAR DOCENCIA, INVESTIGACIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL EN UN CONTEXTO EN EL QUE EL PUESTO DE TRABAJO SE DESVANECE? CUÁL ES EL PAPEL DE LOS DISTINTOS CAMPOS DISCIPLINARIOS FRENTE A LO ANTERIOR? Y ASÍ PODRÍAMOS SEGUIR CONSTRUYENDO PREGUNTAS.

EN UN MUNDO CARACTERIZADO POR LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA E INFORMÁTICA, LA CRECIENTE DUALIZACIÓN SOCIAL Y EN EL CONTEXTO DE UNA CRISIS DE LOS PARADIGMAS EPISTEMOLÓGICOS, SE HACE CADA VEZ MÁS NECESARIO FORTALECER LA CAPACIDAD DE LA UNIVERSIDAD COMO COMUNIDAD INTERPRETATIVA COMPROMETIDA A DESENTRAÑAR Y ASUMIR EL PAPEL QUE LE CABE EN LA SOCIEDAD. ES DESDE AQUÍ QUE ADQUIEREN SENTIDO Y DEBERÍAN DISCUTIRSE CUESTIONES QUE SON UTILIZADAS HOY COMO LATIGUILLOS PARA LA CONFRONTACIÓN. INSERTADAS EN ESA PROBLEMÁTICA GENERAL LAS CUESTIONES ESPECÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD ADQUIRIRÁN UNA DIMENSIÓN, MÁS ALLÁ DE LA MERA GEOMETRÍA PRESUPUESTARIA O TECNOCRÁTICA, QUE PERMITIRÁ LLEVAR ADELANTE UN DEBATE CUYA RESPONSABILIDAD FUNDAMENTAL ES DE LOS UNIVERSITARIOS Y QUE OTORGARÁ SENTIDO Y LEGITIMIDAD A LA AUTONOMÍA.

ES CON ESTA ORIENTACIÓN QUE NOS INTERESA DESTACAR LA REALIZACIÓN, EN SEPTIEMBRE DEL '95, DEL PRIMER ENCUENTRO NACIONAL "LA UNIVERSIDAD COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN". ORGANIZADO POR DISTINTAS UNIDADES ACADÉMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, EL EVENTO ESTUVO ORIENTADO FUNDAMENTALMENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE UN CAMPO AUTÓNOMO DE INVESTIGACIÓN Y REFLEXIÓN SOBRE LA UNIVERSIDAD.

PORQUE PENSAMOS QUE EVENTOS COMO EL PRIMER ENCUENTRO NACIONAL REALIZADOS EN LA BASE DEL SISTEMA, SOLIDARIOS EN CUANTO A LA COMUNICACIÓN ENTRE LOS ACTORES, MOTIVADOS POR EL TIEMPO LARGO QUE REQUIEREN LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, CONSTITUYEN LA POSIBILIDAD DE RECONSTRUIR UNA REFLEXIÓN AUTÓNOMA DE LA UNIVERSIDAD, HEMOS QUERIDO DEDICAR ESTE NÚMERO DOBLE DE "PENSAMIENTO UNIVERSITARIO" -ABANDONANDO NUESTRA HABITUAL ESTRUCTURA- AL ANÁLISIS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ARGENTINA. MANTENEMOS ASÍ NUESTRO OBJETIVO INICIAL DE SER UN INSTRUMENTO Y UN ESTÍMULO PARA LA CREACIÓN DE ESPACIOS DE INVESTIGACIÓN QUE TENGAN POR OBJETO LA UNIVERSIDAD.

PEDRO KROTSCH



Combates y debates sobre la evaluación de la calidad en la Argentina

Sonia Alvarez

Decana de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta.

Docente e investigadora en el área socio-educativa.

Este artículo pretende dar cuenta de “los debates y los combates” que se vienen generando en relación a las cuestiones de la denominada evaluación institucional de las

universidades nacionales, y más precisamente de la conformación de sistemas de coordinación en estos últimos cinco años en la Argentina.¹ Se pretende dar cuenta del estado

1. La evaluación docente tanto de las tareas específicamente docentes, como de la investigación y la vinculación, no serán objeto de este artículo. Recientemente se han generado políticas desde el MCE que modifican las formas de evaluación tradicionales, directamente asociadas a los sistemas de incentivos salariales, como lo es el Decreto. 2426 que instituye el programa de Incentivos a los docentes investigadores. Sus productos están directamente asociados a la evaluación institucional, de carreras de grado y de posgrado y al financiamiento universitario como se verá más adelante.

del arte, de las distintas posturas en juego y de su progresiva concreción en políticas universitarias que están produciendo y van a producir una transformación radical en las universidades argentinas reforma que, por su profundidad y como contracara, se podría asimilar a la producida en 1918.

Aunque se puede considerar una diversidad de actores que participan de este debate y muy compleja y heterogénea la trama que van conformando las distintas posiciones sobre el tema, se podrían considerar sin embargo, con fines analíticos, dos grandes actores que juegan roles preponderantes en la discusión y progresiva concreción de estas políticas; estos son el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCE). En el seno del CIN se encuentran diversidad de posturas debido a la naturaleza de su organización, al estar conformado por el total de los rectores de las universidades públicas, sin embargo se puede señalar un cierto consenso el que se va expresando en los acuerdos plenarios. Por oposición, en el caso del MCE existe una postura más monolítica, la que se va modificando parcialmente en el juego de la negociación y confrontación con el CIN, en las relaciones con las Universidades, con el poder legislativo y por las características que le imprime cada gestión en particular.

Sería conveniente diferenciar previamente algunos conceptos básicos que permitirán entender mejor las cuestiones en juego. Los procesos de planea-

LA EVALUACIÓN DEMOCRÁTICA NO RECONOCE EL PODER, NI NINGÚN DERECHO ESPECIAL, AL PATROCINADOR SOBRE EL ESTUDIO, SE PROMUEVE LA CIRCULACIÓN DEL CONOCIMIENTO, PARA RESPETAR Y CAPTAR EL PLURALISMO VALORATIVO...

miento y desarrollo institucional, denominados también evaluación institucional o instancia de evaluación interna, los realiza la propia Universidad e incluye la autoevaluación de programas disciplinarios, así como los servicios de apoyo académico, las estructuras de toma de decisiones y de gobierno y la asignación presupuestaria, entre otros. En lo que respecta a la coordinación de procesos de evaluación, éste puede incluir un conjunto de programas disciplinarios, facultades, departamentos y o instituciones universitarias y, en términos generales, implica la existencia de un órgano de coordinación y apoyo a las tareas de evaluación y a las comi-

siones de evaluación externa, el que puede ser de carácter nacional o regional.

Existen en este ámbito distintas tradiciones. Las que se basan en la autorregulación del sistema, con una participación preponderante de las propias universidades en su coordinación orientados hacia el mejoramiento institucional y a la solidaridad interinstitucional. Por oposición, las que están fuertemente centralizadas por las estructuras gubernamentales destinadas básicamente al control, tanto del uso de los recursos como de la información que se genera, al mantenimiento de ciertos estándares de "calidad" y orientados por una fuerte prescripción normativa. La primera sintetizaría la visión de las universidades y la segunda a la del gobierno nacional en la actualidad.

La concepción de evaluación de las Universidades, orientada a la mejora y al desarrollo sostenido de sus programas y de la institución, posee una visión multidimensional de los procesos de evaluación. Su instrumentación tiende a ser democrática y descentralizada, lo que permite legitimar los objetivos de la evaluación así como la idoneidad y representatividad de los evaluadores externos, contribuyendo a la autorregulación de las instituciones. Se entiende que la evaluación debe estar al servicio de toda la comunidad educativa. La evaluación democrática no reconoce el poder, ni

ningún derecho especial, al patrocinador sobre el estudio, se promueve la circulación del conocimiento, para respetar y captar el pluralismo valorativo y los diferentes intereses puestos en juego, los informes de evaluación se convierten en el estímulo y la fuente del diálogo, la discusión y el cambio de todos aquellos implicados en el programa evaluado (Mac Donald, 1976; Kells, 1992).

La concepción contrapuesta que se podría denominar globalmente como *eficientista, burocratizante y centralizadora* representada por la actual estructura gubernamental, pretende aplicar los procesos de evaluación con objetivos de control más que de mejora y asignar ciertos fondos supeditados a la realización de los procesos de evaluación. Su instrumentación tiende a fortalecer el poder central por sobre las autonomías universitarias, conformando espacios de control y macroestructuras burocráticas para llevarlos a cabo, con fuerte representación del poder central. Esto último significa acaparar para ese poder la determinación e interpretación de lo que pueda ser considerado valioso y aceptable. Esta evaluación burocrática constituye un servicio "incondicional" a las instituciones y a la política gubernamental con poder en la distribución de los recursos educativos (Mac Donald, 1976; cit. Angulo Rasco, J. Félix, 1990).

Este análisis se realizará, dando cuenta de las distintas cuestiones que se han ido planteando en esta última época, de los intereses y concepciones en juego y de las políticas que se van concretando a propuesta de los dos grandes actores involucrados, tratando de articular las instancias de consenso y confrontación entre ambas. La aprobación de la Ley de Educación Superior este año, en la cual la evaluación y acreditación conforman un aspecto medular, es de alguna manera el triunfo de la concepción gubernamental, el fin del debate en lo que hace a su aspecto normativo y el principio de la reforma.

LAS PRIMERAS VOCES DE LAS UNIVERSIDADES

En este período tan corto de cinco años los hechos se suceden a un ritmo vertiginoso. El "Primer Encuentro Interuniversitario sobre Evaluación de Calidad", realizado por iniciativa de la Universidad Nacional de Salta en junio de 1991, podría

señalarse como el punto de arranque en la discusión y progresiva instrumentación de procesos de la evaluación de calidad y también en la definición de una concepción diferente y propia de las universidades.

En San Juan, al año del encuentro de Salta, los rectores manifiestan que "la ley universitaria debería establecer mecanismos de evaluación de la calidad, con la participación del CIN, conforme a las ya difundidas tendencias mundiales y como una forma de control de la excelencia académica del sistema y método diagnóstico de sus falencias."²

El trabajo de una Comisión de Secretarios Académicos³ a nivel regional, tuvo como resultado también en San Juan, el acuerdo más importante en este aspecto, ya que se avanza significativamente en la definición de aspectos relevantes de la evaluación de la Calidad Universitaria y de su instrumentación, dentro de la línea democrática, descentralizadora y orientada a la mejora que señalábamos. Se afirma la necesidad de consolidar los pro-

2. Acuerdo Plenario N° 54 del CIN (San Juan, agosto de 1992) en este se aprueban dos anexos, uno referido a aspectos generales que debía contemplar la ley universitaria y otro referido a opiniones sobre el proyecto de la Senadora Olijela del Valle Rivas. En el primero se afirma lo antedicho.

3. Esta comisión se conforma durante el encuentro de Salta, tuvo diferentes denominaciones, entre otras, Comisión de Coordinación de actividades para la Evaluación del mejoramiento de la Calidad y estaba representada por Secretarios Académicos por región.

cesos de evaluación como elemento imprescindible para su planeamiento académico institucional. Se considera que es un requisito imprescindible para la evaluación, el de la Autonomía y que en la evaluación institucional es absolutamente necesario el análisis de las condiciones en que se desenvuelve la institución que será objeto de la evaluación. La evaluación debe servir para interpretar, cambiar y mejorar no para castigar. Para ello, se realizará en forma permanente y participativa, creando un sistema que se retroalimente continuamente. Para realizar la evaluación, se debe establecer en forma consensuada el modelo metodológico adecuado a los criterios establecidos, por lo que se hace necesario definir criterios que contemplen los caracteres propios de cada Universidad. La evaluación deberá desarrollarse en dos instancias: una interna y otra externa. En la primera, cada Universidad decidirá sobre la reglamentación del proceso. En la segunda instancia, debe ser el CIN quien reglamente al respecto y designe los evaluadores. La incorporación de las Universidades al proceso de evaluación, se irá realizando de acuerdo con las posibilidades propias de cada una, y en un período de tiempo máximo que el CIN establezca.

"LOS SUPERAGENTES 006" Y LA PROFUNDIZACIÓN DEL COMBATE

Concomitantemente a este proceso, en 1992 se produce el cambio de Ministro de Educación, de Salonia por Rodríguez, y una reestructuración del Ministerio de Cultura y Educación, ante la transferencia de los Colegios de Enseñanza Media a las provincias y la sanción de la Ley Federal de Educación. Se crean dos Secretarías, la de Políticas Universitarias, en la que asume como Secretario el Licenciado del Bello quien le da un impulso significativo a la generación de políticas en el ámbito universitario profundizando la reforma.

Dentro de un Programa de "Mejoramiento de la Calidad Universitaria" financiado por el Banco Mundial y que venía siendo diseñado por el MCE, existía un subproyecto relacionado específicamente con la evaluación de la calidad, denominado Subproyecto 06. Este se inicia durante la gestión radical. Con la asunción del gobierno peronista, bajo la presidencia de Menem, se redinamiza el Subproyecto y el mismo se lleva a cabo bajo la coordinación del Licenciado Marquis y del Arquitecto Sigal. Los universitarios empiezan a denominar a sus coordinadores como los "superagentes 006". Su valor simbólico se debe a la incidencia que em-

pieza a cobrar el mismo en la vida universitaria.

Los coordinadores, durante ese año, van generando documentos relacionados con la conformación de un Sistema Nacional de Evaluación y proponen un Sistema de Jueces, para seleccionar funciones, dimensiones y variables que sirvan como criterios para realizar la evaluación interna, externa e institucional. Así el sistema de jueces surge de un documento de Mignone (1991), como propuesta para establecer pesos diferentes a los indicadores ponderados y, en segundo término, para darle legitimidad al instrumento. Las críticas más importantes que consideré oportunamente (Alvarez, 1992c) fueron que la metodología planteada tendía a homogeneizar las Universidades, las disciplinas y programas, y desarticulaba los aspectos que constituyen en forma integrada y compleja la calidad. Se ponderaban, estandarizaban y jerarquizaban indicadores de calidad y se tendía a jerarquizar a las Universidades, las disciplinas y los programas. A sólo un año y tres meses del Encuentro de Salta, se pretendía alcanzar un acuerdo sobre aspectos técnicos del Sistema. En comparación con otros países esto parecía prematuro.

En aquella circunstancia, y en el mismo trabajo antes citado, sugería que "parecería mucho más simple, coherente y de sentido común... tomar un

listado enriquecido como guía para realizar la autoevaluación, lo que por otra parte solucionaría muchos problemas: la jerarquización innecesaria de los distintos ítems, flexibilizaría el proceso de la mecánica en general, respetaría el principio de autonomía, sería mucho más democrático y consensuado que el fruto de la imposición de una media o mediana estadística". Paradojalmente esta sugerencia fue tomada luego por el Ministerio, en el marco de los convenios bilaterales que se desarrolló con posterioridad al rechazo del documento del Subproyecto 06.

En el informe final producido por los técnicos,⁴ además del producto de la aplicación parcial de la metodología del sistema de jueces, se propone la creación de un Sistema de Evaluación Nacional, al que se sumarían las Universidades en forma optativa, el que incluía procesos de autoevaluación institucional, evaluación externa de pares por disciplina y una tercera etapa de evaluación de una Comisión de Notables, que incluía un Comité Técnico a Nivel Central. Se especifican características globales del proceso, la composición de los órganos propuestos y sus funciones.

Durante los primeros meses del 93, los Secretarios Académicos de las Universidades Nacionales, regionalmente, analizan este informe lo que se plasma en un Acuerdo de los

Rectores (Nº 98, Concordia, abril de 1993), donde se lo rechaza como instrumento de evaluación. En él se afirma "que la importancia del tema requiere para su continuidad, por un lado, el respeto a la autonomía de la universidad y, por el otro, la elaboración de los cuidadosos y rigurosos métodos de evaluación que se habrán de emplear al interior de cada una, sobre la base de la participación de la comunidad universitaria y la decisión de sus órganos de gobierno". El rechazo a la metodología del sistema de jueces por el conjunto de los Rectores produce la pérdida de legitimidad de la propuesta. Es interesante señalar que el logro de su rechazo fue fruto del alto grado de consenso entre todos los Secretarios Académicos, más allá de las banderías políticas de sus Rectores.

En esa oportunidad se decide continuar con la programación y la coordinación de actividades para intensificar y profundizar los procesos de evaluación y mejoramiento de la calidad, para lo que se aprueba un plan de actividades para el

año 1993, entre las que se destaca el "Taller Nacional de Elaboración de Documentos Básicos para la Evaluación de la Calidad en las Universidades", que se realiza en Vaquerías, Córdoba,⁵ y que tenía como



objetivo contraponer un documento propio de las universidades, al informe final del tan controvertido 06.

En estos documentos se reafirma el rol de la evaluación como proceso de autorregulación asociado a la mejora, con una fuerte concepción de-

4. Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria, estrategia, procedimientos e instrumentos. Consultores: Carlos Marqués y Víctor Sigal. PRONATASS. Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina (Gob. Arg.\BIRF\PNUD). Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Educación. Enero de 1993.

5. Este encuentro realizado entre el 6 al 10 de septiembre del 93 preveía la representación de tres personas por universidad y cinco especialistas por zona. Participaron 54 personas de 23 UUNN. Estos documentos son aprobados por el CIN en su Acuerdo Plenario Nº 133, año 94 (Jujuy 22 y 23 febrero).

mocrática en el marco de la autonomía, que facilita la transformación a través del aporte de elementos para la toma de decisiones, contribuyendo a promover la capacidad de generar, adoptar, desarrollar y evaluar permanentemente proyectos y decisiones de mejora institucional. "Debido a la preocupación por acentuar el sentido de la evaluación para la mejora y no para premiar o castigar presupuestariamente, se recomienda que si se resolviera incluir evaluación externa los evaluadores que en ella actúen no dependan de quien otorga los recursos para el financiamiento de las Universidades".

Se hace hincapié en que toda metodología de evaluación debe enmarcarse dentro de la política e historia institucional y, por lo tanto, se aconseja no pautar los procesos ni las estructuras que lo conformarían, dado que "debido a la complejidad y singularidad de las instituciones universitarias, es posible que los procesos evaluativos que ya se están realizando o que se planifiquen de aquí en adelante, adopten diferentes características y unidades de análisis y por lo tanto, diversas secuencias en sus acciones. Estas decisiones no son solamente opciones científico técnicas,

sino también, el resultado de la historia particular de la institución, su configuración actual, el juego de los procesos participativos y de poder, las posibilidades de formación de equipos para la tarea, los recursos económicos de que se dispone." Además se reclama que "resulta necesario el fortalecimiento del CIN para que impulse la toma de decisiones globales a partir de consensos básicos logrados".

Luego de Vaquerías, el CIN organiza el III Encuentro de Evaluación de Calidad realizado en Mar del Plata en noviembre del '93, en cuyas conclusiones los participantes coinciden entre otros aspectos, en que "la información que produzcan las Universidades no debe tener como único destinatario a las demandas ministeriales, sino que el Sistema Universitario Nacional a través del CIN, debiera tener la capacidad de organizar un sistema para informar a la sociedad sobre el quehacer universitario". Se recomienda socializar, a través del CIN, las experiencias de evaluación y que se le asigne a éste una partida presupuestaria del fondo que se reservó el Ministerio, a efectos de otorgarle capacidad de gestión que posibilite la formación de un grupo de asesoramiento y apo-

yo a las Universidades en los procesos de gestación de proyectos y de evaluación, y constituir una base de datos que sirva para la implementación de políticas y toma de decisiones para el mejoramiento institucional.

PROPUESTA DE CONVENIO BILATERAL ENTRE EL MINISTERIO Y LAS UNIVERSIDADES.

A partir de mayo de 1993, el Ministerio desarrolla una nueva estrategia política tendiente a romper las decisiones de cuerpo del CIN, acordando bilateralmente con las universidades ante la pérdida de legitimidad y consenso del "Superagente 006". Esta consiste en la firma de convenios para realizar procesos de evaluación entre la Secretaría de Políticas Universitarias y cada Universidad.⁶ Los convenios retoman parte de algunas ideas centrales del subproyecto e incorporan aspectos señalados por las universidades, un lenguaje más adecuado a su filosofía y metodologías flexibles ya que, en la fase de evaluación interna "las Universidades tendrían autonomía para definir sus propias metodologías e instrumentos de evaluación". Además las universidades deberán conformar comisiones de autoevaluación y decidir las unidades a evaluar de común

6. A esas alturas el Licenciado Marqués es nombrado asesor del Ministerio y es quien coordina la ejecución de los Convenios.

acuerdo con el Ministerio. En la fase externa, los evaluadores serían designados de común acuerdo entre las Universidades y la Secretaría de Políticas Universitarias. Como acicate el Ministerio financiaría la fase externa y apoyaría el financiamiento de los proyectos de desarrollo que surjan.

Se explicitan los productos que se espera obtener, las funciones universitarias y aspectos a tener en cuenta a modo de guía orientativa.⁷ A menos de un mes de su distribución se firman cuatro convenios: Cuyo, San Juan, Río Cuarto y Sur, y en Noviembre del '93, ya había nueve Universidades, incluyendo algunas con rectores no peronistas, como la Universidad del Centro. En la zona del Gran Cuyo se trabaja en forma regional, adecuando las metodologías y conviniendo los evaluadores.

Este avance implica una estrategia inteligente ante la demora del CIN en asumir la coordinación e implementar un sistema alternativo. Su generalización significa que la burocracia central gubernamental se convierte de hecho en la coordinadora de un sistema nacional de evaluación y en el apoyo técnico directo a los procesos de evaluación, tanto internos como externos,⁸ centralizando toda la información e incidiendo en la conformación de los evaluadores externos. Esto último vulnera los acuerdos ya arribados puesto que sería el

CIN quien debía reglamentar la instancia de evaluación externa y designar los evaluadores (Acuerdo N° 50).

INICIATIVAS DESDE EL CIN PARA COORDINAR LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

Concomitante al surgimiento de los convenios, en julio de 1993 un grupo de técnicos trabaja en una propuesta para mantener a las propias universidades como las coordinadoras del sistema,⁹ aunque prevé la participación del MCE en su organización, la que funcionaría a partir de una asociación de universidades. Esta iniciativa, presentada en el Plenario de Rectores en Concordia, no fue promovida argumentando que había otros antecedentes de asociaciones que era necesario compatibilizar.

En Noviembre del '93 los Secretarios Académicos proponen trabajar, en base a las conclusiones del III Encuentro de

Calidad, sobre un programa de coordinación para el mejoramiento de la calidad. Se consideró que ante los avances del MCE, era imprescindible que el CIN tome la decisión de coordinar los procesos de evaluación y lleve la iniciativa. Algunos considerábamos que era momento de pasar de las declaraciones a los hechos, y que el avance gubernamental se debía, en gran parte, al vacío y la falta de concreción de propuestas del CIN.

Las distintas regiones se reúnen en diciembre y realizan una propuesta, mejorada de la anterior. En Jujuy, en el Plenario de Rectores de febrero de 1994, a pesar del alto consenso entre las regiones se decide girar el proyecto a las Universidades para que emitan opinión, lo que en los hechos implica eliminar la propuesta.

La dilación en la toma de decisiones y en la conformación de un grupo de técnicos que asesore a las Universidades y que esté al servicio de éstas se debía, en gran parte, a que no todos los Rectores que representan la oposición política al Ministerio

7. A partir de esta modificación, al ser estos aspectos meramente orientativos, se elimina la fuente de conflicto que había originado la determinación de dimensiones y variables sustantivas por medio del sistema de jueces, únicas para todas las universidades, disciplinas, regiones, unidades que se evalúen y etapas de que se trate.

8. De esta manera se sustituye el Comité Técnico que se había propuesto inicialmente en el informe del subproyecto 06 por los propios técnicos del Ministerio.

9. Programa de Coordinación, Promoción y apoyo a los procesos de evaluación universitaria para el Mejoramiento de la Calidad. Realizada por Mónica Van Gool, Carlos Borsotti y Sonia Alvarez.

estaban de acuerdo en conformar sistemas de evaluación coordinados por el CIN o por técnicos al servicio de las Universidades Nacionales.

La propuesta asegura: la mayor participación de las universidades nacionales, de manera que el producto del programa pueda dar cuenta del estado de desarrollo de la calidad de las distintas disciplinas y universidades; tiene en cuenta su diversidad y los distintos contextos sociales en las que están inmersas y la representación de las universidades en el programa y su incidencia en la gestión y coordinación del mismo con participación de representantes del MCE; la transparencia de los procesos; la base participativa y consensuada respecto de los objetivos, concepciones, contenidos, mecanismos, procesos, metodologías y de la estructura organizativa del programa; la idoneidad y transparencia en su selección del apoyo técnico necesario; la excelencia académica y la relevancia social de los evaluadores externos y la base

participativa de las estructuras académicas disciplinares en su selección.¹⁰ Preveía también que el programa debía gestionar el financiamiento necesario para los procesos de evaluación interna y externa, así como el apoyo para los programas de mejora que surjan.

Se sugiere que la Comisión Técnica debe acompañar, apoyar y asesorar técnicamente a las Universidades que ya hayan iniciado o que inicien procesos de evaluación; apoyar la capacitación y formación de recursos humanos necesarios para los procesos de evaluación; realizar análisis críticos y comparativos de los procesos, mecanismos y el diseño de propuestas superadoras.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Paralelamente a la firma de los convenios, el MCE conforma el Consejo Nacional de Educación Superior,¹¹ consti-

tuido por "notables" cuyos informes le van sirviendo al ministerio para legitimar sus propuestas. Este emite su primer dictamen en Noviembre del '93, en el que se afirma que:

"En todos los casos, la evaluación se presenta como una contrapartida inexcusable de las políticas de descentralización y de mayor autonomía de las instituciones de educación superior, que en la mayoría de los países tiende a incrementarse. Como en todos los aspectos de la vida, a una mayor libertad corresponde una creciente responsabilidad. Dentro de ese orden de ideas la autonomía, que es el recaudo indispensable para la libertad académica y la creatividad científica y artística, obliga como legítima compensación, a una periódica rendición de cuentas ante la sociedad. La evaluación, finalmente, sirve de orientación ante la gran variedad de instituciones y programas a la vista de potenciales estudiantes, familias, empleadores y amantes del saber y de las artes." (p. 7).

Las apreciaciones que aquí se vierten responden a la realidad europea donde el sistema universitario ha sido, en casi la mayoría de sus países, centralizado y conjuntamente con el advenimiento del estado evaluador, se ha producido un proceso de descentralización de la gestión universitaria (ver Guy Neave, 1991 -para el caso del Reino Unido; Rodríguez Espinar, S., 1991 -para el es-

10. La constitución de las Comisiones Evaluadoras Externas se conformarían por dos nóminas: una de evaluadores externos académicos y otra con miembros de reconocido prestigio que representen a las organizaciones sociales a las cuales las universidades brindan sus servicios o sus productos, de manera de lograr una coordinación de las tareas de desarrollo o extensión con los aspectos académicos.

11. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias; *Evaluación de la Calidad de la Educación Superior. Dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior*. 1994. El PE constituyó este Consejo, por Decreto 1075, de Mayo del 93, como cuerpo asesor integrado por "personas con reconocida trayectoria en las áreas académicas, científicas y tecnológicas que expresan diferentes concepciones en el campo de las ideas y que, sin renunciar a sus propias convicciones y manteniendo independencia de criterio, puedan

pañol-; Vroeijensti, T y Acherman, H, 1991 -para los países bajos-). En el caso argentino, por oposición, la tradición histórica ha sido, al menos en los cortos períodos democráticos, la descentralización y una fuerte autonomía. Ahora la evaluación desde las políticas gubernamentales se presenta como producto también del advenimiento del estado evaluador, pero tendiente a contrarrestar la tradición de descentralización por una de centralización y control.

La comisión propone que el Sistema de Evaluación será administrado por lo que denomina el Consejo Nacional de Evaluación de la Educación Superior, de carácter autónomo, conformado por 10 personas¹² de reconocido prestigio en el campo académico y de la gestión pública y privada, designados por el PEN, en base a ternas propuestas por las instituciones a las cuales representan.

Acta acuerdo entre el Ministerio de Educación y Cultura y el CIN del 8 de diciembre de 1993

Esta acta,¹³ propiciada por iniciativa del ministerio, marca un hito en los combates y debates hasta aquí generados y un avance fundamental de la concepción gubernamental puesto que dicho acuerdo sustenta la legitimidad, en la futura norma de la Ley de Educación Superior, de la existencia de un ente

estatal "autónomo" encargado de la evaluación, que ya habían propuesto tanto el subproyecto 06 como el Consejo Nacional de Educación Superior. Como consecuencia, el CIN delega la posibilidad de coordinar el sistema.

A partir del acta acuerdo se intensifica, durante 1994, una política que avanza hacia la institucionalización de la evaluación de la calidad, dentro de las concepciones avaladas por el Ministerio. Esta se basa en: la normatización de la conformación de un sistema nacional de evaluación y acreditación a través de la ley de Educación Superior; la firma de convenios con las asociaciones de facultades relacionados con la evaluación de calidad en las disciplinas específicas, tanto a nivel de grado como de posgrado y, fuertemente asociada a éstas;

la institucionalización del Programa de Incentivos de Docentes Investigadores y la acreditación de carreras de posgrado.

Esta estrategia fue el producto tanto de situaciones macro políticas como de la propia dinámica de las relaciones entre el CIN, las universidades y el MCE. En octubre se produce el pacto de Olivos, que implicó además de los acuerdos entre radicales y peronistas para la reforma constitucional otra serie de "pactos" no explícitos que facilitaron el avance gubernamental sobre las universidades. Por otra parte, la posibilidad de extender lo convenido se había reducido y complementariamente se utilizaron los conflictos internos en las universidades para propiciar la asociación de facultades para la evaluación, a pesar de que el CIN se expidió negativamente al respecto.

presentar propuestas y sugerencias, así como asesorar en las materias que hacen a la mejora sistemática de la educación superior." Estos están designados por el MCE, en carácter ad-honorem. Sus miembros son los siguientes: Dr. Máximo J. Abbate, Dra. María C. Añón, Dr. Alberto E. Cassano, Dr. Daniel Chudnovsky, Dr. Carlos A. Floria, Dr. José L. de Imaz, Prof. Gregorio Klimovsky, Dr. Mario A. Mariscotti, Dr. Fernando Martínez Paz, Dr. Emilio F. Mignone, Dr. Martín E. Piñeiro, Dra. Elena M. Rojas Mayer, Dra. Diana S. Rolandi, Dra. Elsa L. Segura, Lic. Juan Carlos Tedesco y Lic. Emilio Tenti Fanfani.

12. Consejo Interuniversitario Nacional 4, Consejo de Rectores Universidades Privadas 1, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas 1, Ministerio de Cultura y Educación 1, Cámara de Diputados 1, Cámara de Senadores 1, Consejo Federal de Educación 1.

13. Esta propuesta se acuerda con algunos rectores y el Ministerio de Educación y Cultura y es enviada a todas las universidades para su opinión y luego presentada en la reunión ampliada del Comité Ejecutivo del 8 de diciembre. Se acuerdan la mayoría de los puntos iniciales menos el arancelamiento.

LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En el debate y procesos de acuerdos por el texto de la ley, el gobierno avanza significativamente dentro de su concepción de evaluación asociada al control de diferentes aspectos de la actividad universitaria. Progresivamente se incluye acreditación de carreras de posgrado y grado, importantes controles sobre los títulos de grado y sobre los planes de estudio, tales como cargas horarias mínimas y contenidos básicos de las asignaturas.

En el primer anteproyecto del MCE (diciembre de 1993) se observan interesantes modificaciones con respecto a la conformación de un sistema nacional de evaluación. A la comisión denominada ahora Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CNEAU), además de promover los procesos de evaluación interna, coordinar y llevar adelante la evaluación externa, se le

otorgan nuevas funciones tales como acreditar carreras de posgrado y universidades previa a su creación. Su constitución es idéntica a la propuesta por los notables del Consejo Nacional de Educación Superior.

El CIN conforma una Comisión ad-hoc para estudiar el anteproyecto y realizar una propuesta de ley alternativa. El informe oficial de mayoría que se presenta en la reunión plenaria de Rectores de Jujuy (23 y 24 de febrero) no cumple con su cometido último, el de realizar el proyecto alternativo. En relación a los procesos de evaluación interna se realizan afirmaciones similares a los acuerdos anteriores. Se critica el mecanismo de designación de los miembros de la CNEAU, afirmando que se vulnera la autonomía universitaria al ser designados por el Poder Ejecutivo Nacional constituyendo en un ente descentralizado pero no autónomo, siendo además que la representación de las universidades es proporcionalmente minoritaria frente a los

miembros propuestos por el ejecutivo. Se propone como forma alternativa no explícita, que la evaluación externa sea realizada por otras instituciones, o universidades nacionales o extranjeras a través de convenios, lo que luego dará lugar a las asociaciones privadas a las que hace referencia la Ley. En cuanto a qué evaluar, se hace explícito que debe estar referido a los objetivos que cada Universidad se haya fijado de acuerdo con la ley de su creación, sus estatutos, reglamentaciones y resoluciones.

Recibidas las críticas producidas por el CIN, el ministerio realiza una segunda propuesta (febrero de 1994) y en lo que respecta a evaluación se detallan los aspectos de la evaluación interna, los que estaban tibiamente señalados en el anteproyecto anterior, incorporando las sugerencias del CIN.¹⁴ Sin embargo se pone como condición que, para el caso de las Universidades Nacionales, "los informes de esas evaluaciones serán indispensables para acceder a los fondos públicos previstos para apoyar el desarrollo de planes de mejoramiento institucional", aunque luego no se incluye en la ley. Ante la sugerencia del CIN se incluye la posibilidad de existencia de sistemas voluntarios de evaluación externa, acreditados por la CNEAU.¹⁵

En el interín y relacionado con temas de acreditación y con la tendencia a avanzar so-

14. Así en su Art. 33 se dice: "todas las instituciones universitarias deben asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, cuya función será la de analizar la actividad y producción académica, científica y de extensión, así como su capacidad de gestión y desarrollo institucional; las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada cinco años y que estará a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CNEAU), con la colaboración de pares académicos de reconocida competencia."

15. Las funciones de la CNEAU son las mismas que el anterior anteproyecto, en la representación sólo se elimina al CONICET, manteniendo en cinco el total de la representantes de universidades pero se introduce su proporcionalidad en base al número de sus egresados.

bre el control a las universidades, se produce el **Segundo dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior**. En este documento se fundamenta la propuesta de que la CNEAU acredite carreras de grado, legitimándola a través de la opinión de los "notables" y se aconseja que las asociaciones voluntarias de acreditación deberán ser reconocidas por dicho Consejo.¹⁶

Las modificaciones de la versión definitiva del anteproyecto enviado a las cámaras, se refieren a la conformación de la CNEAU, la forma de designación de sus miembros y a sus atribuciones,¹⁷ llegando a la acreditación de carreras de grado, lo que está en directa relación con los controles sobre carreras "reguladas por el estado".

Finalmente, en el **proyecto aprobado**, la comisión queda con las funciones de supervisar la evaluación interna en forma indirecta por medio de la externa; conducir, coordinar y llevar adelante la evaluación externa (art. 44 y 46 inc.a); acreditar las carreras de grado denominadas de interés público (art. 46, inc. b) y recomendar que se suspenda la inscripción de las carreras que requieren acreditación y no la obtuvieren, por no reunir los requisitos y estándares mínimos previamente establecidos (art. 76), acreditar los posgrados y opinar sobre la viabilidad de los proyectos institucionales requeridos para las

nuevas instituciones universitarias (art 46, inc. c y d).

En lo que respecta a la **constitución definitiva la CNEAU** (6 miembros del poder legislativo, 3 de cada cámara. 3 por el CIN, 1 por el MCE, 1 por el CRUP y 1 por la Académica de Educación) es sin duda la más avasallante a la autonomía universitaria. Más de la mitad de sus miembros representa al poder legislativo y ejecutivo. Es una muestra clara de los objetivos que se quiere cumplir con esta Comisión tendiente a conducir, de acuerdo a los intereses del poder político, los destinos de las Universidades argentinas, en clara oposición a los principios básicos universitarios, desde que las instituciones universitarias se autonomizan de dichos poderes en los inicios de la época moderna. Un

órgano de este tipo debería asegurar uno de los principios más elementales que sustenta la autonomía universitaria aquí y en el mundo: el de su independencia de los poderes políticos de turno.

El art. 45 prevé que entidades privadas se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias, pero condiciona su reconocimiento a la voluntad del MCE, sumado a que los patrones y estándares para dichos procesos serán los que establezca este mismo ministerio, al igual que para las carreras de grado.

El **control sobre los títulos de grado y sobre sus planes de estudio** se refiere a los siguientes aspectos. Se establecen cargas académicas mínimas fijadas por el MCE, previa consulta con el Consejo Universi-

16. MCyE, Secretaría de Políticas Universitarias. **Acreditación de las Carreras e Instituciones Universitarias. Segundo Dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior**. 1994. (Nota enviada por el Licenciado del Bello del 13 de abril de 1994). Se afirma "es conveniente que la próxima Ley de Educación Superior establezca las condiciones para la organización paulatina de un sistema de acreditación de los establecimientos, unidades, programas o carreras de nivel de grado. En este caso el órgano natural deberá ser ... un cuerpo que debería denominarse Comisión o Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación. Lo anterior no impediría la formación en el país de asociaciones voluntarias de acreditación, cuyo funcionamiento tendría, sin embargo, que poseer el reconocimiento por parte del citado Consejo ... a fin de garantizar su idoneidad, independencia y objetividad. Si bien es cierto que la acreditación del nivel de grado de la educación superior requiere una aplicación paulatina, este Consejo... considera indispensable la organización inmediata, a cargo del mismo Consejo o Comisión, de un sistema de acreditación, sujeto a una evaluación inicial periódica, de los postgrados universitarios."

17. El número de sus miembros se amplía a doce. La representación de las universidades pasa de cinco a ocho miembros, cinco por el CIN, tres por el CRUP. El resto se mantiene igual: dos por las comisiones de Educación de

tario (CU) para todas las carreras. En lo que se denomina **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",¹⁸ se establece que los planes de estudio deberán tener en cuenta "los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la práctica profesional controlada que establezca el MCE, en consulta con el CU". Aquí se trata de regular entre otros aspectos: sistemas de admisión y patrones de relación docente-alumno,¹⁹ además de su acreditación periódica.

Los contenidos curriculares básicos implican contenidos obligatorios y detallados al que todo docente debe incorporar en su asignatura, al igual que la Ley Federal de Educación, y no

a contenidos mínimos como rige en la actualidad para el caso del nivel universitario, que son orientadores de la disciplina en cuestión o de un área de conocimiento específica a los que el docente debe organizar, de acuerdo a su enfoque.

Estos controles, atípicos en la mayoría de los sistemas universitarios, condicionan la autonomía puesto que limitan la posibilidad actual de las universidades de decidir sobre sus ofertas de grado y sobre las características y particularidades de los currículos, creando sistemas de control de difícil instrumentación, tendientes a la homogeneización de la oferta. Es clara aquí y sin tapujos la evaluación para el control académico esta vez ex-ante no expost. Estas medidas son claramente atentatorias a la libertad de cátedra y el pluralismo teórico, ya que es el

MCE quien determina los denominados contenidos curriculares básicos, limitando de esta manera en forma indirecta la posibilidad de fijar los planes de estudio.

Se consolida así el control por sistemas remotos e indirectos de la autonomía, lo que es claramente reconocido en el texto de elevación del proyecto del Ejecutivo: "La evaluación se concibe allí, en suma, como un modo de asentar sobre otras bases la relación entre las universidades y el Estado y como una forma razonable de regulación indirecta de la autonomía universitaria".

Finalmente, en este combate ha vencido una concepción de calidad asociada al control y a aumentar la estructura de regulación estatal sobre las universidades, y medir la calidad con el fin de tomar decisiones respecto a la planificación y distribución de los recursos, basada en la fijación de estándares cuantitativos que tienden a la jerarquización de universidades, de sus docentes, de sus carreras de grado y posgrado y a la asignación de fondos competitivos según estas valoraciones, lo que intensificará la injusta distribución del conocimiento ya existente en el país. Dicho proceso estará conducido mayoritariamente por el poder político de turno, lo que intensificará las regulaciones estrictas y los mecanismos de control intensivos y extensivos.

ambas cámaras, uno por el Consejo Federal de Educación y uno por el MCE. Se elimina la representación proporcional a sus egresados manteniendo la designación de todos sus miembros por el Poder Ejecutivo, elegidos por ternas propuestas por las instituciones. Se incorpora como elemento nuevo el acuerdo del senado (art. 39), a sugerencia de la Universidad Nacional de Córdoba.

18. En el proyecto elevado por el Ministro de Educación no se incluía las profesiones que pudieran poner en riesgo la formación de los habitantes, delimitando las profesiones reguladas por el estado a las tradicionalmente liberales. Con esta inclusión en la cámara de Diputados todas las profesiones se convierten en "reguladas por el estado" y por lo tanto, deben pasar por dichos controles.

19. El segundo anteproyecto en su artículo 31 alternativo, referido a las profesiones reguladas por el Estado, en su inc. b. se hace referencia explícita a estos aspectos como condiciones en que se da el proceso de enseñanza aprendizaje en tales carreras (relación docente alumno y sistemas de ingreso). La consulta a las asociaciones de facultades estaba incluida en el proyecto del Ejecutivo pero se elimina en el proyecto aprobado. Los controles sobre los títulos de grado y la evaluación de las carreras por la CNEAU estaban ya incluidos en

CONCLUSIONES

Las universidades nacionales, al perder el combate, en vez de ser autónomas se han convertido en marionetas colgadas de una cuerda, coordinadas a control remoto. Según Neave (cit. Cox, C.; 1990) esta coordinación contemplaría un uso acentuado del instrumento incentivos, de la información y de los contratos. Es ésta sin duda una autonomía controlada, vigilada y condicionada, que se asocia al advenimiento del estado evaluador y a los requerimientos del estado neoliberal y del Banco Mundial, principal inspirador de esta política, asegurando así la eficiencia del uso de los recursos. Por otra parte implica una redistribución significativa de las relaciones de poder entre el Estado y las universidades. Este ajuste se basa tanto en la progresiva disminución relativa en los presupuestos, la asignación de fondos competitivos asociados a los estándares prefijados como el caso del FOMEC (Fondo de Mejoramiento de la Educación Superior), al reforzamiento de los aspectos técnicos y de concentración de la información, como en la modificación de los procesos normativos.

Dice el Ministro Rodríguez: "por primera vez en la legislación universitaria argentina, el proyecto introduce una innovación, relacionada con el pro-

ceso de evaluación de las instituciones universitarias. Se la concibe, en la propuesta, como una estrategia gradual y de largo plazo, que no se asimila con el control y la fiscalización burocrática en vistas a sancionar comportamientos institucionales no deseables, sino que aparece por el contrario como una forma interesante de suplantar esos controles, a menudo costosos e ineficaces por procedimientos de análisis de resultados que lleven a formular planes de desarrollo y mejoramiento por parte de las propias instituciones universitarias. La evaluación se concibe así, en suma, como un modo de asentar sobre otras bases la relación entre las universidades y el Estado y como una forma razonable de regulación indirecta de la autonomía universitaria." (Mensaje de elevación del Ministro de Educación de la Ley de Educación Superior a la Cámara de Diputados)

Como hemos podido observar, la estrategia del gobierno ha sido contrarrestar la instancia deliberativa y no decisoria del CIN, con políticas de diversificación de las áreas a evaluar (posgrados a través de asociaciones de facultades, áreas a través del programa de evaluación de las

ciencias básicas, algunas universidades, por medio de la instrumentación de los convenios), actuando con acciones de pinza y utilizando la propia debilidad del CIN en cuanto a la dilación para instrumentar un programa de mejoramiento de la calidad y coordinar los procesos de evaluación externa y apoyar las instancias de evaluación institucional.

Este vacío, permitió al Ministerio actuar con una política de hechos consumados. El CIN y la dirigencia universitaria han perdido una oportunidad histórica para generar alternativas serias, acordes con las demandas que les realizaban a gritos las comunidades universitarias. Esta actitud, sin embargo, hubiera requerido superar las banderías políticas partidistas y las internas coyunturales, pensando en el sistema universitario en su globalidad y en el futuro de las universidades estatales.

En menos de cinco años, el país que se vanagloriaba de tener el sistema universitario más autónomo del planeta y haber dado al mundo modelos ejemplificadores, se habrá convertido en poco tiempo en uno de los más controlados por el poder central.

Sin duda, el avance de la ac-

la propuesta anterior como alternativa a los sistemas de habilitación profesional. Sin embargo ahora aparece como nuevo elemento de control la acreditación que realizará este organismo sobre la gran mayoría de las carreras.

tual política del gobierno, se debe a una serie de ventajas comparativas con respecto a la toma de decisiones en relación a los mecanismos que priman en las Universidades. Este tiene una estructura jerárquica centralizada y monolítica, donde si bien existen conflictos, los mismos se supeditan a las decisiones de los funcionarios. Tiene un cuerpo técnico de funcionarios muy bien pagos que producen propuestas e instrumentan rápidamente políticas. La fortaleza de las Universidades se basaba en su estructura democrática de gobierno y en la horizontalidad en la toma de decisiones; pero es también un flanco débil por el tiempo que toman los acuerdos lo que ha sido utilizado inteligentemente por el ministerio. Por otra parte, las luchas político partidarias y de poder, en el seno del CIN oficiaron de inmovilizadoras y de legitimadoras del statu quo, dejando el campo orégano para el avance de las políticas desde la estructura gubernamental.

Los escenarios futuros no parecen muy halagüeños. La categorización de docentes investigadores incidirá directamente en la acreditación de carreras de grado y posgrado y en las posibilidades de financiamiento extrapresupuestarias como el FOMEC, que por su forma de instrumentación competitiva y claramente restrictiva para las Ciencias So-

ciales segmentará cada vez el sistema universitario y la diferenciación social. Se irán delineando con más fuerza las universidades de primera y de segunda (de tipo A a la X). No habrá financiamiento para superar la brecha de aquellas universidades con menores ventajas comparativas, ya sea por su localización en espacios regionales históricamente marginados o por sus condiciones históricas de surgimiento. Las Ciencias Sociales y las Humanidades estarán cada vez más limitadas en su desarrollo, puesto que además de no haberse podido recuperar todavía del impacto que ha tenido la persecución, el exilio y el cierre de sus carreras durante la dictadura, no ha habido una política en el período democrático dirigido a la formación de posgrados; a lo que se debe sumar un desfinanciamiento progresivo y una cada vez mayor pérdida de legitimidad de sus saberes, en el contexto de la hegemonía del estado neoliberal.

Las únicas posibilidades optimistas para contrarrestar parcialmente esta política triunfadora de control hacia las universidades serán entre otras: la conformación de asociaciones de acreditación por áreas disciplinares, que contrarresten la homogeneización de criterios de evaluación y la falta de pertinencia social de los criterios y estándares de "excelencia"; que el CIN se constituya en

forma urgente en centro de información y apoyo a las universidades y la consolidación de posgrados regionales.

Sin embargo no se visualiza, en el corto plazo, la capacidad de la dirigencia para ejecutar estas estrategias en forma horizontal y solidaria. Para ello se necesitaría una capacidad de respuesta contundente e integrada, que pareciera ser una virtud escasa, en el marco de las universidades nacionales.

Quedará finalmente la posibilidad de las asociaciones acreditadas entre universidades, pero no pareciera ser ésta una alternativa viable, dada la falta de cohesión del sistema universitario nacional. ¿Tendrá el CIN posibilidades de recuperar su protagonismo o ya es demasiado tarde, dada la profundidad de la contrarreforma?



BIBLIOGRAFIA



- Alvarez, Sonia: "Los desafíos de los procesos de planeamiento en Universidades democratizadas, el caso de la UNSa", Presentado al 6to. Curso Interamericano en Gestión y Liderazgo Universitario, OUI, Canadá, 1992a.
- Alvarez, Sonia: "Evaluación de la calidad como alternativa para la transformación de las universidades, el caso de la argentina", *Revista IGLU N° 3*, 1992b.
- Alvarez, Sonia: "La conformación de un Sistema Nacional de Evaluación. Las propuestas actuales", Segundo encuentro Universitario sobre evaluación y calidad, UNR, 11 al 13 de Noviembre de 1992, 1992c.
- Angulo Rasco, J. Félix: *Innovación y evaluación educativa*, Málaga, Universidad de Málaga, Secretariado de Publicaciones, 1990.
- Cox, Cristián: "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", FLA-CSO, Chile, Documento de Trabajo N° 12, (mimeo).
- Consejo de Rectores Europeos CRE. "Educación superior en el Reino Unido, Alemania y Bélgica", 1990, (mimeo).
- Comisión de Enseñanza. Comisión de Seguimiento y Control. Subproyecto 06, *Evaluación de la Calidad Universitaria*, 1992.
- Gonzalez Cuevas, Oscar: "Planeación y estructura organizacional de la educación superior en México". Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Administración Universitaria, Florianópolis, Brasil, 1989, (mimeo).
- Kells y Van Vught: *Theoretical and practical aspects of a self-regulation and quality control system for Dutch higher education*, 1988.
- Kells, H. R.: "Self-Regulation in Higher Education. A multi-national perspective on collaborative systems of quality assurance and control", *Higher Education Policy Series 15*. London, Jessica Kingsley Publishers, 1992.
- Mignone, Emilio: "Mejorar la calidad de la enseñanza universitaria, metodología de la evaluación", Subproyecto 06, Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, 1991, (mimeo).
- Neave, Guy: "Sobre el desarrollo de la Calidad, la eficiencia y la iniciativa: un resumen de las tendencias recientes de la enseñanza superior en Europa Occidental, 1986-1988", en de Miguel Mario; Gines Mora, José y Rodríguez, Sebastián: *La Evaluación de las Instituciones Universitarias*. Madrid, Consejo de Universidades, Secretaría General, 1992.
- Rodriguez Espinar, S.: "Calidad Universitaria: Un enfoque institucional y multidimensional", en de Miguel, Mario y otros, *op. cit.*
- Vroeijenstijn, Ton I. y Acherman, Han; "Evaluación de la calidad basada en el control frente a la evaluación de la calidad basada en la mejora", en de Miguel, Mario y otros ... *op. cit.*
- Van Vught, Frans: "Cómo evaluar la calidad de la educación superior en Europa Occidental", en de Miguel, Mario y otros ... *op. cit.*



Ciencia en la universidad. Una visión global de las actividades científicas en la UBA.*

**María Elina
Estébanez**

Conicet
Universidad Nacional de Quilmes

**Cátedra UNESCO/CRE/
COLUMBUS "Contribución de
la Educación Superior a la IyD
en América Latina"**

Coordinadora: Hebe Vessuri

La Cátedra tiene como objetivo llenar una brecha de información y de reflexión institucional en la región, en una etapa de creciente interés por conocer y reorientar la contribución de la investigación universitaria a la investigación y desarrollo (IyD) nacional en los países latinoamericanos.

Durante 1994 la Cátedra buscó reforzar la habilidad de producir información adecuada, a través del adiestramiento avanzado e investigación en los aspectos sociales, institucionales y de gestión de la IyD universitarias, a un grupo de representantes de universidades de la región. Por Argentina participaron Daniel Giacomino de la Universidad Nacional de Córdoba, José Néstor Marún de la Universidad de San Juan y María Elina Estébanez de la Universidad de Buenos Aires.

La actual falta de datos hace difícil establecer comparaciones entre las universidades latinoameri-



canas e identificar áreas de investigación clave en ellas. Los informes de investigación publicados por la mayoría de las universidades podrían proporcionar información más amplia sobre este tema. Sin embargo, debido a la falta de uniformidad metodológica, la referencia a estos informes no permite obtener una visión global pertinente.

Para salvar esta brecha, la Cátedra se propuso: a) avanzar en el conocimiento empírico de la contribución de las instituciones de educación superior a las actividades de IyD en América Latina; b) proporcionar adiestramiento avanzado a un grupo de estudiantes de posgrado y personal responsable de planificación y coordinación de la investigación universitaria; c) la elaboración de una serie de estudios de caso por los participantes; d) elaborar un marco de referencia común; e) la preparación de un informe de síntesis que recoja la evidencia para los distintos sistemas nacionales de educación superior y

Las instituciones universitarias han ganado en los últimos tiempos un protagonismo doble y contradictorio en Latinoamérica. Son revalorizadas como espacio científico por excelencia, pero enfrentan al mismo tiempo un cuestionamiento sostenido de la eficiencia en

su interacción con sus respectivos sistemas nacionales de IyD en una perspectiva latinoamericana.

Además de los representantes de las universidades, participaron especialistas reconocidos en el campo de Europa y América Latina y la responsable de la Cátedra quien además de coordinar y organizar el curso mantuvo el hilo del proceso docente e investigativo, para asegurar el logro de los resultados esperados.

Cumplidas ya las primeras fases del trabajo propuesto, la Cátedra está elaborando la edición final de una publicación colectiva con los estudios concluidos. A través de esta publicación y de contribuciones parciales en revistas especializadas, se espera aportar una visión novedosa de la situación universitaria latinoamericana, que privilegia la perspectiva institucional para el análisis de las actividades de IyD, enmarcada en su contexto nacional científico y tecnológico y de educación superior.

su desempeño. Se genera a la vez un debate específico entre los gobiernos y las universidades públicas frente a la crisis de las finanzas estatales. Surge así, en la agenda universitaria, la cuestión de la evaluación. Mientras se afirma la necesidad de evaluar su desempeño se discute cómo hacerlo; y

* Este artículo recoge las principales conclusiones de un estudio de caso sobre la Universidad de Buenos Aires, elaborado para la Cátedra UNESCO/CRE/COLUMBUS "Aportes de la Educación Superior a la IyD en América Latina".

artículos

como parte del replanteo de su ubicación dentro del "sistema nacional de innovación", se dirige la mirada sobre las actividades científicas universitarias.

DENTRO DEL SISTEMA
NACIONAL DE EDUCACIÓN
SUPERIOR, 38
UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y
36 PRIVADAS CONFORMAN
UN CONGLOMERADO
HETEROGÉNEO Y
DESARTICULADO CON
SUPERPOSICIONES EN
ACTIVIDADES Y DESNIVELES
DE CALIDAD.

Esta institución modelo de la modernidad enfrenta una transición difícil que revela la trama compleja de intereses sociales que en ella confluyen y que tienen un impacto específico en una de sus funciones primordiales, la generación de conocimiento. El estado, las comunidades científicas, los agentes económicos, entre otros actores, intervienen con sus propias racionalidades en la constitución de las estructuras

universitarias de investigación.

Este artículo aborda el análisis de una estructura investigativa en particular. En base al diagnóstico sobre actores, recursos y producción científica de la Universidad de Buenos Aires se intenta ofrecer una visión global de la investigación institucional. Ante las dimensiones de una institución con casi 200.000 "habitantes" entre estudiantes y personal, se utilizó principalmente información estadística del período 1989-1995. Los resultados obtenidos iluminan sobre cuestiones de relevancia para instituciones educativas masivas: ¿Cómo abordar la complejidad típica del espacio universitario? ¿Cuáles son los efectos específicos sobre la gestión y evaluación de la CyT institucional?

EL CONTEXTO GLOBAL

Dentro del sistema nacional de educación superior, 38 universidades públicas y 36 privadas conforman un conglomerado heterogéneo y desarticulado con superposiciones en actividades y desniveles de calidad. La tasa de escolarización superior es alta: casi el 20% en

los últimos años. Las universidades públicas tienen mayor peso: a) son el lugar excluyente de ejecución de investigación y desarrollo; b) sus 700.000 alumnos constituyen el 90% de la matrícula universitaria del país.

En este contexto, la UBA es el establecimiento más grande del país: absorbe el 24% de los estudiantes de los establecimientos públicos, 22 % de sus docentes, el 27% de la oferta académica de posgrados, 20 % del personal CyT y 29% de las publicaciones en el Science Citation Index.¹ Está localizada en la Capital Federal, donde se concentra más de un tercio de la población del país al incluir el área metropolitana circundante. Atiende junto a 8 universidades públicas y 19 privadas las necesidades de educación superior de 12 millones de habitantes.

Como toda institución universitaria, y particularmente como universidad de masas, la UBA es el lugar de intervención social de múltiples actores: académicos, administrativos, clientela estudiantil y empresarial, y agentes externos que incorporan sus propios intereses a ese campo complejo de racionalidades que la modernidad ha instituido como "lugar de la ciencia". Para identificar y caracterizar el escenario de las actividades científicas frente a un contexto de masividad y

1. Fuentes: Bisang (1994); Albornoz (1993); Ministerio de Educación y Cultura (1994). La Universidad Nacional de La Plata (segunda universidad nacional por sus dimensiones) tiene la tercera parte de docentes en relación con la UBA, el 60 % de personal CyT, la mitad de estudiantes e igual proporción en las publicaciones Science Citation Index.

complejidad deben superarse una serie de obstáculos relacionados con el tratamiento y accesibilidad de la información institucional, y con la institucionalidad misma que adquieren las actividades CyT.

Por ejemplo: la diversidad de asientos institucionales para estas actividades; la fuerte tendencia a la autonomía de gestión en las facultades; el sesgo administrativo y contable de las prácticas estadísticas del establecimiento. Estos obstáculos quitan visibilidad a los recursos I+D. La multiplicación durante los últimos años de vínculos con el exterior (empresas, fundaciones, organismos no gubernamentales), aunque es positiva, suma complejidad a la gestión universitaria de los propios recursos. Las políticas institucionales tienden progresivamente a una identificación general de investigadores y actividades, pero el proceso en marcha desde hace un año aún no ha terminado. Por lo tanto, existen diversos grados de reconocimiento institucional del propio potencial científico.

LOS RECURSOS HUMANOS

En la UBA investigan principalmente personal académico de la propia institución y personal del Consejo Nacional de Investigaciones Cientí-

ficas y Tecnológicas (Conicet). En total son 3.400 personas, entre investigadores, becarios y personal de apoyo que representan el 14% del personal CyT del sector público nacional,² una cifra significativa si se considera la amplitud y diversidad institucional del complejo científico local. Sobre las características de este universo caben algunas reflexiones.

1) Siendo propia del espacio universitario la coexistencia de actividades de docencia e investigación, es relevante analizar las vinculaciones entre estos roles en el interior de la comunidad académica. En la UBA trabajan 18.912 académicos -5.572 si se calculan como full time equivalent- cuya tercera parte son profesores. El 10% de los docentes tiene dedicación exclusiva, lo que supone la exigencia de participar en algún proyecto de investigación. No puede afirmarse la efectividad de esta norma, pero aún considerando su cumplimiento, esta

cifra revela una baja capacidad investigativa del personal académico global. Es decir, en general los docentes permanecen poco en la institución y tienen menos tiempo para realizar otras actividades además de las estrictamente docentes, al menos dentro del mismo establecimiento.

2) Respecto al personal I+D reconocido por la institución: un programa³ de reciente aplicación ha permitido identificar y categorizar, entre el personal académico, a quienes realizan investigaciones en proyectos con sede en la institución, y de esta forma los incorpora a la -recién establecida- carrera científica universitaria. El programa promueve una mejor articulación de las políticas institucionales, ofreciendo visibilidad de propio potencial científico.

De esta manera, el 20 % de los docentes hacen I+D -con distintos grados de responsabilidad- en proyectos con sede en la UBA. Una tercera parte son investigadores formados y

2. Bisang (1994) estima en 25.000 el total de personas empleadas en el sector público para la realización de actividades CyT. Los principales componentes del complejo nacional de CyT son instituciones de este sector que incluyen: 32 universidades nacionales, 27 institutos y laboratorios públicos, 100 institutos y centros de dependencia directa del Conicet y 9 instituciones provinciales. A esto debe agregarse un número no determinado de centros y fundaciones privadas que hacen investigación.

3. Programa impulsado por el Ministerio de Educación que establece las pautas para una carrera científica específica dentro de las universidades públicas y que incluye incentivos salariales a los docentes que son reconocidos como investigadores.

la mitad tiene dedicación exclusiva. Esta cifra se considera aquí como el indicador más accesible del propio potencial humano en CyT de la institución. Están excluidos personal no académico de la UBA que interviene directamente en proyectos de investigación con funciones de apoyo técnico y administrativo (por falta de cifras precisas) y el personal CyT pagado por el Conicet que trabaja en la UBA (ver más abajo).

Este porcentaje cambia cuando la unidad de análisis es la facultad. Hay facultades de perfil más científico que otras al considerar el porcentaje de investigadores sobre el total de sus docentes. Es el caso de Ciencias Exactas y Naturales (61%), Farmacia y Bioquímica (40%) y Agronomía (37%). Estas facultades son también, junto a Filosofía y Letras, las que más recursos humanos aportan al potencial investigativo de la universidad. Dentro del campo de las ciencias "duras" es llamativo el bajo peso relativo del área tecnológica frente al área de cien-

cias exactas y biomédicas.⁴

3) Además de los investigadores reconocidos, puede identificarse entre el personal académico a quienes realizan I+D, con independencia del lugar de ejecución de los proyectos.⁵ Es interesante observar que este sector constituye el 40% del personal académico: el doble de los docentes incorporados a la carrera científica de la universidad. La diferencia define un sector del personal académico con algún grado de asociación a actividades científicas que en principio no están articulados a la gestión propia de la universidad.

Lo que desde un ángulo puede evaluarse como una mediana absorción institucional de la actividad investigativa de sus docentes (esto es, una importante proporción investiga puertas afuera de la universidad), desde otra perspectiva aparece como un círculo académico con experiencia en I+D que enriquece el desempeño de su rol docente. También admiten estos datos otra lectura: parte de esta investigación

marginal a la gestión científica de la UBA es llevada a cabo, dentro del mismo establecimiento, por docentes que no alcanzan un reconocimiento institucional como investigadores ni obtienen el beneficio de un cargo con dedicación mayor (considerando la diferencia del 30 % con el personal académico de dedicación exclusiva).

4) Por último, en la UBA trabajan personas con otra dependencia laboral. Son 799 investigadores, becarios y personal de apoyo, estos últimos con un mayor peso relativo (45% del total) cuyos salarios son pagados principalmente por el Conicet.⁶ Por deficiencias en la información disponible aún no se puede cruzar este dato con los docentes incorporados al plan de categorizaciones de investigadores, aunque es factible estimar superposiciones que obedecen al personal del Conicet que además tiene un cargo docente en la universidad. Bajo el supuesto de ningún cruzamiento, este sector agrega al potencial I+D de la UBA un 30 % más de personal.

La UBA tiene, históricamente, una relación especial con este organismo público. El 12 % del personal científico del Conicet trabaja en esta universidad. Sobre un total de 98 institutos y centros de investigación dependientes del Conicet, un 20% está en las facultades de Medicina, Cien-

4. Por razones de espacio se omiten aquí detalles sobre la distribución de los recursos según cada facultad que pueden consultarse en el informe final presentado a la Cátedra (Estébanez, 1995).

5. Fuente: respuestas dadas por los docentes en el Censo de personal académico realizado por la UBA en 1992.

6. Bisang (1994) y SECyT-UBA 1992. A nivel nacional, el personal financiado por el Conicet constituye el 23 % del total de recursos humanos CyT y trabaja en alguna de las instituciones que integran el complejo nacional de ciencia y tecnología.

cias Exactas, Farmacia y Bioquímica, y Agronomía de la UBA.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES CyT

Como sucede en otras universidades públicas latinoamericanas, el mecanismo principal de financiamiento de la UBA consiste en asignaciones presupuestarias anuales que el tesoro público transfiere automáticamente al establecimiento. El destino preferencial de estos fondos son los gastos en personal. Aunque la contabilidad universitaria identifica tres funciones principales en su presupuesto: educación, salud y CyT, las actividades científicas concretas se nutren no sólo de fondos CyT sino, en una proporción no del todo distinguible, de fondos asignados a las otras funciones.⁷

De los 285 millones de dólares anuales que recibe la institución como fondos generales universitarios -20% del presupuesto público universitario- 18% se invierte en CyT, según estimaciones propias que incluyen no sólo el presupuesto específico CyT -cinco%- sino también las erogaciones en personal, bienes y servicios.⁸ Cada 100 dólares que recibe la UBA, se destinan 13 a CyT en facultades del área de las ciencias bá-

sicas, médicas y tecnológicas y 5 a las actividades científicas del área de ciencias sociales y humanidades. El 87% de la inversión total en CyT se realiza en personal.

LOS DATOS REVELAN QUE
EL ESFUERZO ECONÓMICO
EN CYT ES MINORITARIO
EN RELACIÓN AL GASTO
TOTAL DE LA UNIVERSIDAD
Y QUE LA PROPORCIÓN
DESTINADA A SUBSIDIAR
PROYECTOS I+D -INSUMOS,
EQUIPAMIENTO, SERVICIOS
A TERCEROS- ES MUY BAJA
EN RELACIÓN A LOS GASTOS
DE PERSONAL.

Los datos revelan que el esfuerzo económico en CyT es minoritario en relación al gasto total de la universidad y que la proporción destinada a subsidiar proyectos I+D -insumos, equipamiento, servicios a terceros- es muy baja en

relación a los gastos de personal. Esto coincide con la percepción general de los científicos: se desaprovechan capacidades I+D existentes al no acceder a los insumos necesarios para llevar a cabo sus investigaciones.

El panorama es crítico en relación al financiamiento global, luego de dos años que invirtieron sólo parcialmente una tendencia decreciente de los fondos generales universitarios. Frente a la imposibilidad de un aumento sustancial en las erogaciones públicas, tanto sobre el sistema universitario como sobre organismos CyT, la UBA ha recurrido tanto a una redistribución de sus fondos para reforzar las partidas específicas para actividades científicas, como a la captación de fondos externos.

La principal vía pública-externa de financiamiento es el Conicet. En los últimos 5 años este organismo transfirió a la UBA alrededor de 2 millones de dólares anuales en la instalación y equipamiento de laboratorios de alta complejidad para apoyo de investigaciones y prestación de servi-

7. El caso más destacado son los salarios que se pagan con el presupuesto de educación pero corresponden a personal que hace I+D; se dan situaciones similares en los fondos destinados a instalaciones edilicias, personal y actividades de hospitales, gastos de mantenimiento (como pago de servicios de luz, gas, agua, etc.).

8. En el cálculo se incluyeron los salarios de docentes reconocidos como investigadores más cargas sociales, y un 10 % de los salarios del personal administrativo y del presupuesto para bienes y servicios generales (participación estimada de las actividades CyT en los gastos generales de las facultades).

artículos

cios (análisis, ensayos).⁹ Esta cifra es relevante ya que es más del doble de lo invertido por la UBA en equipamiento para grupos I+D -que consistió en instrumental menor- para el mismo período. Si se suma a esto las erogaciones en personal del Conicet que trabaja en la UBA,¹⁰ se obtiene un 10% más (de origen público) sobre la inversión en CyT de la universidad.

Se han puesto en práctica estrategias alternativas para la captación de fondos por parte de investigadores y, últimamente, por medio de oficinas específicas de vinculación y transferencia de las facultades. Esto ha funcionado relativamente bien para el financiamiento directo (compra de insumos, equipos, bibliografía y gastos en viajes) de grupos I+D e institutos. Sin embargo, la obtención de estos fondos no públicos -generalmente provistos por fundaciones, cooperación internacional y en menor medida empresariales- suele beneficiar a los más beneficiados por las vías tradicionales de recursos, en concordancia con el "efecto Mateo".

Es difícil conocer las dimensiones reales del financiamiento privado para I+D en la UBA. Pero sí se conocen cifras sobre lo que obtiene la institución como fruto de convenios,

DESDE LA CREACIÓN DE
UBACyT SE OBSERVA UNA
EVOLUCIÓN CRECIENTE DEL
NÚMERO DE PROYECTOS:
450 POR AÑO DESDE 1987
HASTA 866 EN LA
ACTUALIDAD.

que en parte vuelve a todos los grupos I+D de la UBA -vía porcentajes que retiene un Fondo Especial de Actividades CyT- y en parte a los profesores o investigadores que intervienen en el convenio: en 1992 se obtuvo así el 9% del presupuesto global de la institución. Aunque en cifras absolutas no sea tan relevante, la cifra es aún mayor al sumar lo que proviene de UBATEC, empresa de servicios CyT

creada por la UBA con participación de entidades públicas y empresariales.

ACTIVIDADES Y PRODUCCIÓN CIENTÍFICA

Las actividades de investigación se llevan a cabo en 588 unidades que se definen como centros permanentes de actividades científicas y tecnológicas que organizan las tareas bajo su propia dirección y responsabilidad. Estas unidades están localizadas en institutos, centros, departamentos y cátedras de las diversas facultades. En estas unidades se desarrollan proyectos de dos programas de carácter competitivo, a través de los cuales se obtienen subsidios y dotación de recursos humanos: UBACyT (la programación científica de la UBA) y Conicet. Desde la creación de UBACyT se observa una evolución creciente del número de proyectos: 450 por año desde 1987 hasta 866 en la actualidad.

El resultado es la constitución de un espacio heterogéneo y descentralizado de asiento institucional de la I+D, pero concentrado en determinados campos temáticos: las ciencias básicas y el campo biomédico, principalmente biología, bioquímica, fisiología, microbiología, física, química orgánica.

9. Según datos de la oficina de equipamiento del Programa BID II, del Conicet.

10. Haciendo un cálculo muy grosero con respecto al personal, al considerar todo el personal I+D que no es propio de la UBA como perteneciente al Conicet y tomando sueldos promedio para personal de apoyo y becarios se obtiene la suma de \$ 3.216.000 por año. Se excluye a los investigadores, ya que es frecuente que aquellos que se desempeñan en la universidad tienen a su vez cargos docentes y dedicaciones exclusivas, con lo cual deben optar por uno u otro salario.

La UBA seleccionó áreas de especial interés para la financiación de proyectos y otorgamiento de becas de formación; esta selección indica la orientación prioritaria de la institución para la investigación interna y si bien no se descarta el apoyo a otras áreas agrupadas en "temas libres", existen cupos determinados para el otorgamiento de apoyo financiero que están favoreciendo la producción orientada. Algunas facultades muestran un perfil más autónomo para la selección de sus temas de investigación y por lo tanto la participación de temáticas libres entre sus proyectos es más elevada.

Las áreas prioritarias -o "Programas Especiales"- cruzan diferentes disciplinas científicas y son: biotecnología, medio ambiente, investigación clínica, nutrición, ciencias de los materiales, informática, computación y química fina. Para el campo de las ciencias duras los proyectos I+D identificados con temáticas prioritarias representan el 46% del total. Entre éstos la distribución en cada área es bastante pareja, a excepción de biotecnología que concentra casi la quinta parte de los proyectos.

Un aspecto que ha adquirido relevancia en las políticas institucionales de la UBA es la formación de recursos humanos a través de becas de investigación que se otorgan a estudiantes y graduados. En los

últimos 5 años el presupuesto específico creció aproximadamente 1 millón de dólares por año en promedio, llegando en la actualidad a constituir el 50% del presupuesto total para CyT (sin considerar los salarios de investigadores).

Hoy se forman 207 estudiantes y 519 graduados mediante este programa, a quienes se suman 307 becarios del Conicet con sede de trabajo en la UBA. Representan la tercera parte de los docentes investigadores. Considerando los 168.800 alumnos que componen la matrícula pregrado, se otorga una beca estudiantil por cada 815 estudiantes.

En relación con las becas de graduados, en parte (y principalmente en el área de ciencias básicas y humanidades, donde existe un mayor desarrollo del posgrado de investigación) se destinan a la realización del doctorado, aunque no llegan a cubrir la demanda existente. Entre los 7000 estudiantes de posgrado de la UBA, 1.100 aspira al doctorado y 200 a maestrías. Esto representa 5 estudiantes de posgrados académicos (orientados a la formación de investigadores) por cada 4 investigadores formados.

Además de ser un indicador de formación de recursos humanos, el título de doctor es asociado a la producción científica de una institución. En

los últimos años, el promedio de estos títulos en la UBA se ubicó en torno a los 150: el 85% corresponden al campo de las ciencias exactas, naturales y biomédicas; en total representan el 1% de los egresados de la institución.

Medida a través de publicaciones del Science Citation Index, la UBA ha estabilizado su producción científica en los pasados 5 años en torno a 700 artículos anuales.

VINCULACIONES CON EL MEDIO EXTERNO

La institución formaliza sus contactos con otras entidades mediante la firma de conve-



nios. En los últimos años esta modalidad de vinculación tuvo una tendencia creciente, llegándose en 1994 a la firma de 225 convenios. En un principio se orientó fundamentalmente a entidades gubernamentales, y en segundo lugar a universidades extranjeras y fundaciones. Con el tiempo la presencia estatal ha ido disminuyendo mientras que tomó relevancia las vinculaciones con empresas y cámaras, y por otro lado con universidades nacionales. Históricamente las facultades más dinámicas han sido Ciencias Económicas, Ingeniería, Arquitectura, Ciencias Exactas y Naturales y Farmacia y Bioquímica.

Dejando de lado los convenios de colaboración académica, el resto revela vinculaciones donde puede darse algún grado de transferencia de capacidades de CyT: alrededor del 25% de los casos. Una quinta parte se establece con el sector productivo: en general la demanda reside en consultorías y asistencia técnica, y en mucho menor medida la realización de I+D.

Patentes: La UBA tiene actualmente una patente en ejecución dentro del campo de la electrónica: la Interfase X25. Las patentes en trámite son tres, y provienen de actividades de las siguientes facultades: Farmacia y Bioquímica, Ingeniería y Exactas y Naturales. Consisten en tres pro-

ductos del área petroquímica, energética y alimenticia.

REFLEXIONES FINALES

La UBA es un caso especial de universidad de masas: mientras atiende las necesidades de una abundante clientela estudiantil, concentra importantes recursos científicos en relación al potencial CyT nacional. Su personal I+D sigue siendo bajo respecto al total de académicos (entre el 20 y 25 % según se considere sólo investigadores propios o también de otra dependencia). Pero en números absolutos constituye una cantidad relevante de recursos humanos agrupados bajo una sola institución.

Trabajan además una cantidad similar de docentes que hacen I+D fuera de la gestión interna. Ellos constituyen un círculo calificado que aporta su capacidad investigativa a las tareas de enseñanza y al intercambio con los investigadores "institucionalizados", y que pueden ser recursos estratégicos para eventuales planes de asimilación de las capacidades internas. Son docentes con práctica actual en I+D que definen un universo disponible -pues es personal propio- para la extensión investigativa de la institución.

Respecto al cuerpo académico en general, el análisis de

la capacidad investigativa medida en términos de la proporción de dedicaciones exclusivas, hace palpable los problemas de la gestión universitaria frente a la necesidad de responder a múltiples demandas. Ante la masividad de la matrícula estudiantil, se recurre a un cuerpo académico acotado a funciones de enseñanza que no exigen dedicaciones amplias.

Se abren aquí interrogantes sobre la calidad de la formación universitaria, particularmente en lo que se refiere a ciertos factores relevantes para garantizar adecuados vasos comunicantes entre docencia

LA UBA ES UN CASO
ESPECIAL DE UNIVERSIDAD
DE MASAS: MIENTRAS
ATIENDE LAS NECESIDADES
DE UNA ABUNDANTE
CLIENTELA ESTUDIANTIL,
CONCENTRA IMPORTANTES
RECURSOS CIENTÍFICOS EN
RELACIÓN AL POTENCIAL
CYT NACIONAL.

e investigación: masa crítica de personal académico y tiempo de permanencia en el ámbito universitario.

¿Cuál es el grado de articulación de este potencial hu-

mano en una institución tan grande y cuyas unidades académicas tienden a un accionar autónomo frente a la gestión central del establecimiento? Frente a un contexto asimilable -en concepto de Clark- a una federación de facultades, ¿cuál es la estrategia apropiada para una eficaz gestión de los recursos humanos CyT? ¿Cómo se acuerdan y definen criterios institucionales para la carrera científica que contemplen la diversa situación laboral del personal académico?

Estas cuestiones son relevantes en términos de condiciones óptimas tanto para la calidad de formación de nuevos cuadros científicos, como para la reproducción -o supervivencia- de los grupos de investigación.¹¹

Estas capacidades CyT se desenvuelven en un contexto institucional caracterizado por un alta heterogeneidad .

Diferentes condiciones para la ciencia (entendidas como capacidad investigativa, personal y recursos I+D, y productividad) se observan tanto entre facultades, entre campos (ciencias experimentales vs. sociales), como entre grupos I+D. De aquí se deriva una "estratificación" de las actividades científicas.

Al considerar la cuestión del financiamiento, el panorama de la I+D universitaria presenta las siguientes caracte-

terísticas:

Siendo el estado el principal agente financiero de la UBA, la crisis de los recursos públicos afecta particularmente a las actividades científicas, lo que no es una situación novedosa ni para Argentina, ni para la región. Desde los años '80 se ha transformado en un elemento estructural de las economías periféricas. Uno de los efectos más perniciosos ha sido la pérdida de vigencia de la concepción del gasto educativo como inversión que se deduce del estancamiento de los presupuestos públicos.

Pero lo novedoso en los últimos 10 años ha sido la aparición de mecanismos alternativos para el financiamiento universitario público que no se basan en aranceles estudiantiles. Estos mecanismos equilibran en parte la crisis de los presupuestos estatales y por otro lado refuerzan la legitimidad de la acción universitaria. En la UBA se vienen implementando acciones de vinculación con el entorno social que se transforman en ingresos adicionales, inicialmente a partir de la propia iniciativa de investigadores y grupos I+D, y con el tiempo llegando a ser estrategias más orgánicas a nivel de facultades y rectorado. Estas vinculaciones consisten

en prestación de servicios, consultoría, formación de recursos humanos, asistencia técnica, y en menor medida contratos de I+D vinculados con el sector productivo. De alguna manera puede definirse como la extensión de las capacidades CyT al entorno social, desde donde se obtienen retornos económicos que han alcanzado el 9% del presupuesto general universitario.

Esta búsqueda de recursos adicionales, a su vez, abre las puertas para diferentes escenarios futuros:

- una mayor orientación de la I+D hacia una demanda efectiva de mercado, que permitiría compensar una fuerte tradición "internalista" en la orientación de la ciencia argentina.

- una evolución hacia sistemas de financiamiento duales, con un aumento de la participación privada en el financiamiento de las actividades CyT, pero particularmente en iniciativas que involucren no sólo prestación de servicios técnicos y consultoría, sino investigación y desarrollo.

En este último caso, el escenario estaría fuertemente condicionado al cambio de contexto económico global y de actitud del empresariado local, más proclive a comprar

11. Teniendo en cuenta el recurrente proceso de fuga de cerebros en la Argentina, obedeciendo a veces a razones políticas (durante gobiernos de facto) y últimamente a razones económicas, la pregunta se vuelve más relevante.

tecnología que a innovar.

Estas alternativas tienen mayor vigencia para ciertas áreas del conocimiento. Se introduce así un sesgo -que tiende a profundizarse en el tiempo- entre investigación orientada al mercado y aquella que no tiene una demanda inmediata más que otras. De aquí se deriva la importancia que adquirirá la gestión institucional para garantizar una circulación de los beneficios que generan las áreas más propicias a la vinculación, hacia áreas de investigación más básicas: (sean del campo experimental como de las ciencias sociales y humanidades). Esto supone no sólo aplicar los mecanismos institucionales existentes sino reevaluar continuamente su eficacia, en tanto la institución se proponga la atención no sólo de las necesidades variables del mercado sino el cumplimiento de metas sociales más abarcadoras.

BIBLIOGRAFIA

- Albornoz, Mario: *El sistema universitario frente al desafío de la competitividad*. Buenos Aires, 1993.
- Bisang, Roberto, Bercovich, Nestor; Chprintzer, Alicia y Ramos, Adrián: *Las actividades de investigación en las universidades nacionales*, Informe final al Proyecto PNUD ARG/93/026, Buenos Aires, 1994.
- Blume, Stuart: *After the darkest hour... integrity and engagement in the development of university research system*. En Wittrock, Bjorn y Elzinga, Aant: *The university research system*. Almqvist and Wiksell International. Estocolmo, 1985.
- Brunner, Jose Joaquín: *Educación Superior en América Latina: la economía política de los sistemas*. Documento CEDES/Educación Superior 2, Buenos Aires, 1993.
- Estébanez, María Elina: *Estudio de caso de la Universidad de Buenos Aires*. Informe final a la Cátedra UNESCO/CRE/COLUMBUS Aportes de la Educación Superior a la I+D en América Latina. Enero 1995 - en prensa.
- Federación Universitaria de Buenos Aires: *Informe sobre la situación de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1993.
- García de Fanelli, Ana M: *La articulación de la Universidad de Buenos Aires con el sector productivo: la experiencia reciente*, Documento CEDES/96, Buenos Aires, 1993.
- Lucio, Ricardo: *Políticas de posgrado en América Latina*, Documento CEDES, Educación Superior/95, Buenos Aires, 1993.
- Ministerio de Cultura y Educación: *Estadísticas básicas de universidades nacionales*, Buenos Aires, 1994.
- OCDE: *Franscati Manual*, París, 1992.
- Oteiza, Enrique: *La Política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y Perspectivas*, CEAL, Buenos Aires, 1992.
- Universidad de Buenos Aires:
- Resoluciones del Consejo Superior y del Rector N° 680/1994; 4492/1993; 3538/1993; 441/1994; 4728/1993; 4676/1993
 - Secretaría de Planificación:
 - Censo de personal docente 1992
 - Egresados de posgrado 1960-1993
 - Censo de alumnos 1992
 - Secretaría de Ciencia y Técnica:
 - Plan de categorización de docentes-investigadores 1994
 - Informe preliminar sobre resultados de la evaluación a unidades CYT 1993
 - Catálogo de unidades de ciencia y tecnología 1992-1993
 - Programas UBACYT 1991-1993 y 1994-1996
 - Secretaría de Hacienda y Administración
 - Plan presupuestario 1994
 - 170 años de la Universidad de Buenos Aires. Informe, Buenos Aires, 1991.
- Vessuri, Hebe: *La Evaluación Académica*. Documentos Columbus. CRE-UNESCO, París, 1993.



Docentes universitarios argentinos: no hagan olas

Roberto A. Follari

Doctor en Psicología, profesor titular en la Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Cuyo. Autor de numerosos textos sobre teoría social y sobre educación.

El presente trabajo no pretende sino constituir una serie de reflexiones sistemáticas en base a la participación que me cabe en la vida universitaria nacional, como profesor e investigador en la Universidad Nacional de Cuyo, y a través de una serie de visitas por razones académicas a muchas otras de las Universidades del país, particularmente las estatales. No nos basamos en generalizaciones empíricas; es difícil

hallar datos confiables cuando se trata de trabajar acerca de la cultura cotidiana que tenemos como docentes. Tampoco contamos con amplio acopio documental: pero cierto es que pocas veces los documentos reflejan determinadas condiciones de la práctica que por sí tienden a no ser concientes por parte de sus actores, o si son concientes se las disimula (en tanto atenderían contra el sostenimiento de los intereses propios). De modo que asu-

mo las limitaciones que guarda apelar a la propia experiencia; pero también el hecho de que esta apelación a una especie de acopio de lo obtenido como "observador participante" no violenta el objeto a analizar, sino por el contrario, guarda cierta adecuación a él.

LA UNIVERSIDAD ANCLADA

La Universidad argentina está anclada en el pasado. Que muchas de las reivindicaciones docentes o estudiantiles se basen en la Reforma Universitaria de 1918, lo muestran; la Reforma fue un movimiento decisivo no sólo para la Argentina, sino para toda Latinoamérica, e influyó aún mucho más allá. Pero se produjo hace casi ochenta años. Incidió porque se adelantó a los tiempos; hoy hay que ponerse a la altura de los nuestros. Sostener la cátedra como unidad de composición de la planta docente; la periodicidad, y por ello la inestabilidad permanente de profesores y ayudantes; o el cogobierno sin repensar la función de los Consejos para hacerlos más ágiles, implica sin duda una doble carencia:

a) Desconocimiento de la teoría existente acerca de la Universidad como objeto de análisis, que sí circula en otros países del subcontinente, como México o Chile; ello, ligado al no saber sobre los

concomitantes modelos de organización, funcionamiento y relación con la sociedad y el Estado existentes en otras latitudes no lejanas, donde la modernización de las instituciones de educación superior no chocó contra la parálisis permanente que por años establecieron las recurrentes dictaduras entre nosotros;

b) Escasa reflexión sistemática sobre la propia experiencia, sus problemas y limitaciones, a fin de plantear la superación de las actuales condiciones.

LA UNIVERSIDAD
ARGENTINA ESTÁ ANCLADA
EN EL PASADO. QUE
MUCHAS DE LAS
REIVINDICACIONES
DOCENTES O
ESTUDIANTILES SE BASEN EN
LA REFORMA
UNIVERSITARIA DE 1918,
LO MUESTRAN

Como no se da lo anterior, vivimos la paradoja de que a menudo la resistencia a las reformas modernizantes practicadas "desde arriba y afuera" sobre nuestras Universidades (tal cual del Bello lo ha hecho, encontrando oposición en el caso de la aprobación del proyecto de Ley de Educación

superior), se practica curiosamente no en nombre de una Universidad mejor que la que tenemos, de un proyecto claro de superación, sino más bien de la defensa de lo existente en cuanto tal. Se confunde a menudo la Universidad "realmente existente", con el concepto mismo de Universidad sostenida por el Estado: defenderse del privatismo creciente en cuanto al financiamiento y la gestión, se asume como sinónimo de sostener la bondad intrínseca de nuestro actual funcionamiento. Y esto implica imposibilidad de motorizar cambios necesarios para la Universidad (estamos refiriéndonos en este caso al rol de actores de numerosos docentes y alumnos), a la vez que una tendencia a "quedar a la defensiva" frente a las propuestas oficiales: sólo éstas pareciera que quisieran cambiar algo, que quisieran superar lo presente; es tal la situación al menos con la activa gestión del Bello, tan alejada del absoluto quietismo que caracterizó tanto al último radicalismo como a Salonia.

Informarse de la situación internacional parece fundamental. La Universidad argentina ya no es ejemplar. Carecemos de comisiones de planificación de la administración, tanto en Universidades como en Facultades. En pocos sitios existen condiciones de apoyo académico a los docentes para su perfeccionamiento,

ya sea el disciplinar o el pedagógico; no hay disponibilidad de expertos en diseño curricular, en evaluación de planes de estudio, ni siquiera de evaluación institucional, la que está actualmente tan vigente. No están aceitados mecanismos de coordinación interinstitucional, tampoco del conjunto del sistema universitario, ni de éste con los otros niveles del sistema educativo. La capacidad generadora de publicaciones universitarias, y la de que éstas tengan buena comercialización y circulación, es sumamente baja. La calidad de los sistemas de información y documentación, como la de acceso a bibliografía, están muy por debajo de los *standards* internacionales. La especificación relativa de la calidad de docentes e investigadores está muy poco establecida, dado que los *patterns* no han sido suficientemente fijados, y no faltan quienes sostienen que resulta una reivindicación democrática el evitar una clara discriminación de las diferentes aportaciones académicas de cada uno, en cuanto a nivel y cantidad. La administración de lo académico no apela aún al recurso de la departamentalización generalizada del personal, la cual acaba con los feudos tradicionales, y ofrece un amplio campo de posibilidades de utilización fecunda de los recursos humanos. Recién estamos es-

tableciendo condiciones mínimas de exigencia para ejercer como profesor en los posgrados; el sistema de cuarto nivel empieza lentamente a perfilarse, con bastante retraso con respecto de México o de Brasil, países con menor trayectoria en la constitución de tradición académica.

Seguramente la enumeración realizada no por larga es exhaustiva. Cabría detallar un amplio espectro de puntos por los cuales cabe señalar que nuestra Universidad está por debajo no ya de las del Primer Mundo, las de Francia o EE.UU.; caminamos detrás de nuestros países colegas de condición dentro de Latinoamérica. Esto seguramente debe constituir un llamado de atención a los actores del proceso universitario nacional, dentro de los cuales los docentes debieran tener un rol decisivo.

¿Y por qué este retraso? Cabría pensar en diferentes factores. Uno de importancia es sin duda un reconocido margen de autocomplacencia nacional: saber que alguna vez fuimos de los mejores, a veces nos lleva a creer que automáticamente seguiremos siéndolo. Ejemplo suficiente lo tenemos con nuestra posición ante las figuras deportivas nacionales. Otro -más decisivo- tiene que ver con la presencia de dictaduras sucesivas que hicieron de la Universidad sitio para la lucha ideológica contra el progresis-

mo y la izquierda; la obsesión por el control de los contenidos y procedimientos llevó a hacer de la sumisión un ideal, y del oscurantismo y la mediocridad un logro. Cuanto menos se pensara, mejor; cuanto menos nos comparáramos con otros sitios del mundo -en los que reinaba la libertad-, mejor sería para mantener las conciencias encerradas en códigos estrechos y prefijados.

Cabe destacar que Onganía tuvo una actitud bipolar con la Universidad: le otorgó buen presupuesto y buscó modernizarla, a la vez que la sometía a extremos como la Noche de los Bastones Largos, y el control incluso de la vestimenta estudiantil. El deseo de poner la Universidad al servicio del desarrollo, fracasó en tanto desarrollo y seguridad eran entendidos como inescindibles, según la tristemente célebre Doctrina de la Seguridad Nacional. Así se orilló al exilio a una primera gran camada de docentes e investigadores, y la decadencia de la Universidad argentina comenzó su periplo más evidente. Mientras, se departamentalizaban algunas Universidades y se ofrecía altos salarios a los docentes (sólo a los que quedaban, por supuesto).

Como es sabido, durante el régimen de Videla y sus sucesores, los matices desaparecieron. Sólo el oscurantismo floreció, y la aptitud del personal

se confundía con el criterio de confiabilidad ideológica a ojos de las autoridades. La liquidación del pensamiento se volvió una finalidad por sí misma. El atraso en relación con los criterios internacionales se volvió abismal, e incluso tal retardo se presentaba como un rasgo laudable, muestra de cómo nuestro país no participaba de una proclamada decadencia de Occidente.

Un elemento adicional tiene que ver con el retraso relativo que la Argentina tuvo respecto de países como Venezuela, México o Brasil a la hora de la modernización tecnológica e industrial posterior a los años sesentas. Largo sería desarrollar este punto, y no es el caso aquí discutirlo. Lo cierto es que -en razón del apego a la cultura de una época en que Argentina fue un país exitoso, o de un "empate estratégico" en política que impedía cualquier plan económico viable-, nuestro país "se quedó" a comienzo de los años sesenta, y ya no se puso al día en lo industrial, lo técnico, lo cultural y procedimental, en relación con lo que sucedía a nivel inter-

nacional. Esta cultura no suficientemente imbuida de la racionalización técnica que se hacía predominante en el mundo, también se expresó en la Universidad, de manera que ésta no fue una excepción, sino que se incluyó en las modalidades que regían el conjunto de la cultura nacional.

Finalmente, la inexistencia en Argentina de una decisión estratégica por parte de los gobiernos, con el fin de utilizar los recursos altamente calificados dentro de planes de desarrollo sistemáticos, ha hecho el resto. Este es un aspecto que ya otros autores han destacado:¹ carecemos de una valoración de lo que implica la apelación al recurso de la Universidad. Más allá de la retórica hoy puesta de moda por organismos internacionales² acerca de la importancia del conocimiento y la inversión tecnológica en la definición de las hegemonías económicas, lo evidente es que entre nosotros a nadie ha interesado atender a la educación superior como algo que importe más allá de lo elemental: mantener el servicio de formación profesional

que la sociedad exige, y cuidar que ello no sea un gasto demasiado significativo en el presupuesto global. La inexistencia de planes de desarrollo, y en todo caso la falta de visión respecto de lo que la Universidad puede aportar a ellos (en los pocos casos en que hubo tales planes, por ej., el último gobierno de Perón en 1973-74), han hecho de la Universidad un espacio aislado y abandonado a su propia suerte, totalmente dissociado de las grandes líneas de política nacional, desde donde sólo la atención al conflicto ideológico en las instituciones de educación superior ha parecido ser cuestión relevante.

LA UNIVERSIDAD: ¿SITIAL SIN NORMAS?

Son conocidos por quienes se han avocado al estudio de la cuestión universitaria, los aportes de B. Clark a la comprensión de la peculiaridad institucional propia de las Universidades.³

Organizaciones "de débil acople", o de "base pesada". Con una frase que grafica claramente: "anarquía organizada". No nos estamos refiriendo a las Universidades argentinas, o las de algún sitio o momento en particular, sino a una condición propia de lo universitario por sí mismo, cualquiera sea su situación de

1. Particularmente A. Pérez Lindo, en sus libros *Universidad, política y sociedad* (Eudeba, Buenos Aires), y *La batalla de la inteligencia* (Ed. Cántaro, Buenos Aires)

2. Es muy conocido el texto de CEPAL/UNESCO: *El conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992. Es matriz de múltiples discursos oficiales sobre lo educativo en Latinoamérica: una especie de lugar común generalizado.

3. Cox, C. y Córard, H.: *Poder, autoridad y gobierno en las Universidades chilenas (1960-1989)*, FLACSO, Santiago de Chile, 1989.

inserción. Es inevitable que el espacio de conformación y reproducción del conocimiento en su más alto nivel guarde estas características. En todo caso, importa ser concientes de ellas.

No coinciden en la Universidad la legitimación del poder administrativo con la del académico. Las autoridades responden a menudo a mecanismos de elección donde prima lo político interno y/o externo a la institución; de modo que los investigadores tienden a no considerar a las autoridades institucionales como superiores desde el plano del conocimiento, de los fines sustantivos de la institución, ligados a la cuestión del saber. Las autoridades no son realmente consideradas "superiores", con lo cual el apego a la normatividad institucional que tales autoridades - cualquiera sea su característica - inevitablemente representan, es bastante laxo.

A su vez, los "staffs" técnicos conforman burocracias especializadas (por cierto, casi inexistentes en Argentina) que, en la línea de toda burocracia, tienden a la promoción de sus intereses específicos identificándolos imperceptiblemente (aún para sí mismos, a menudo) con los del conjunto.⁴ Tales burocracias proponen sus propios criterios de legitimidad, diferentes de aquellos existentes en las comunidades académicas. Esto tiene

implicancias en la toma de decisiones, naturalmente incluso en el reparto de recursos físicos, de equipamiento y presupuestales. De modo que rápidamente advertimos la ruptura entre la lógica administrativo/técnica y la académico/docente.

Por su parte, Clark mostró con agudeza un rasgo definido de las comunidades científicas: son "suprainstitucionales", es decir, refieren más bien a un universo externo que al de la propia institución. El prestigio de un investigador se sostiene en la comunidad de pares; depende de contactos -si se trata de un físico- con otros físicos, que son quienes tratan temas similares, no con aquellos que comparten con él la vida institucional. Menos aún se relacionará este científico con otros pertenecientes a profesiones diferentes de la suya, y que trabajan en la misma Universidad o incluso, Facultad. De manera que la inscripción institucional se hace difusa, la mira está puesta en un horizonte que es ajeno a la especificidad de tal o cual Universidad; no es de allí de donde realmente "depende" el reconocimiento de los científicos. Creemos que éste es un rasgo sumamente importante para que se advierta la poca

formalización institucional de las Universidades, las cuales en ningún caso podrán escapar a esta condición estructural que las atraviesa, y que lleva a líneas centrífugas permanentes por parte de su personal de docencia y de investigación.

Los pares de los docentes están fuera de la institución, y las autoridades de ésta no representan habitualmente la legitimidad académica en que aquellos se amparan. Vemos suficientes causales para la anomia. E incluso no son las únicas.

Si asumimos que en realidad cada espacio académico (ya sea departamento, cátedra, área) es una unidad definida jerárquicamente en lo interno según razones propiamente académicas; y que la libertad de producción intelectual conlleva el que las autoridades de la institución no tengan ingerencia al respecto (lo cual es -por supuesto- uno de los grandes logros históricos de la Universidad, en cuanto independencia -cuanto menos en lo formal- respecto del poder político imperante), de hecho cada unidad académica se mueve con independencia respecto de la autoridad, y también respecto de las demás unidades. Nadie les dirá a los

4. Ya antes de M. Weber, C. Marx, en su temprana *Crítica a la filosofía del derecho de Hegel* desarrolló ampliamente la cuestión de la autonomización de los intereses de la burocracia.

antropólogos qué es mejor para la Antropología, ni a los sociólogos en la Sociología; de manera que no se reconoce unidad superior a la propia, y se está disociado de las demás, respecto de las cuales se carece de nexo o -menos aún- de autoridad reconocida. Si se advierte, el organigrama de este tipo de institución contradice punto por punto aquél que proponían los viejos manuales de administración; no hay una única cadena de mando, y las relaciones horizontales carecen de pauta suficiente en cuanto a su importancia relativa. Las unidades académicas impondrán tal importancia relativa por razones "ad hoc": mayor antigüedad, mejores investigadores, mayor importancia estratégica para el desarrollo, mayor cantidad de alumnos, de un modo inevitablemente anárquico, y a menudo sustentado en simples relaciones de fuerza.

Como se ve, no son escasas las causas para que las Universidades sean de débil acople. Agréguese en cuanto a la cuestión de la "base pesada", la influencia relativa de quienes tienen mayor acopio de capital cultural acumulado, en cuanto conformación de una "élite" de hecho que no suele ser reconocida de derecho, para que el panorama muestre toda su densidad.

Aunque no hemos visto esto en la literatura sobre el tema, cabría apuntar a su vez una

tensión adicional por la participación de actores ocasionales, como vienen a serlo cada uno de los estudiantes. Entiéndase: no hay Universidad sin estudiantes, éstos son absolutamente constituyentes del rol social de la institución. Siempre y en todo momento, hay estudiantes en las Universidades (nos referimos, obvia-

ENTIÉNDASE: NO HAY
UNIVERSIDAD SIN
ESTUDIANTES, ÉSTOS SON
ABSOLUTAMENTE
CONSTITUYENTES DEL ROL
SOCIAL DE LA INSTITUCIÓN.
SIEMPRE Y EN TODO
MOMENTO, HAY
ESTUDIANTES EN LAS
UNIVERSIDADES

mente, no a su presencia física sino a la de ser factores de actividad). Pero no son siempre los mismos. Los docentes mayoritariamente permanecen, los alumnos acreditan sus estudios y se van. Su pertenencia institucional no es equivalente a la de quien trabaja en relación de dependencia. Sin embargo, son los principales usuarios del servicio, aquellos que representan el claustro más numeroso, y los que potencialmente pueden expresar

con más libertad los conflictos. A menudo participan de los organismos de gobierno universitarios. Sin embargo, es inevitable que desconozcan los mecanismos más complejos de la investigación o de la legitimación de los docentes, que como dijimos no resultan visibles al interior de la institución misma.

Por ello, actores decisivos no son ni dependientes laboralmente de la institución (no forman parte de "su organigrama"), ni pueden dejar de tener una laxa relación con ella, en cuanto es temporaria; y además, intercambiable potencialmente por otra, con menos dificultad que en el caso de que exista dependencia laboral. Todo esto se suma a lo ya referido.

E incluso podemos aventurar la hipótesis de que el personal administrativo y de apoyo tiene en estos casos una distancia mayor que en otros con los fines de la institución. Tal distancia es propia de la división social del trabajo, y se da en cualquier campo de la producción o los servicios: a menudo los administrativos perciben su rol como independiente de los fines de la repartición, en tanto no se los participa para nada de ellos, ni de las tomas de decisión respectivas. Pero si comparamos, por ejemplo, una escuela primaria con una Universidad, la diferencia salta a la vista: en el caso de la primera, la diferencia de códigos

lingüísticos entre los alumnos y el personal de apoyo (por ej., de limpieza), y también entre los docentes y dicho personal, es mucho menos marcada. De manera que la "externidad" del personal no profesional a la cotidianeidad de la Universidad es mucho más acentuada.

Como se ve, hay no pocas razones para que la Universidad sea institucionalmente débil, poco pautada, o regida a la vez por legitimaciones diferentes e incluso antagónicas. Esto ayuda a explicar algunos hechos que suceden en la Universidad argentina. Por supuesto, ello no pretende justificar tales hechos: será necesario determinar cómo han llegado a asumirse por algunos actores de la vida universitaria como normales.

También habría que agregar algunas determinantes propiamente nacionales del fenómeno. Al respecto, creemos importante tener en cuenta la cuestión del "retraso relativo" especificada en la parte inicial de este trabajo; por ejemplo, la falta de una administración moderna ha impedido mecanismos de control de la gestión, y ha contribuido a sostener relaciones no mediadas burocráticamente (puramente "primarias", de amistad o rechazo) entre los docentes y las autoridades.

No está de más señalar que la relación gobernantes/gobernados en la Universidad, no mantiene el grado de dis-

tanciamiento que uno encuentra en los gobiernos de una provincia o un país. Aquí el ocasional gobernante toma decisiones sobre aquellos que lo gobernarán mañana, dentro de instituciones relativamente pequeñas, y de muy escasa movilidad, tanto laboral como de establecimiento de jerarquías. Es difícil decidir con equidad en relación con quienes podrán hacerlo luego para con uno.

Todo lo que venimos enumerando ha contribuido a que haya quienes se comporten como si la Universidad no fuera simplemente autónoma, sino que gozara de algún curioso principio de extraterritorialidad. No son la mayoría, si pensamos en el personal docente: pero sin duda no son pocos, no son sólo casos residuales, o que cueste encontrar. Quienes trabajamos en la Universidad argentina no necesitamos escrutar mucho para reconocer diversos ejemplos.

Hay quienes asumieron que ganar un concurso era equivalente a obtener una beca (la expresión no es mía, sino de una reconocida consejera docente de la facultad en que reviso); se comportan apelando a la noción de que el cargo que obtuvieron les da derecho a "ser definitivos", de modo que ya no existen obligaciones consiguientes. Se puede faltar a clases, desaparecer por largos períodos sin aviso, no fijar horarios de atención de alumnos.

La Universidad, al viejo estilo oligárquico, implica un cargo honorario, un lujo para el curriculum vitae, un honor que uno da y recibe al mismo tiempo. Suele ocurrir entre profesionales con legitimación externa a la Universidad (ej., Medicina, Derecho), puestos en la cúspide de la pirámide de las cátedras, y ligados a las concepciones más arcaicas sobre lo que es la Universidad. Hay titulares a quienes sus alumnos jamás llegarán a ver; y no sólo por razones de alto número de alumnos, como sí es el caso en la UBA o en la Universidad Nacional de Rosario.

El problema de la asistencia al sitio de trabajo es paradigmático. Es cierto que el trabajo académico no requiere presencia permanente; se puede trabajar en casa, en el archivo, en la búsqueda empírica de campo, en la biblioteca. También lo es que la sola presencia nada garantiza: puede asistirse a tomar café, a perder el tiempo. Pero ello no autoriza la idea de que cuanto menos se asista a la Universidad será mejor, o que no haya obligaciones específicas en cuanto a horarios de clase, de atención de alumnos, de reuniones académicas; amén de un mínimo de presencia que permita razonablemente formar parte de la vida diaria de la institución, imbuirse de sus problemas, estar accesible a requerimientos no esperados, asistir de manera previsible. La elemen-

tal obligación de un **minimum** de asistencia ha sido a menudo dejada de lado sin que existan siquiera justificaciones medianamente establecidas. A cualesquiera otros trabajos en relación de dependencia existe obligación de concurrir; a la Universidad, hay quienes creen -dentro de la planta docente- que se concurre cuando uno lo decide, sin más. La falta de reglamentaciones específicas por parte de las Universidades y facultades termina de dificultar la cuestión, porque llegado el momento a menudo se carece de normativa específica a partir de la cual establecer alguna exigencia.

Pero nos consta que cuando el Consejo Académico de una Facultad de la Universidad Nacional de Cuyo decidió pedir al decano que enviara notas a numerosos docentes que estaban en flagrante falta de asistencia (notas que simplemente hacían advertir la cuestión, sin que mediara sanción alguna), la reacción consistió en señalar que existía una inexcusable persecución a la libertad del accionar docente. De modo que cada uno -no actuando mancomunadamente, sino desde el personal derecho supuestamente violado- respondió a su manera, pero se lo hizo en consonancia en cuanto a entender que la exigencia institucional estaba fuera de lugar.

No pretendemos insinuar que estos comportamientos

sean generalizados, ni mucho menos imaginar guerras santas para desterrarlos. Pero han existido, y aún existen. Son simplemente inconcebibles en otras áreas, incluso dentro de la administración pública o del aparato educativo. ¿Y por qué se las ha podido sostener? Esto es en la medida en que se ha entendido la Universidad como espacio extrainstitucional. La laxitud de la institución se ha asumido como base para el descompromiso con ella y con las normas que rigen cualquier situación contractual.

La Universidad no es un espacio de extraterritorialidad, donde quepa no dar cuenta del uso de los recursos, donde se pueda no cubrir las propias obligaciones. Esto, no es justificable bajo ningún argumento del tipo de los que se suele apelar: "Por lo que me pagan..."; nadie discute las limitaciones salariales. Pero no puede excusarse el incumplimiento de un elemental mínimo de presencia en la institución con tales razones; si las aceptáramos, muchos trabajadores estarían excusados simplemente de presentarse cada día a trabajar.

Al respecto, la agremiación docente vía Conadu se encuentra ante inevitables tensiones. Se trata de recusar las políticas oficiales de ajuste y de defender los derechos laborales de los docentes. Sostener la representatividad ya es de por sí difícil: los docentes no se

A CUALESQUIERA OTROS
TRABAJOS EN RELACIÓN DE
DEPENDENCIA EXISTE
OBLIGACIÓN DE
CONCURRED; A LA
UNIVERSIDAD, HAY QUIENES
CREEN -DENTRO DE LA
PLANTA DOCENTE- QUE SE
CONCURRE CUANDO UNO
LO DECIDE, SIN MÁS.

perciben suficientemente a sí mismos como "trabajadores". En las carreras más tradicionales creen pertenecer a una elite social especial, y con añeja perspectiva suponen constituir una jerarquía que nada tiene en común con el resto de los asalariados. Muchos de los demás docentes, tienen un tiempo de adscripción (dedicación) que a menudo es escaso (porcentaje mayoritario de simples), y por ello no están dispuestos a llevar a cabo luchas en un espacio que no es aquel que les permite mantenerse económicamente. Y en todos los casos, la cultura gremial es mínima, la experiencia sindical casi nula. Agreguemos a ello el hecho de que las Universidades -a diferencia de otras instancias laborales- no "juntan" en un mismo segmento de espacio/tiempo al conjunto de sus agentes, de

modo que la conciencia de agrupamiento es baja, y la posibilidad de coincidencia física casi inexistente. Todo esto conspira contra la fuerza que pueda adquirir la agremiación; la cual, si se tiene en cuenta todo lo anterior, en realidad no ha sido escasa.

A las muchas dificultades señaladas para la agremiación, se agrega la de encontrar transgresiones como las que arriba hemos apuntado, que llevan a enfrentamientos institucionales donde la actitud "natural" que se espera del gremio es la defensa de los sindicalizados. Nada parece más obvio. Y sin embargo, ello resulta problemático.

El gremio sería recusado si no apoya a los docentes cuestionados en casos como los señalados. Pero todos advertimos que esto iría en desmedro de los intereses generales, tanto como del prestigio de la agremiación misma, y de su relación con los estudiantes, perjudicados a menudo cuando existe incumplimiento por parte de algún docente.

Por esto, nos permitimos remarcar (como miembros que somos de Conadu) que es imprescindible por parte de la asociación gremial mantener la distinción entre defensa de casos legítimos y de aquellos que no lo son. La promoción de una Universidad que cumpla adecuadamente, es básica para la credibilidad del

sindicato, en tanto se enfrenta a un proyecto oficial que dice dirigir un proyecto de Universidad mejor. Sindicatos a los que nadie apele con la esperanza de justificar el incumplimiento, son base para la credibilidad que requieren en sus propuestas de un modelo alternativo en educación superior.

ANTE LA OFENSIVA OFICIAL, LA POLÍTICA DEL AVESTRUZ

Ya desde el lejano documento de Bulit Goñi -hace cinco años- el gobierno nacional inició su propuesta de "modernización para el ajuste" para con las Universidades. Se veía venir el aumento del control centralizado vía evaluación institucional, y se empezó a plantear el tema, para poco después iniciar el luego fracasado Subproyecto 06 del Banco Mundial dedicado a la cuestión.

Los docentes universitarios, en su mayoría, simplemente ni se enteraron del asunto. Existió a menudo desinformación e indiferencia, más cierto temor que se expresó en algunas conversaciones informales o reuniones sindicales. Se ponía alguna expectativa en que el CIN enfrentara la situación, pero más en que el gobierno advirtiera que no había clima favorable, y echara hacia atrás la iniciativa. De

modo que no se articuló ninguna estrategia alternativa a la gubernamental: por un lado, el CIN se dividía a menudo según las posibilidades de negociación de cada Rectorado por sí mismo con el Ministerio; por el otro, los docentes parecían suponer que la tormenta pasaría si no se la atendía. Era cuestión de esconder la cabeza, de hacer como si nada ocurriera. Ya tocó a YPF, a Ferrocarriles Argentinos, el ajuste llegaba a todas partes pero no a la Universidad. Como importa menos, como presupuestalmente no es tan influyente, como puede dar lugar a oposición estruendosa, en fin, por diversas razones la "extraterritorialidad" también se aplicaría a este acápite. Si no se hacía ruido, finalmente la furia evaluadora desaparecería.

Y no fue así. Una nueva estrategia de acuerdos con cada Universidad siguió al rechazo motivado por el Subproyecto 06. Y la estrategia cuadró: iniciando con rectorados políticamente afines, se planteó convenios con un número suficiente de Universidades como para que las restantes queden en situación de falta.

Ya oficializada la nueva situación, los docentes buscan defenderse de sus posibles consecuencias. Son concientes del uso restrictivo que puede hacerse de la evaluación institucional, afectando a carreras o unidades académicas ente-

ras. No parecen serlo, en cambio, de que la evaluación puede ser un recurso institucional de importancia para el mejoramiento de la calidad de la gestión. De tal modo, la actitud mayoritaria es la de participar lo menos posible, y buscar que no aparezca en los datos nada que pudiera mostrar fallas de funcionamiento. La causa de este comportamiento no es difícil de encontrar en la política ministerial, la cual inevitablemente promueve suspicacias por parte de los docentes. Pero también hay parte de responsabilidad en los docentes mismos, por no haber trabajado la cuestión con tiempo, como para promover criterios e instrumentos de evaluación propios que les resultaran confiables, quedando simplemente en manos de quienes toman las decisiones, al haber confiado pasivamente en que nadie se animaría a tomarlas.

En los casos en que se ha dejado de lado, por vía modificación de los estatutos (p.ej., Universidad Nacional de Cuyo), la **condena a concurso perpetuo** propia de la legislación que proviene de la Reforma del 18, se buscó sostener la calidad de la oferta académica con la exigencia de evaluación sistemática de cada uno de los docentes, de manera periódica y pautada. En esta cuestión ha existido comportamientos destacables: el primero, representativo de los sectores más

conservadores anclados en el viejo mandarinato académico, consistió en votar a favor de la eliminación del requisito del concurso para mantener el cargo, para quien ya hubiera sido previamente concursado al obtenerlo; y negarse luego a votar alguna forma de consecuente control de quienes mantuvieran así sus sitials. De modo que en la Asamblea Universitaria, estos grupos (conformados no sólo por docentes, sino por autoridades e incluso alumnos de la derecha liberal) aportaron a la mayoría democrática a la hora de quitar los mecanismos obsoletos, y se separaron luego para im-

LA EVALUACIÓN DEL
DOCENTE VINO -EN
UNIVERSIDADES COMO
CUYO, QUE HAN SERVIDO
DE PUNTO DE INICIO PARA
OTRAS- A REEMPLAZAR AL
CONCURSO PERIÓDICO.
SIGNIFICÓ UN AVANCE EN LA
SEGURIDAD LABORAL DEL
DOCENTE, Y TAMBIÉN EN
SUS POSIBILIDADES DE
TRABAJAR CON UN MÍNIMO
DE TRANQUILIDAD Y
CONCIENCIA DE
CONTINUIDAD.

pedir cualquier procedimiento de reemplazo; convirtieron así una simplificación de la gestión académica y atención al derecho de los docentes a la estabilidad laboral, en liso y llano "laissez faire" y estancamiento en los cargos fuera de cualquier instancia de vigilancia institucional. La Asamblea sufrió un largo y complicado **impasse** antes de poder continuar, lográndose finalmente que se aceptase la evaluación de la actuación de los docentes.

Naturalmente, no es fácil establecer criterios y mecanismos aptos para este tipo de evaluación, nueva para nuestras Universidades. Más aún si se recuerda lo ya dicho sobre lo pequeño de nuestras instituciones, donde los mutuos compromisos desde el "cara a cara" resultan inevitables. De modo que se deberá marchar con cuidado, sin apresuramientos y mejorando cada vez más los instrumentos, tanto en lo técnico como en la más engorrosa cuestión de quiénes son aptos para evaluar, y bajo qué prescripciones están facultados para hacerlo.

Lo dicho apunta a un problema real. Pero hemos advertido en muchos docentes una respuesta a la cuestión muy unilateral, que visualiza la evaluación como persecutoria, que intenta que permanezcamos sin controles, o que inadvertidamente parece jugar a favor de aquellos más escrutadores.

La evaluación del docente vino -en Universidades como Cuyo, que han servido de punto de inicio para otras- a reemplazar al concurso periódico. Significó un avance en la seguridad laboral del docente, y también en sus posibilidades de trabajar con un mínimo de tranquilidad y conciencia de continuidad. No bastará -en ningún otro puesto laboral basta- que exista alguien que pueda hacer mejor la propia tarea (o que parezca, vía concurso, que lo hará mejor) para tener que abandonar el cargo. Sin embargo, cuando se discute la evaluación de los docentes, éstos parecen ignorar la cuestión. Ya no hablan del concurso dejado atrás, sino afirman que la evaluación es complicada, imprecisa y riesgosa. En algunos casos, pareciera que llamaran a restablecer el concurso, en su vehemencia por rechazar cualquier mecanismo de control de la propia actividad. Pero esa sería una lectura equivocada: más bien, ceden simplemente a su impulso meramente defensivo, y es de creer (aunque sorprenda) que en numerosos casos desconocen que este procedimiento reemplaza al anterior. No está hecha la asociación entre las dos instancias (concurso o evaluación), ni se siguió lo que había sucedido en la Asamblea Universitaria.

No es difícil advertir en qué contradicciones puede

caerse por esta ignorancia, ni cómo ella puede llegar a perjudicar a los docentes que la sostienen.

Cuando se ha tratado de que los alumnos participen de la evaluación, siendo su opinión un componente a tenerse en cuenta entre varios otros, no han dejado de surgir (a menudo de profesores progresistas) reflejos conservadores: los alumnos no son quienes para juzgar al docente, no saben lo suficiente, etc. Por supuesto, es notorio que los alumnos no son infalibles, y también que pueden ser influidos en su toma de partido. Pero ¿acaso otras instancias de evaluación son infalibles? ¿Lo son los docentes al calificar a sus alumnos, con decisiones de las que a veces se sigue la pérdida de un año lectivo para éstos, o el abandono de la carrera? Si los alumnos pueden tener simpatías y antipatías; ¿no las tienen por su parte los docentes? Acaso éstos se niegan a evaluar, o asumen a fondo sus propias limitaciones para una imaginaria e inexistente neutralidad?

En asambleas docentes, hemos asistido no tanto a la estipulación necesaria de cuál es el estatuto de la evaluación de los alumnos, las condiciones de su validez y su peso relativo en la evaluación de conjunto, como al rechazo liso y llano de la evaluación por parte de los estudiantes. Todo ello en una visión defen-

siva del propio rol, que lleva a representarse las estrategias de gestión y evaluación sólo como modalidades de persecución hacia la libre tarea de ejercicio de la docencia.

Un largo análisis (que no abarcaremos aquí) merecería



la reacción al Programa Nacional de Incentivos a la Investigación. Este en general es duramente criticado, pero unánimemente asumido; y casi siempre, sin propuesta congruente de mecanismos alternativos de funcionamiento. El Programa ha servido al mejorar en mucho las entradas económicas de los docentes; por supuesto, por vía de productividad (de acuerdo a los criterios eficientistas en uso), y por fuera del salario ordinario. Ello ha redundado en un notable debilitamiento de la solidaridad en torno a la lucha

por el aumento salarial, dividiendo a los docentes según remuneraciones diferenciales.

A su vez, ello ha implicado una cierta modificación de la cultura institucional. La preocupación por la realización de posgrados, y por el logro de antecedentes académicos ha aumentado abruptamente. También la competencia por el acceso a proyectos de investigación con aceptación formal: han crecido en forma súbita las vocaciones investigativas, incrementándose un 400 % aproximadamente en relación al momento en que no existían los incentivos.

La propuesta del Ministerio ha resultado, desde la óptica de su cobertura, ampliamente exitosa. El rechazo del mecanismo, en cuanto afectaba la solidaridad de conjunto, ha quedado obviamente sin espacio. Los docentes han aceptado pasivamente -una vez más- una propuesta que decían rechazar, esta vez a partir de la importante adición de ingresos puesta en juego.

También aquí se ha mostrado impotencia e incapacidad para la iniciativa. Sin duda, el Programa propuesto por el Ministerio debía ser aceptado: no había otra vía plausible -en la relación política de fuerzas vigente- para que el ingreso se incrementara. E incluso se ha contribuido a una saludable superación del "todo es igual" en que la planta profesoral ha sido sostenida, sin rasgo algu-

no de clasificación o diferenciación de niveles. Pero los docentes han manifestado ambivalencia respecto de los criterios utilizados, y no se ha contribuido a mejorar los mecanismos.

Así, sigue resultando evidente que muchos docentes no han asumido seriamente que aquello de que se trata con el Programa es de mejorar la calidad académica, y no han aceptado la clasificación en categorías diferenciadas al respecto exigidas por el Ministerio. Ciertamente es que nadie ha negado que deban existir categorías diferenciadas. Pero se ha apuntado a minimizar tal diferenciación con argumentos "democráticos": que los incentivos no sean sólo para unos cuantos, por ello debería calificarse con generosidad a quienes tienen menos antecedentes. Los que tienen calificaciones más altas deberían ofrecerse a colaborar para que los que no las tienen puedan acceder al incentivo. En realidad, no se está juzgando investigadores, sino "docentes-investigadores": esta nueva categoría (en un incentivo a la investigación como tal), permitiría compensar falencias de investigación con logros en otras áreas, ya sea relativas a docencia o a gestión académica. Y así sucesivamente, puede adivinarse los argumentos.

De manera que de hecho, la mayoría de los docentes resiste a la clasificación, pero no la

cuestiona directamente. Esto se asocia a que en realidad toma el Programa como un mero modo de mejoramiento de la posibilidad económica: tampoco comparte de fondo la idea de que la investigación sea algo decisivo en la Universidad, o que se la deba valorar especialmente (es sabido que se trata de la actividad en que más propiamente se manifiesta el nivel científico del universitario).

Así, por una parte existe cierto oportunismo en la forma de mantenimiento en el Programa; si éste desapareciera, o su monto descendiera visiblemente, desaparecerían correlativamente muchas de las súbitas vocaciones por la investigación. Pero a la vez esta ambivalencia lleva a aceptar el Programa, sin contribuir a perfeccionarlo; sin discutir su lógica. Sin animarse a criticarlo en lo que implica de incremento del control sobre las tareas, aumento de la exigencia horaria en docencia, procedimientos engorrosos de evaluación de los proyectos. Así, no se ha podido promover que el Programa simplifique su modalidad en beneficio de todos, evaluando por ejemplo a cada investigador (como se hace en México) y no a cada proyecto; o que no se exija asociadamente redoblar la carga de docencia.

Finalizando este rápido conteo, una alusión al Anteproyecto de Régimen Laboral

Docente lanzado desde el Ministerio en un paquete que desde su salida se asoció con la Ley de Educación Superior. Tal Régimen liquida taxativamente derechos adquiridos hace largo tiempo: el pago del porcentaje de antigüedad, por ejemplo, es disminuido en extremo. Lo mismo sucede con el acceso a licencias (incluso la relativa a sabático). Pero se concede por ejemplo, la estabilidad docente, lo cual no es trivial justo en esta época de precarización del empleo. Y se propone que en un plazo de cinco años, para ser titular o adjunto se deba tener título de doctor, y para jefe de trabajos prácticos, acreditación de maestría.

Este último punto ha causado conmoción entre los docentes. No es para menos: lo que se va a exigir es fuerte, y puede dejar fuera a gran parte de la actual planta de profesores. Sin embargo, el tiempo que se da para el perfeccionamiento exigido es largo, y la pretensión nada rara: es la que existe en Brasil, por ejemplo. La reacción más sana, entendemos, hubiera sido juzgar que la mejora del nivel académico requerida es atendible, pero que deben ofrecerse los medios conducentes a cumplimentarla; si no se los otorga, entonces habrá que proponer objetivos más realistas por parte del Ministerio. Pero lo que me ha tocado percibir, implica un liso y llano recha-

zo del Anteproyecto, con lo cual la vía defensiva por parte de los docentes continúa. Pareciera que sólo desde el Ministerio -a su peculiar manera, desde la visión "ajustadora" del gobierno- se quisiera mejorar la calidad de la enseñanza. Los docentes no muestran otra propuesta que decir "no" a cualquier cambio en su situación, la cual ha cabalgado por largo tiempo en la rutinización generalizada.

COLOFÓN NO RESIDUAL

A esta altura, quizá se regocijarían ciertos detractores de nuestras Universidades, esos que buscan su desprestigio a través de la televisión, intentando mostrar una supuesta situación calamitosa. Lo que hemos marcado no expresa una situación más problemática que la que se advierte en áreas de gobierno o de la empresa privada: al lado de algunas lacras en tales áreas, todo lo dicho expresa inconvenientes menores totalmente olvidables.

No va -entonces- por allí lo que hemos intentado desbro-

zar. Hemos advertido sobre problemas y limitaciones del comportamiento de quienes dan clase en nuestras Universidades, pero no estamos haciendo ningún juicio condenatorio. Los universitarios no se han inventado a sí mismos, son fruto de la condición que les ha tocado.

Verdad es que se vio poco a los docentes en las fuertes movilizaciones que congregó la oposición al Proyecto de Ley de Educación Superior (finalmente aprobado en época de receso universitario por el Senado). La iniciativa estudiantil adormecida casi desde los setenta despertó con singular energía, y canalizó un gran fervor en defensa de la autonomía y la gratuidad.⁵

Sorprendentemente, la afluencia docente a las asambleas y movilizaciones fue, al menos en las Universidades cuyanas, escasa. Casi inexistente. Parecía que estaba jugándose una cuestión ajena, que no tuviera relación con los docentes mismos.

Hay un elemento atenuante: ante la iniciativa estudiantil, muchos docentes se atemorizan por la radicalización política a que pueda llegarse.

5. Tanto la Ley en su contenido -que implica una serie de meandros y la necesidad de un análisis no lineal ni homogéneo, tanto como el movimiento estudiantil al que dio lugar por vía del rechazo, merecen estudios aparte que seguramente no dejarán de realizarse. No nos podemos detener ahora en esos amplios campos.

Como decíamos al principio, en esta institución conviven quienes somos sus empleados, y quienes son sus usuarios. Todos podrían en su caso ser afectados desde alguna decisión que llegara desde las autoridades, pero es notorio que el lugar de los docentes los hace más vulnerables, amén de las consabidas referencias a la edad diferencial con los alumnos, por lo tanto compromisos de manutención familiar que éstos no suelen tener, etc.

Lo cierto es que también en este caso los docentes han estado a la defensiva, poco presentes, viendo cómo se enfrentaban otros actores del sistema, como si los profesores no lo fueran. Es verdad que Conadu participó de diversas maneras, pero el claustro en su conjunto se mantuvo ausente, expectante a distancia. El esfuerzo de involucramiento de la entidad gremial no pudo alcanzar peso mayoritario.

Pero los docentes no se han producido a sí mismos. Son el fruto de este sistema universitario que vivimos: sin planes estratégicos, abandonados de la mano tanto del financiamiento como de la agenda pública, orillados al extremo de la indiferencia o del sufrimiento de la imposición, siguen día a día en sus sitios a veces por vocación, por gusto o por cariño a sus alumnos. Y si a veces siguen por simple rutina o por acumular presti-

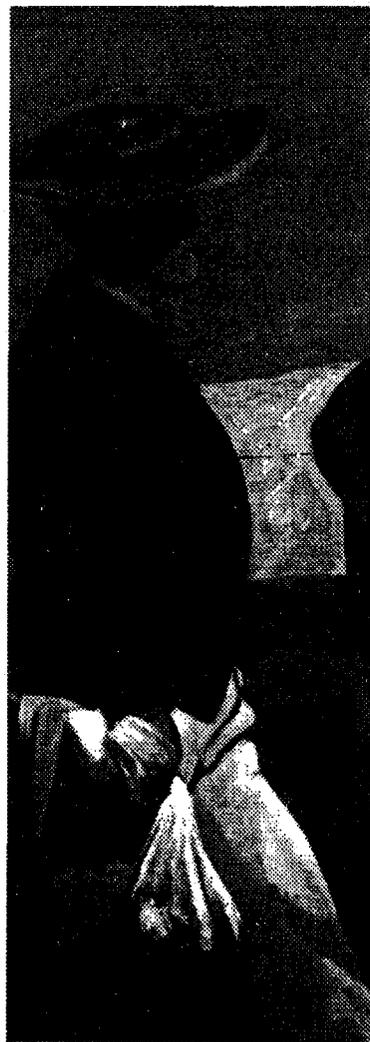
gio, son casos que este sistema ha fomentado: en la mediocridad se ha podido medrar, ya que la falta de atención y de control sobre el sistema invitó por largo tiempo a estancarse en el letargo.

Nuestros docentes desconocen otros modelos, porque nadie los ha convocado a conocerlos. Porque nunca se congregó a debatir sobre el proyecto de Universidad. Se vive a la defensiva porque largamente se soportó el ser eternos trabajadores interinos, ser pieza de caza de cuanta dictadura se impusiera, carecer de estabilidad y de la libertad de palabra imprescindibles. Se ha padecido la permanente discontinuidad, donde lo único que se eternizaba era la vida a los saltos, el perpetuo entrar y salir de los cargos...

Por ello se entiende todo lo dicho. Se entiende también el aferramiento a una forma de organización académica como lo es la cátedra, a la vez obsoleta y disfuncional, jerarquizante y rígida. Pero, ¿qué vendrá luego? ¿Quién decidirá después? ¿Qué podrá pasar si se la cambia?

Habrà que restaurar la confianza. Ciertamente, la escasa participación solicitada a los docentes (tanto por el Ministerio como por el mismo CIN, en relación con el Proyecto de Ley) ayuda poco en esta dirección. Pero probablemente haya que comenzar endógenamente: a través de iniciativas

gremiales o de los claustros docentes en cuanto tales. Partiendo de lo reivindicativo: si no se reacciona, se seguirá soportando pasivamente las fuertes modificaciones que hoy nos tocan. Y que a partir de la aplicación de la Ley de Educación superior -aplicación que será inevitablemente conflictiva por su proceso no consensuado de aprobación- van a ser permanentes, dentro de un escenario que no será precisamente sosegado y estático.





El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación.*

Pedro Krotsch

Secretario de Posgrado
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
Profesor e investigador en el área de educación superior.

durante décadas el posgrado en la Argentina constituyó una región olvidada. Hoy, por el contrario, la coyuntura universitaria está caracterizada por una verdadera explosión de ofertas en un contexto social e institucional que aún no comprende

claramente su sentido y misión. En este trabajo pretendo describir las tendencias que se observan en el presente, al mismo tiempo que bosquejo algunos aspectos que, desde la historia del Sistema de Educación Superior, han influido en este retraso. Fenómeno llama-

* Este trabajo es una versión reducida y modificada de la ponencia presentada al Seminario Internacional "La universidad hoy y mañana: papel y perspectiva del Posgrado en América Latina", Centro de Estudios sobre Universidad, México, UNAM, octubre de 1995.

tivo si pensamos en la importancia que este nivel tiene en los principales países de América Latina y tenemos en cuenta el desarrollo relativamente temprana de la universidad argentina así como de su comunidad científica.

Esta situación debe ser comprendida en el marco de los regímenes de gobierno que se sucedieron en el país, aunque también es necesario tener en cuenta el modelo de universidad sobre el que evolucionó el sistema actualmente existente. Tanto las estructuras como los agentes pueden facilitar o impedir la introducción de innovaciones y en este sentido, la tradición y el tiempo cristalizado en modos de hacer y pensar así como en instituciones, constituyen un peso que dificulta incorporar orientaciones del mundo contemporáneo.

Podríamos afirmar que el estancamiento del posgrado en Argentina estuvo vinculado a dos factores fundamentales. En primer lugar, es necesario destacar la problemática de los intereses constituidos en un momento previo a la expansión del modelo norteamericano de universidad en América Latina (los cincuenta). El desarrollo temprano bajo la forma de un modelo napoleónico (aunque sin su definido profesionalismo y fuerte vinculación al Estado), ligó la maduración de las comunidades científicas y gru-

pos de interés, sobre todo en el área de las biomédicas, a un modelo organizacional muy alejado del anglo-sajón que fue el que se asoció al impresionante desarrollo de la universidad latinoamericana en la década de los sesenta. En segundo lugar, las intervenciones militares en la Argentina fueron neoliberales en materia económica, pero profundamente tradicionalistas en materia educativa y cultural, es decir, poco orientadas a la innovación. Este hecho impactó de tal manera a la historia de la ciencia y la cultura argentina que no es aventurado afirmar que la fractura que produjo es irrecuperable. Las orientaciones mencionadas han distinguido a los regímenes militares argentinos respecto de otros como Chile y Brasil en los cuales el afán "modernizante" se manifestó también en el campo universitario y educativo (básicamente a través de la transferencia del modelo norteamericano); política facilitada además por el menor desarrollo relativo de las universidades en el caso brasileño en ese entonces. Trataremos de partir del supuesto de que el posgrado es el espacio en el que idealmente se debería conjugar la docencia y la investigación. Este es, por lo menos, el ideal que ha prevalecido en el modelo de posgrado que se desarrolló a partir de la adaptación del ideal

humboltiano a la realidad norteamericana.

Por otro lado, la coyuntura universitaria presente parece haber barrido con los factores restrictivos, lo que ha generado una proliferación sin normas ni reglas o modelos que regularan el proceso de expansión. En este trabajo trataremos de esbozar algunos aspectos de esta coyuntura al mismo tiempo que intentamos contextualizar históricamente.

1. LA ARTICULACIÓN INVESTIGACIÓN-DOCENCIA COMO BASE DEL POSGRADO

Se argumenta que la estructura "modular" del sistema norteamericano es el que presenta una mejor capacidad de adaptación a las presiones que desde la masificación se ejercen desde la entrada al sistema y de las que se ejercen sobre la salida a través de la complejización del mercado de trabajo. Esta estructura modular y flexible fue en su momento el producto de la agregación (a los estudios generales) de un nivel funcionalmente diferenciado orientado a la investigación, pero que a través del departamento mantenía la unidad del conjunto organizacional. Los rasgos fundamentales de este modelo son los siguientes:

a) la ruptura organizativa de las disciplinas y carreras profesionales respecto del poder administrativo que desde el primer segmento ejercen los estudios generales;

b) la necesaria protección que otorga a los sectores orientados a la investigación;

c) el desarrollo de nuevos centros de poder académico a partir de las nuevas estructuras que se crean luego de los estudios generales;

d) la articulación entre docencia e investigación así como la vinculación con el grado es vehiculizada a través de los departamentos.¹

En Europa, Japón y América Latina se observa a partir de los setenta un proceso de reforma de la educación superior en las que el modelo organizacional norteamericano (de fuerte autonomía institucional) comienza a desempeñar un papel paradigmático. Simultáneamente la transformación de los mecanismos de gestión y adaptación al entorno, como el pasaje de la planeación a la evaluación, ha supuesto un mayor énfasis en la adaptabilidad institucional al medio así como, paradójicamente, el fortalecimiento de la capacidad supervisora del Estado. (Peters, M., 1994).

No cabe duda de que el problema de sostener la articulación entre la docencia y la investigación es hoy una cuestión central para aquellos sis-

temas de educación superior que se encuentran en pleno proceso de masificación. El modelo de universidad que había permitido vincular la ciencia con la universidad (por lo menos en el modelo humboltiano) a través de la articulación investigación-docencia, es cuestionada desde distintos lugares. Por un lado, la investigación tiende a realizarse cada vez más directamente en las empresas o en institutos ligados a ellas; por el otro las universidades tienen problemas de receptividad producto de una masificación que complica la articulación de las actividades de enseñanza con la investigación. Relocalizar la investigación sin abandonar el ideal de su vinculación con la enseñanza, se ha transformado entonces en un problema para aquellas universidades que no quieren someterse definitivamente al modelo profesionalista predominante. Al mismo tiempo, el problema de la articulación se hace cada vez más complejo debido a las nuevas relaciones que se establecen entre educación superior, ciencia y gobierno. (Clark, B., 1993).

La investigación se hace cada vez más "finalizada" e independiente de la historia de

los cuerpos disciplinarios. La universidad asediada por fuerzas de la política y la economía se transforma rápidamente en una "universidad concluida" (Davis, C. y Alexander, J. 1993), lo que ha generado una controversia profunda entre aquéllos que reclaman la independencia y la autonomía de la universidad y sus cuerpos disciplinarios y aquéllos que quieren transformar a la universidad en una metáfora de la empresa industrial o de servicios. En América Latina se plantea un problema adicional que alude al sentido de hacer ciencia: adaptar tecnología, aplicar el conocimiento en las áreas productivas rezagadas, etc. (Muñoz Izquierdo, C. 1992)

Las tendencias anteriormente mencionadas dan lugar a tensiones que recorren la problemática del posgrado: a) el compromiso alternativo entre el grado y el posgrado, b) la concentración vs. la difusión de la educación avanzada, c) conducción central vs. competencia autónoma, d) Investigación dentro o fuera de las instituciones. (Clark, B., 1993).

En la Argentina las tendencias y tensiones también están presentes pero en un medio

1. Es importante mencionar el papel de las estructuras que permiten acoplar grado-posgrado para aventar el supuesto de que el posgrado es sólo un programa aislado. Es más que esto pues debe implicarse en todas las dimensiones de las instituciones en las que se desarrolla.

caracterizado por la ausencia de política científica, un sector empresario que no demanda ni produce investigación y en un contexto en el que la gran empresa importa no sólo el saber y la tecnología sino incluso los recursos humanos de mayor jerarquía.

2. EL POSGRADO EN ARGENTINA: EL PESO DEL PASADO Y LA POLÍTICA

2.1. El contexto regional

El análisis realizado por Cresalc en 1986 en el que se evaluó el posgrado en Brasil, Colombia, México, y Venezuela trataba de comprender las causas de la expansión así como de la configuración de los posgrados (Klubitshko, D. 1986). Se trataron de detectar en ese trabajo los factores endógenos y exógenos que impulsaron su constitución. En él se mencionan los siguientes desencadenantes fundamentales: a) la demanda de profesores generada por el sistema de educación superior, b) la demanda estudiantil por grados más prestigiosos, c) la carrera académica de los profesores de grado, d) la competencia entre unidades y las estrategias de poder en la universidad, e) la influencia del Estado y de los sectores públicos y privados de la economía,

f) la dependencia extranjera en materia de innovaciones y ayuda.

En general, se coincide que los posgrados no parecen ser expresión de comunidades académicas consolidadas. En este sentido es posible pensar que el desarrollo de éstos en el conjunto de América Latina está desarticulado del desarrollo científico. Si este anclaje no se logra, las funciones del posgrado serán tantas que posiblemente no pueda cumplir con ninguna en especial. El resultado será el producto de un compromiso entre la necesidad de desarrollar la investigación, la presión de los grupos de interés académico e institucional, en un clima general de búsqueda de certificación por parte de la demanda.

Como se puede observar en el Cuadro N° 1, Argentina presenta un retraso considerable no sólo si tenemos en cuenta el desarrollo temprano del sistema, sino también en relación con el número de estudiantes universitarios, tanto en términos absolutos como en relación al grupo de edad. El nivel cuaternario tuvo mayor desarrollo en los países grandes de la región. Estos tuvieron también las tasas más altas de crecimiento demográfico y económico, en un contexto de tasas de escolarización tradicionalmente bajas. Por otro lado Brasil carecía de un sistema universitario arraigado que pudiese presentar resistencias a los intentos de introducir innovaciones. Posiblemente

CUADRO 1

América latina: docentes y matrícula de educación superior y posgrado.

País	Planta docente	Matrícula de grado	Matrícula de Posgrado	Porcentaje Relación grado-posgr.
Argentina	70.699	930.000	9.200	0,09
Brasil	122.697	1.620.000	52.000	0,32
Colombia	43.227	461.000	9.500	0,20
Chile	15.131	228.000	7.800	0,34
México	108.022	1.380.000	48.000	0,34
Perú	24.793	570.000	1.650	0,03
Venezuela	30.844	485.000	12.600	0,25

Fuente: Morles, Víctor (1991): *La educación de posgrado en el mundo* y Brunner, J. J. (1990): *Sistema de educación superior en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, FLACSO, Chile.

una situación relativamente parecida sea la de Venezuela y México, que pudieron diversificar sus sistemas a partir de la combinación entre expansión fuerte e intereses establecidos relativamente débiles. La Argentina, Uruguay y posiblemente Chile presentan un cuadro bastante diferente a los mencionados -si se abstraen los factores políticos- en cuanto al peso e incidencia de las estructuras educativas tradicionales. Por otro lado parecería haber una cierta coincidencia entre los estudiosos, en cuanto a los siguientes aspectos del posgrado latinoamericano:²

a) el crecimiento acelerado y anárquico;

b) la falta de articulación interinstitucional y normativa adecuada;

c) la falta de eficiencia interna de los programas;

d) la relativa carencia de articulación con programas de investigación;

e) la ausencia de integración con las necesidades de la producción y con el sistema de ciencia y técnica;

f) la falta de impacto en la renovación de los contenidos del grado;

g) problemas de gestión sobre todo en el sector público;

h) la falta de pertinencia de los tipos de posgrado a sus funciones esperadas.

Si bien muchos autores

tienden a enfatizar la necesidad de fortalecer la función exógena de los posgrados (García Guadilla, C., 1994; Lucio, R., 1994) y la necesidad de integrarse a los procesos de transformación productiva, se puede ser escéptico respecto de esa posibilidad si no se define previamente qué necesidad se puede satisfacer desde el desarrollo científico y tecnológico.

2.2. Algunos antecedentes en Argentina.

La oferta de Posgrados en Argentina se ha multiplicado de manera significativa en los últimos treinta años. En 1955 el país contaba con sólo siete universidades públicas y ninguna privada. A partir de esa fecha se observa un considerable crecimiento del sector privado: 17 universidades nuevas entre 1955 y 1969. A esta expansión le sigue la creación simultánea de 16 universidades públicas en el interior del país entre 1971 y 1974. En esta fecha las creaciones se detienen hasta 1990, momento en el que se abre un nuevo período de creación no planificada

de universidades públicas y privadas. Actualmente las universidades ya superan las setenta al mismo tiempo que su matrícula supera los 600.000 alumnos, cifra que se eleva si incluimos el conjunto del nivel terciario. Por otro lado, el posgrado no supera los 10.000 alumnos en el marco de por lo menos 767 programas reconocidos oficialmente.

El desarrollo del posgrado argentino ha presentado algunas particularidades que lo diferencian de los latinoamericanos. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

a) desarrollo temprano de la universidad (fines del siglo pasado) y del posgrado bajo la forma tradicional y meramente honorífica del doctorado, que evoluciona generando normas y estructuras ligadas a las cátedras en la medida que se consolidan las disciplinas;

b) la interrupción en el desarrollo del posgrado (cuando durante el período 55-60 se estaba generando un proceso de mestizaje de estructuras) está vinculado a la intervención de los regímenes militares, a la emigración de científicos y a la prevalencia de una

2. Brasil es donde el posgrado ha tenido el desarrollo más pleno, por cuanto fue el producto explícito de una política universitaria y científica, posee una estructura de coordinación dinámica (Capes, Cnpq, Finap) así como un sistema de normas elaborado. Sin embargo, se encuentra con problemas similares a los de América Latina, y otros que se refieren al carácter fuertemente endógeno de los posgrados "strictu sensu" (maestría y doctorado) respecto de las especializaciones y la vinculación con el sector productivo (Durham, E., 1992).

política universitaria centrada en el congelamiento de la situación existente;

c) el modelo de posgrado fue el doctorado vinculado en su forma madura (no honorífica) a la actividad científica y a un modelo de grado continental europeo;

d) el desarrollo de las especializaciones y las maestrías durante los últimos treinta años responden a dinámicas particulares de las propias disciplinas.³

El posgrado no había sido incluido en la normativa del sistema universitario argentino hasta 1985. En este año se crea, por el Decreto 1967, el Sistema Universitario del Cuarto Nivel (SICUN). Tampoco se había desarrollado hasta entonces una política específica dirigida a promover la organización del nivel cuaternario en el país.

2.3 La matriz inicial: los doctorados

Como vemos en el cuadro que sigue, entre 1900 y 1934 se otorgan 12.485 doctorados. Entre 1950 y 1988 se otorgan 16.442 cuando la matrícula



CUADRO 2

Egresados de carrera de doctorados por quinquenio: 1900-1988

Quinquenio	cantidad de egresados
1900-1934	12.485
1935-1939	2.536
1940-1944	3.909
1945-1949	3.546
1950-1954	2.578
1955-1959	2.603
1960-1964	2.462
1965-1969	2.745
1970-1974	1.983
1975-1979	1.391
1980-1984	1.534
1985-1990	1.146

Fuente: Barsky, Osvaldo, 1994. "Análisis del sistema argentino de ofertas de posgrado". Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación.

3. En ingeniería y medicina predominaron las especializaciones vinculadas a la actualización en el campo de las profesiones liberales. A partir de los sesenta las especializaciones (con una duración de casi tres años) surgen como expresión de una práctica especializada llevada a cabo en un hospital. Esto se irá formalizando académicamente en la medida en que las instituciones universitarias las reconozcan y regulen. En las ingenierías ha sido más fuerte la orientación hacia el Estado.

del grado se había expandido ya significativamente. Cuestión que está mostrando una paulatina valorización de estos títulos, vinculada también a una creciente formalización de las exigencias en dirección a la producción de nuevo conocimiento. La otra tendencia es la desconcentración de los títulos de la Universidad de Buenos Aires en favor de una mayor participación de otras casas de estudios. En este sentido, se podría decir que el proceso de modernización endógena de los posgrados se inicia en la Argentina de manera paulatina, en el marco del esquema universitario tradicional, desde la base del sistema y ligado a la dinámica particular de las disciplinas en cuanto a su carácter más o menos académico o profesionalista.

Sólo recientemente se abre paso un nivel de posgrado que tiende hacia: a) la elaboración de una estructura independiente de cuarto nivel y b) a la configuración de un sistema relativamente unificado en términos de reglas y normas, así como de prácticas educativas diferenciadas por tipo de posgrado: doctorado, maestrías y especializaciones.

Al mismo tiempo, las prácticas educativas y el proceso de elaboración de estructuras tiene lugar en el marco de instituciones y disciplinas que tienen su propia tradición y cultura: universidades católicas

que priorizan el doctorado, disciplinas como las ingenierías y las médicas que enfatizan las especializaciones, las ciencias agronómicas en las cuales la maestría ha jugado desde los cincuenta un papel central, o las ciencias exactas y naturales con fuerte tradición en doctorados.

2.4. Proliferación sin reglas: descripción de la expansión ocurrida entre 1985-1995.

La expansión observable durante la última década puede ser caracterizada por la fragilidad y diversidad curricular, docente e investigativa con que se desarrolló. Esa expansión parece estar determinada fundamentalmente por intereses localistas, de grupos o personas que dirigen su oferta a una demanda fuertemente credencialística. Si bien el perfil de la oferta debe ser analizado con más detalle, es posible afirmar que la expansión rápida y anómica de los posgrados durante los últimos años no ha tenido como objetivo y sustrato la producción de nuevo conocimiento o la formación de recursos humanos para la consolidación de los campos disciplinarios. Las especializaciones están orientadas a la inserción profesional de los egresados. En general, estos programas no se apoyan en grupos de investigación que forman a futuros

investigadores; por otro lado, las maestrías se han expandido fundamentalmente (tanto en el sector formal como informal de la educación superior) en el espacio de la actualización profesional.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS POSGRADOS

Veremos aquí la distribución de los posgrados según: a) su evolución, b) el tipo de posgrado -especializaciones, maestrías y doctorados- y su relación con los sectores público y privado y c) el tipo de posgrado teniendo en cuenta su relación con las áreas disciplinarias. La información que sigue nos permitirá comprender la magnitud, complejidad e importancia que está adquiriendo este nivel en la Argentina.

3.1. Evolución de los posgrados

Como podemos observar en el siguiente cuadro, más de la

mitad de los posgrados han sido creados a partir de 1990. En el período 80-84 comienza a generarse un proceso de creaciones que por lo menos duplica las creaciones del quinquenio anterior. De este modo se llega al período 90-95 al que puede atribuirse, como señalamos, la mitad de todas las creaciones. Por otro lado, en el período democrático que se abre a partir de 1983 y se extiende hasta la actualidad se crean el 76 % de los posgrados existentes.⁴

Independientemente de la confiabilidad de los registros estadísticos, el hecho novedoso es la importancia que comienza a ser otorgada al nivel cuaternario no sólo desde la demanda o la oferta institucional, sino también desde las instituciones encargadas de producir información educativa para el público en general. En este sentido se puede afirmar que la temática del posgrado ha comenzado a tener una visibilidad pública que reforzará sin duda su desarrollo y crecimiento.

4. Estos porcentajes han sido calculados sobre 457 creaciones no sobre los 767 considerados oficialmente para 1994. Por otro lado, existen cálculos privados que hacen llegar al total de los posgrados en 1995 a 856, ochenta y ocho más de los registrados por el Ministerio de Educación en 1994. Este crecimiento se debe fundamentalmente a la expansión acelerada de las maestrías tanto en las universidades nacionales como en los centros privados (administración e informática). Refleja la existencia de una franja muy dinámica que no aparece en los registros del Ministerio de Educación y que es el comienzo de una expansión de los posgrados por fuera de la columna vertebral del sistema universitario (Ver Revista *Becas y Empleos*, Anuario 1995-1996).

CUADRO 3

Evolución de los posgrados
Los posgrados según el período de creación

Periodo	cantidad de posgrados	porcentaje sobre total
Hasta 1940	6	1.3
Década '40	10	2.2
Década '50	5	1.1
Década '60	16	3.5
Década '70	26	5.7
1980 a 1984	43	9.4
1985 a 1989	110	24.1
1990 a 1995	241	52.7

Fuente: Sobre la base de la fuente del Cuadro N° 2

3.2. Tipos de posgrado y su vinculación con el sector público y privado.

Trataré de caracterizar aquí a los distintos tipos de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados) en relación a la división sectorial de público y privado. El tipo de posgrado tiene una evidente vinculación en la Argentina con los campos disciplinarios y sus particulares patrones culturales y epistemológicos. La orientación profesionalista o no de esos campos, su vinculación a distintos segmentos del mercado ocupacional, la incidencia de lo confesional o el mercado, los costos que demandan, así como la posibilidad de acceder a distintas formas de reconocimiento, diferencian y distinguen a los programas del mismo tipo. La división entre público y priva-

do juega un papel central en una primera caracterización de esta oferta. En esta primera diferenciación, parecería incidir la mayor o menor orientación al mercado o a la reproducción de los cuadros académicos y la producción de conocimiento de uno y otro sector (partiendo de la base del carácter profesionalista que se adjudica normativamente a la especialización o el académico

de las maestrías y doctorados).

Como vemos en el Cuadro N°4 el 76,9 % de las 282 especializaciones existentes está ubicada en el sector público del nivel cuaternario, expresando esto último el papel fundamental que tienen las especializaciones en el área médica. También se puede observar, que en el área de las especializaciones es donde el sector público aparece con una hegemonía más marcada.

En el área de las maestrías, el sector público concentra el 65 % de las creaciones sobre un total de 222 maestrías que integran el sistema. Es aquí donde el sector público es más débil en términos cuantitativos, al mismo tiempo que sus maestrías son, predominantemente, expresión de áreas vinculadas al desarrollo científico y tecnológico como las del sector agropecuario. Por otro lado, en el sector privado predominan las actividades vinculadas a la economía y la administración que son de más

CUADRO 4

Tipo de posgrado por público y privado

Sector	Especializaciones	Maestrías	Doctorados	TOTAL
Público	217 76,9%	45 65,3%	161 68,2%	523
Privado	65 23,1%	77 34,7%	102 31,8%	244
Total	282	222	263	767
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	

Fuente: Sobre la base de la fuente del Cuadro N° 2

reciente creación y se inscriben en el ámbito del fenómeno denominado "boom de las maestrías", fuertemente moldeadas por el mercado.

En lo que respecta a los doctorados, el sector público concentra el 68 % de las actividades sobre un total de 263 programas oficialmente registrados. En el sector público, estos programas están hegemonizados por las ciencias básicas y tecnológicas (química, física, matemáticas, biología, etc.) en las que predomina la profesión docente como modo de inserción laboral, así como una fuerte orientación hacia la investigación. Estos doctorados que devienen del tradicional, se han modernizado paulatinamente sin que hayan podido resolver eficientemente la inclusión de un título que, como la maestría, pertenece a otro patrón de organización académica. Otra área fuerte, asentada en la tradición argentina de doctorados lo constituye el área humanística (literatura, filosofía e historia) en la que no es tan considerable la participación del sector público y los programas presentan aún un perfil menos estructurado, producto del peso de la tradición y la falta de renovación de estas disciplinas en el país. Por otro lado, en el sector privado predominan los doctorados vinculados a profesiones liberales como derecho y psicología, lo

cual es congruente con el comportamiento general del sector privado en la región, tanto a nivel de grado como de posgrado (Levy, D., 1986).

3.3. Los posgrados: su distribución por áreas disciplinarias y sector.

Aquí, lo que interesa mostrar es la distribución del conjunto de los posgrados según las ramas de estudio y su vinculación con el sector público y privado.



CUADRO 5

Posgrados: Rama de Estudio y Sector (público y privado)

Rama de Estudio	Sistema Público		Sistema Privado	
Ciencias Sociales	146	27,9%	144	59,0%
Ciencias Básicas y Tecnológicas	215	41,2%	42	17,2%
Ciencias de la Salud	118	22,5%	31	12,7%
Humanidades	44	8,4%	27	11,1%
Total	523	100,0%	244	100,0%

Fuente: Sobre la base de la fuente del Cuadro N° 2.

El cuadro anterior muestra que el 41 % de los posgrados del sector público están vinculados a las ciencias básicas y tecnológicas, lo cual refleja la concentración de la investigación en el sector público de la universidad, así como la potencialidad que en materia de transferencia está asentada en este sector. Por otro lado, la

mayor capacidad y sensibilidad que tiene el sector privado en relación al mercado y el peso que en él tiene la relación costo-beneficio se refleja en el predominio que las ciencias sociales tienen en el perfil de los posgrados de este sector. En éste, el 60% de la oferta se concentra en las ciencias sociales y humanas y sólo el 17%

de su oferta está vinculada a las ciencias básicas y tecnológicas. Considero que esta distribución refleja por un lado el peso de tradiciones y cristalizaciones institucionales del pasado, pero por otro lado expresa también una aptitud distinta para interpretar a los grupos de interés internos por un lado y al mercado por el otro, lo cual de tomarse en cuenta podría permitir en el largo plazo, una mejor distribución de las funciones dentro del sistema.⁵

4. LOS CLIVAJES DE LA COYUNTURA

4.1. La nueva dinámica.

Dos nuevos actores han irrumpido de manera franca y explícita en el sistema universitario y especialmente en el nivel de posgrado. Por un lado el Estado ha asumido un protagonismo en el diseño y control del sistema que ha

modificado la tradición de autonomía universitaria existente en el país; por el otro, el denominado "boom de los posgrados" está motorizado en gran medida por el desarrollo de un sector muy sensible a los estímulos de la demanda. Esto significa la incorporación al posgrado de una dinámica vinculada al sistema político y a los negocios de la que ha carecido hasta ahora y que en el mejor de los escenarios posibles tendrá como efecto un creciente proceso de diferenciación y jerarquización de estas actividades.

Podemos observar también, que existe un mayor acceso a criterios, normas y reglas de funcionamiento que seguramente acrecentará la visibilidad y comparabilidad general de las ofertas en los próximos años. Sin duda, se abre a partir de ahora un proceso socioeducativo cuyos efectos e impacto en términos de desarrollo universitario, disciplinario, de la investigación y docencia y los procesos de

transferencia, la renovación del grado y sus mapas curriculares así como sus perfiles de formación, pueden ser sólo materia de conjetura. En este contexto el credencialismo (interno y externo) y su capacidad de moldear la oferta serán seguramente un protagonista fundamental a observar si nos atenemos a lo sucedido en América Latina durante las últimas décadas.

4.2. La nueva política de posgrado

La Ley de Educación Superior aprobada el presente año constituye luego de intensos debates y conflictos entre el Estado y la comunidad universitaria, una normativa que pretende conciliar los lineamientos del Banco Mundial contenida inicialmente en "Lessons of Experience"⁶ con los múltiples intereses constituidos dentro del sistema de educación superior en la Argentina. El resultado es el producto de un proceso de construcción de una política pública que fue fundamentalmente iniciativa del centro estatal. Como señalan Meny y Thoenig: "a diferencia del ascenso democrático representativo en el cual las necesidades ascienden y la autoridad pública está a la escucha, en la tiranía de la oferta son las autoridades públicas quienes modelan las necesidades. La oferta gubernamental estruc-

5. La anterior distinción debe tenerse en cuenta y concebirse como cualidades diferenciales que deberían permitir la conformación de un sistema de roles múltiples capaz de atender las demandas diferenciadas tanto del público y la sociedad como del corto y el largo plazo en materia de ciencia y formación de los recursos humanos. En este sentido, la universidad pública no debe justificarse tanto por la capacidad de adaptación a las necesidades de la demanda como por la capacidad de generar conocimiento y sostenerse como espacio público "no concluidos", como verdaderas comunidades interpretativas. Una concepción similar y crítica respecto de la universidad pública debido a su sometimiento a las profesiones liberales observaba ya el reformista Julio V. González en 1940.

6. Higher Education, "The Lessons of an Experience" (International Bank of Reconstruction and Development. The World Bank, Washington) forma parte de una serie de propuestas para incrementar la efectividad del apoyo del

EL PODER EJECUTIVO
MUNIDO DEL
INSTRUMENTAL TEÓRICO
ELABORADO POR EL BANCO
MUNDIAL, PUDO
DESPLEGAR UNA POLÍTICA
AGRESIVA EN MATERIA
UNIVERSITARIA COMO NO SE
HABÍA VISTO
ANTERIORMENTE EN EL PAÍS.

tura, condiciona las necesidades de acción pública". En el contexto de la Reforma del Estado tendiente a la racionalización del gasto público por un lado y a la necesidad de regular un campo que se había expandido significativamente, el Poder Ejecutivo munido del instrumental teórico elaborado por el Banco Mundial, pudo desplegar una política agresiva en materia universitaria como no se había visto anteriormente en el país. La canalización de fondos y recursos financieros contribuye y contribuirá a fortalecer aún más una política que está en su fase de implementación, ya que se había iniciado antes de la promulgación de la Ley de Educación Superior N° 24.521/95.

Con relación al posgrado es necesario, en primer lugar, hacer referencia a su papel en

el nuevo marco legal que regula la educación superior.

De los 78 artículos que contiene la ley, dos se refieren específicamente al posgrado: el art. 39 y el 40.⁷ El primero señala cuáles son los espacios institucionales que pueden crear posgrados sujetos a reconocimiento. En primer lugar la universidad pero también centros de "formación profesional superior de reconocido nivel y jerarquía que hayan suscripto convenios con las universidades a esos efectos". Por el art. 34 se señala que "corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado o títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado y magister." Esto significa que centros profesionales y de investigación pueden crear carreras y programas cuyos títulos dependen del acuerdo con una institución universitaria. Estas son las universidades nacionales, las privadas reconocidas por el Estado nacio-

nal y los institutos universitarios estatales o reconocidos, todos los cuales integran el Sistema Universitario Nacional (art 20). Los institutos universitarios son aquéllos que circunscriben su oferta académica a una sola área, los que a su vez por el inciso (d) del artículo 23 tienen derecho a crear carreras de grado y posgrado. De esta manera el espectro de instituciones incluidas en la posibilidad de crear posgrados y ser reconocidos se extiende bastante más allá del grupo de universidades en las que se concentra la investigación. Esta posibilidad de desvincular el posgrado de la investigación y el grado puede tener efectos que dinamicen el credencialismo y fragmenten las comunidades constituidas en el núcleo del sistema, si no concurre de manera paralela un proceso de diferenciación y jerarquización. Por supuesto estas reflexiones deberían contemplarse desde las distintas perspectivas institucionales y disciplinarias.

Banco Mundial a la educación. Educación primaria, 1990; Educación vocacional, técnica y entrenamiento, 1991. Se señala respecto de la Educación Superior: "El presente trabajo explica 4 dimensiones de cambio: impulso a la diferenciación institucional, incluyendo el desarrollo de las instituciones privadas, diversificación del funcionamiento, redefinición del rol del estado con más énfasis en la autonomía y responsabilidad institucional y objetivos explícitos de calidad y equidad". Se propone plantear un "menú" de opciones para la política universitaria de los países.

7. Cabe aclarar que el art. 36 plantea "... generalmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario". Este artículo implica movilizar la demanda por programas de maestría y doctorado.

REFLEXIONES FINALES

Si la ley introdujo una mayor complejización del sistema a través de la creación de organismos intermedios y un amplio aparato central, aumentó también la capacidad de control del Estado a través, entre otras medidas, de las asignaciones presupuestarias, la fijación de pautas curriculares, las disposiciones relativas a la gobernabilidad y al tamaño de las instituciones y la creación de un Programa de Reforma que le permite tener la iniciativa en materia de innovaciones así como de distribución de premios y castigos. Al mismo tiempo, en otras áreas procura orientar a las instituciones hacia la obtención de recursos externos con la intención de promover una mayor vinculación de la universidad con su entorno socio-económico. En este sentido el programa expresa el nuevo tipo de gobernabilidad neoliberal en el campo educativo, que se manifiesta en la particular paradoja de incrementar el rol del Estado al mismo tiempo que se promueve la racionalidad instrumental de instituciones y personas. La "nueva pastoral" se propone impulsar la generalización de una cultura orientada por el "Homo economicus" pero que a diferencia del liberalismo clásico descrea de la naturaleza económicamente orientada de los

sujetos. Se aplicaría una concepción de la gobernabilidad entendida desde Foucault como "poder para estructurar el campo de acción de otras personas".

Esta narrativa neoliberal pretende autolimitarse, pero en esta autolimitación construye las normas que le permiten asegurar una individuación de las personas y las instituciones sobre la base de premios y castigos. Se trata de

LA "NUEVA PASTORAL" SE
PROPONE IMPULSAR LA
GENERALIZACIÓN DE UNA
CULTURA ORIENTADA POR
EL "HOMO ECONOMICUS"
PERO QUE A DIFERENCIA
DEL LIBERALISMO CLÁSICO
DESCREE DE LA NATURALEZA
ECONÓMICAMENTE
ORIENTADA DE LOS
SUJETOS.

un "constructo social" que debe ser protegido y exige un cuadro jurídico e institucional protector y promotor (Peters, M., 1994). El mercado debe ser impuesto, protegido a través de normas y reglas que estructuren y sostengan las prácticas institucionales e individuales. La nueva narrativa esencializa un para-

digma de gestión, organización y cultura que es el de la empresa frente a la cual el espacio público como lugar de construcción de las identidades y diferencias culturales y políticas aparece suplantado por el de la construcción de las distinciones mercantiles y la competencia del mercado.

El carácter "constitutivo" y "reglamentario" (formativo) de esta prolífica y muchas veces contradictoria "normativa" se inscribe en este contexto discursivo. El impacto sobre el sistema universitario estará seguramente tan recorrido por efectos "no queridos" como el tamaño de la ausente teoría del cambio organizacional y social referido a la universidad argentina que preside el documento.

La política de posgrado que se está llevando adelante desde la Secretaría de Políticas Universitarias tendrá sin duda impactos importantes y contradictorios sobre la presente estructura de posgrados:

a) de manera directa a través del reconocimiento-financiamiento de determinados posgrados, e indirecta a través de los efectos de distinción, legitimación que se producirá en el campo específico de los posgrados.

b) Lo anterior tendrá, en el mejor de los casos, como uno de los efectos de política, la jerarquización del campo de actividades de posgrado, si se

diferencian aquéllos orientados al mercado de los orientados a la investigación y formación de recursos humanos para la investigación y docencia.

c) Tendrá un impacto global sobre la demanda de títulos de posgrado con la consiguiente devaluación de los títulos de grado. Es el fenómeno denominado "certificación" o "escalamiento de cualificaciones".

d) El modelo modular norteamericano se asentará definitivamente en el sistema universitario como producto de la presión que desde el posgrado se ejercerá sobre la duración y estructura de estudios de grado.

e) Posiblemente la incidencia en las ciencias básicas al que fundamentalmente se dirige, podrá ser más coherente con el sentido del posgrado como lugar de articulación de la docencia y la investigación. El estilo de trabajo académico, más la existencia de comunidades de investigación articuladas como grupo de interés disciplinario, podrán proteger en cierta medida, la idoneidad de los posgrado del efecto de certificación desencadenado.

f) Sin embargo, en el campo de las ciencias básicas y tecnológicas, el desarrollo del posgrado tiene lugar en un contexto carente de políticas científicas y tecnológicas que permitan una mejor articulación de estas comunidades

con el sistema productivo y el sistema científico.

g) El programa de posgrados posee por un lado la debilidad de no estar incorporado a un "sistema de innovación", al mismo tiempo que la orientación hacia la cultura del mercado que recorre la propuesta puede fortalecer el perfil profesionalista de la universidad. Esto es facilitado por la orientación científica y tecnológicamente exógena del modelo económico, por actores empresariales renuentes a la innovación sobre la base de la aplicación de ciencia y tecnología local, por los patrones culturales de la población orientados hacia las profesiones liberales, por el escaso prestigio social de la ciencia en la cultura local, y por la ventaja en términos de costos-beneficios de invertir en los programas "blandos" tanto en el sector privado cuanto en el público más sensibilizado a la demandas del mercado.

h) 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 la distribución de carreras entre instituciones, como de la 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.

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.



- Barsky, Osvaldo: "Evaluación y Acreditación Universitarias y apoyo a los Posgrados", Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Argentina, 1994, (mimeo).
- Brunner, José Joaquín: *Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos*, Chile, Fondo de Cultura Económica, FLACSO, 1990.
- Clark, Burton: *The research foundation of Graduate Education*, University of California, Press, 1993.
- Clark, Burton: *El sistema de Educación superior*, México, Nueva Visión, 1983.
- Durham, Eunice: "Formación de Recursos Humanos de Alto Nivel: las nuevas funciones de los posgrados", en *Retos científicos y tecnológicos*, vol. 3, Caracas, UNESCO-CRESALC, 1991.
- García Guadilla, Carmen: "Posgrados en América Latina", en *Pensamiento Universitario*, N° 2, Buenos Aires, 1994.
- Johnson, Bjorn y Lundvall, Bergt.: "Sistemas Nacionales de Innovación y aprendizaje institucional", en *Comercio Exterior*, México, N°8, Vol. 44, agosto, 1994.
- Klubitshko, Doris: "Los estudios de posgrado en América Latina. Una investigación", 1986.
- Krotsch, Pedro: "La problemática del posgrado en la Argentina y América Latina" en Ana María Ezcurra: *Formación docente e innovación educativa*, Buenos Aires, Aique Ideas, 1992.
- Krotsch, Pedro: "La Universidad entre el Estado y el mercado", en *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, N° 3, 1993.
- Krotsch, Pedro: *Universidad y empresa: entre el mimetismo y la articulación en La Universidad Latinoamericana ante los nuevos Escenarios de la Región*, México, Universidad Latinoamericana, UDUAL, 1995.
- Krotsch, Pedro: *La emergencia del Estado evaluador. El sistema universitario argentino y el surgimiento de la institución*, México, CESU, (UNAM), UDUAL, 1995.
- Levý, Daniel: *Higher Education and The state in Latin America*, University of Chicago Press, 1986.
- Meny, Inés y Thoening, Juan Carlos. *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencias Políticas, 1992.
- Muñoz Izquierdo, Carlos: "La educación superior y su relación con el sector productivo" en Arredondo, Martiniano: *La educación superior y su relación con el sector productivo*, México, Annuies, 1992.
- Nerad Maresi: "Preparing for the next generation of professionals and scholars: Doctoral Reform in Germany", Ashe international conference, Tucson, 1994, (paper).
- Peters, Michel en Tadeuz Silva: *O sujeito de Educacao*, Brasil, Editorial Vozes, 1994.
- Steger, Hans Albert: *Las Universidades en el Desarrollo de América Latina*, México, F.C.E., 1973.
- Yamanoto, Shinchi: "Problems and Reforms of Graduate Education in Japan", Ashe International Conference, Tucson, 1994, (paper).



Algunas reflexiones en torno a la enseñanza en la Universidad

Edith Litwin

Directora del Departamento de Educación de la Facultad de Filosofía y Letras.
Investigadora y profesora titular.

La preocupación por la enseñanza superior, nos ha remitido a cuestionarnos la existencia de una teoría acerca de las prácticas de la enseñanza para este nivel. Desde las experiencias que contamos en el campo, la lectura y análisis de producciones y, la investigación que llevamos a cabo en las prácticas universitarias, nuestra primera reflexión consiste en señalar que hemos encontrado una suerte de problemas y perspectivas de análisis co-

munes a la práctica universitaria que, en general, están enmarcados en grandes áreas disciplinarias. Aún cuando entendemos que todos los límites planteados entre las áreas son tentativos en tanto se redefinen constantemente y el crecimiento las trasciende, somos conscientes de que la enseñanza de cada una de las disciplinas nos remite a otra diferenciadamente transfigurada según los propósitos, los niveles de la enseñanza y los

grandes campos del conocimiento.

Nos referiremos entonces a las prácticas de la enseñanza universitaria referidas a las ciencias sociales, que es desde donde recogemos nuestra experiencia en la práctica y nuestras investigaciones. En el marco de este trabajo, entendemos por configuraciones didácticas las propuestas de enseñanza que se implementan para determinados contenidos en la unidad de la práctica con la teoría y sin que la propuesta constituya un modelo que pueda ser trasladado a manera de esquema para la enseñanza de otro contenido.

El análisis de cada configuración nos permite reconocer la importancia de algunas dimensiones de análisis que dan muestra de buenas configuraciones para la enseñanza, al tiempo que nos han mostrado persistencias y recurrencias de algunas de ellas por campo disciplinar. Por otra parte, hemos reconocido algunas dimensiones que favorecen el análisis de las configuraciones desde una nueva perspectiva.

Las nuevas corrientes didácticas han desarrollado propuestas que devienen de las teorías interpretativas y críticas acerca de las prácticas de la enseñanza en general, esto es, en una nueva perspectiva de la elaboración del campo de la didáctica. Sin embargo, no hemos encontrado aún una línea teórica desarrollada en la

enseñanza universitaria y en particular en la Ciencias Humanas y Sociales, que reemplace los viejos planteos.

NO HEMOS ENCONTRADO
AÚN UNA LÍNEA TEÓRICA
DESARROLLADA EN LA
ENSEÑANZA UNIVERSITARIA
Y EN PARTICULAR EN LA
CIENCIAS HUMANAS Y
SOCIALES, QUE
REEMPLACE LOS VIEJOS
PLANTEOS.

Al intentar recoger avances teóricos de otras investigaciones reconocemos que son escasas las referidas a la didáctica del nivel superior. Existen investigaciones novedosas acerca de las teorías de las prácticas de la enseñanza (didáctica general) o las referidas a los primeros años de escolaridad. También, en otra línea de desarrollo, existen investigaciones importantes acerca del proceso del aprender del sujeto, tanto respecto del niño como del adulto, todas inscritas en el campo de la psicología.

Los nuevos aportes al campo de la didáctica se inscriben en las derivaciones que se suscitan desde diferentes teorías cognitivas y el debate que hoy

se construye en torno a la selección que se haga de los constructos de las teorías, la traslación o solapamiento, según los casos, que se realice de dichos constructos, o las diferentes interpretaciones respecto de lo que implica elaborar políticas y prácticas derivadas de nuevas posturas teóricas respecto del aprender. Incluye también, análisis desde perspectivas sociológicas, históricas y antropológicas.

Respecto del aprender, el panorama parece más complejo aún. Dentro de las corrientes cognitivas, las diferencias y las investigaciones psicológicas muestran una variadísima gama de objetos de estudio. Son muchos los investigadores que han llevado a cabo proyectos científicos referidos a los distintos niveles del sistema educativo, y muchos los profesionales e instituciones que diseñaron e implementaron con éxito programas a nivel regional o nacional que incluyen a las estrategias metacognitivas como eje de los mismos. Encontramos referencias al tema en la obra de Jerome Bruner, John Flavell, Raymond Nickerson, Howard Gardner, Joseph Novak, Reuben Feuerstein, Matthew Lipman, A. Sharp, etc.

Las complejas interrelaciones de los constructos didácticos requieren que en el caso de las investigaciones en el aprendizaje, se analicen sus derivaciones que implican

entrecruzamientos con dimensiones diversas del campo de la enseñanza.

La problemática que implica los recortes particulares que se generan para la enseñanza en los diferentes campos disciplinarios, nos permite diferenciar la disciplina de los inventarios, que dividieron las disciplinas en asignaturas y que consisten en organizaciones arbitrarias con un fuerte poder clasificador. Recuperada la disciplina debiéramos diferenciar su estructura sustancial de la sintáctica, entendiendo que la sustancial abarca sus ideas o concepciones fundamentales y suelen ser las constituyentes del curriculum, mientras que la sintáctica suele ser ignorada o reducida al método propio de la disciplina en cuestión, cuando en realidad es la que, enmarcada en cada campo disciplinar, constituye la expresión de los criterios con que cada disciplina sostiene aquello que es un descubrimiento, una comprobación o la calidad de los datos. La diferenciación de las estructuras de las disciplinas y el reconocimiento de la importancia de la enseñanza de ambas estructuras, nos permitiría construir puentes entre ellas, reconocer sus fuerzas y limitaciones y enseñar sus modos de construcción. Revalorizaría la enseñanza del modo de pensamiento de la disciplina y nos permitiría atender a los pro-

blemas de la enseñanza en la universidad que plantea la formación para campos profesionales, que muy probablemente al momento de la graduación dichas enseñanzas resultan obsoletas.

Si reconocemos que los estudiantes difieren en la manera en que acceden al conocimiento en términos de intereses y estilos, nos deberemos preocupar por generar puertas de entrada diferentes para que inicien el proceso del conocimiento. Howard Gardner (1991)¹ señala que podemos pensar en el conocimiento de un tema como en el de una habitación a la que se puede acceder desde diferentes maneras. Sus investigaciones sugieren que cualquier materia rica, cualquier concepto importante de ser enseñado puede encontrar por lo menos cinco puertas de entrada: narrativa, lógico-cuantitativa, fundacional, estética y experiencial. Estas formas implicarían aproximarse a los conceptos desde la historia del concepto en cuestión, invocando consideraciones numéricas o procesos de razonamiento deductivo, poniendo énfasis en aspectos sensoriales, apreciaciones personales o relacionando directamente con aspectos prácticos o de aplica-

ción. Esta clasificación no impide entender que muchas veces las puertas de entrada se superponen o se ensanchan según nuestros estilos y comprensiones.

Los estudiantes varían, según Gardner, en el sentido de cuál puerta eligen porque les resulta más apropiada para entrar y qué ruta es más cómoda para seguir una vez que ganaron el acceso a la habitación. Un docente habilidoso es una persona que puede abrir un número importante de diferentes entradas al mismo concepto. Dado que cada individuo tiene también un área de fortaleza, es conveniente reconocerla en el docente y en los alumnos, no para actuar en consecuencia, sino para reconocer riquezas de enfoques, entender incomprendidos y tratar de construir puentes entre estilos y posibilidades.

Nuestras reflexiones y algunas experiencias vividas nos han remitido a dos problemas en relación con las puertas de entrada. Uno de ellos consiste en haber constatado que docentes muy creativos al recorrer diferentes puertas de entrada se instalan en una suerte de periferia en relación con el conocimiento. El segundo problema lo hemos constatado al

1. Gardner, Howard: *The unschooled mind. How children think and how schools should teach*, New York, Basics Books, 1991.

sorprendernos con la utilización por parte de un docente de una puerta de entrada muy rica o atractiva y, observar que dicha riqueza se transforma en un obstáculo para adentrarse en el conocimiento.

La preocupación por la enseñanza nos remite a pensar qué entendemos hoy por una buena enseñanza, comprensiva, que supere aquella que conduce a formas de conocimiento frágil.

“El uso del adjetivo “buena” no es simplemente sinónimo de “con éxito”, de modo que buena enseñanza quiera decir enseñanza que alcanza el éxito y viceversa. Por el contrario, en este contexto, la palabra “buena” tiene tanto fuerza moral como epistemológica.”²

La buena enseñanza recupera para las preocupaciones didácticas consideraciones morales que habían sido dejadas de lado en los trabajos didácticos de las últimas décadas. Preocuparse de manera ética en la enseñanza nos permitirá juzgar los contenidos en relación con las selecciones que hacemos, con los recortes, con los métodos y los sistemas evaluativos, con las actividades de aprendizaje y con todo lo que involucra, más allá del mismo contenido.

Respecto de la enseñanza comprensiva, David Perkins le atribuye a una pedagogía de la comprensión una serie de características que podrían ser sugerentes para las prácticas universitarias. Señala que deberían favorecer el desarrollo de procesos reflexivos como la mejor manera de generar la construcción del conocimiento, entendiendo que estos procesos incorporan el nivel de comprensión epistemológico, esto es, como se formulan las explicaciones y justificaciones en el marco de las disciplinas. También tenderán a la resolución de problemas, considerará las imágenes mentales preexistentes con el objeto de construir nuevas atendiendo a las rupturas necesarias, favorecerán la construcción de ideas potentes y se organizarán alrededor de temas productivos centrales para la disciplina, accesibles a docentes y estudiantes y ricos en ramificaciones y derivaciones. (Perkins, D. 1995).³

La preocupación central por la comprensividad reconoce desde la perspectiva de Perkins, que las formas más frecuentes del conocimiento son frágiles, esto implica que el conocimiento se genera de manera superficial, sin una

comprensión auténtica, se olvida, no se puede aplicar o se ritualiza. Las buenas propuestas de enseñanza implican tratamientos metodológicos que superen, en el marco de cada disciplina, los patrones de mal entendimiento; esto significa, malas comprensiones en el marco particular de cada campo disciplinario.

Nosotros entendemos que un patrón de mal entendimiento en la comprensión didáctica, por ejemplo, consiste en considerar que se genera una buena práctica de la enseñanza si el docente la organiza o planea recurriendo a las dimensiones de análisis de la agenda clásica del campo. Esto es, si definió anticipadamente los objetivos de la clase, seleccionó los contenidos, planeó actividades y determinó la propuesta evaluativa en relación con los objetivos pre-determinados.

Durante varias décadas, la didáctica de todos los niveles de la enseñanza recurría a la anticipación de las consideraciones de estas dimensiones como la única manera de dar cuenta de la preocupación por la enseñanza. Evidentemente estas remisiones contradicen nuestros estudios que muestran cómo los objetivos de cada clase se redefinen constantemente a lo largo de la misma, y en la mayoría de los casos las y los profesores redefinen las actividades o los ejemplos en su transcurso,

2. Fenstermacher, G.: “Tres aspectos de la filosofía de la investigación sobre la enseñanza” en Wittrock, M.: *La investigación de la enseñanza*, Barcelona, Paidós, 1989.

3. Véase Perkins David: *Escuelas inteligentes*, Madrid, Gedisa, 1995.

atendiendo a los interrogantes que plantea el grupo de alumnos o las analogías y ejemplificaciones, que surgen más por la interacción con los alumnos y sus particulares interrogantes que con la anticipación. Atender a lo espontáneo implica atender al interrogante real y generar un entorno natural para la enseñanza que favorece los procesos de comprensión. Se trata de encontrar para cada contenido la mejor manera de enseñanza, librándonos de estereotipos o ritualidades.

El análisis de las prácticas sería incompleto si no reconocemos, además, la importancia del estudio de los procesos cognitivos por parte de las y los alumnos, los procesos metacognitivos, esto es, la reflexión acerca de cómo aprendemos, y la interdependencia entre ambos. Al estudiar los procesos cognitivos del estudiante nos preocupa el análisis del pensamiento pobre.⁴ La generalización o la extrapolación debieran ser estrategias de uso corriente que se favorezcan en la enseñanza, pero para ello se le debe "dar tiempo" al alumno para el pensar, al tiempo que reconocer por parte del docente, en las mismas propuestas de enseñanza, situaciones que implicaron o que fueron resultantes de procesos de generalización o extrapolación.

En una oportunidad un docente sostuvo: -"el alumno

no entiende las consignas"- . Se le había solicitado que analice una situación. En este caso, dicha situación ya había sido analizada por el docente y si bien el alumno no repetía el análisis ya hecho, tampoco la solicitud implicaba análisis, sino el recuerdo del análisis hecho por otro. La referencia al proceso de análisis, en este caso, estaba mal interpretada tanto por el docente como por los alumnos. Una explicación acerca del análisis por parte del docente, tampoco hubiera resuelto su falta por parte de los alumnos ya que no se trataba de generar un proceso autónomo de análisis y, en todos los casos, debieran contemplarse los tiempos que conllevan estos procesos que la mayoría de las veces, son complejos de prever.

Darle tiempo al pensamiento y preocuparse por generar un pensamiento rico, no es problema de las ciencias sociales y humanas solamente, o de algún nivel del sistema educativo, sino que es una de las cuestiones que es posible de generalizar tanto a las diferentes áreas como a los niveles. Las enseñanzas más elementales, los estudios básicos y los más complejos requieren ser aprendidos desde una perspectiva superior, esto alude a que su solidez en tanto conocimiento implica que puedan

ser explicativos de otros temas o campos, se pueda argumentar sobre ellos o permitan resolver problemas genuinos en una marco disciplinar.

La preocupación por el aprender recupera el lugar jerarquizado del contenido académico en las aulas de la universidad, que pareciera haberse desdibujado a partir de algunas corrientes que se han preocupado por las estrategias y metodologías, como si fuera posible separarlas de su relación con los contenidos. La búsqueda trivial es una metáfora utilizada por Perkins, para referirse a una enseñanza entendida como conocimiento de hechos y rutinas, que refieren a concepciones ingenuas tanto de los alumnos como de muchos docentes respecto a las creencias acerca de que el caudal de información almacenada es sinónimo de conocimiento. La creencia de que el aprender está más asociado a la capacidad que a la buena enseñanza tampoco favorece la persistencia en actividades que inviten a procesos del pensar.

En la investigación que llevamos a cabo en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, al observar las clases de los profesores de los diferentes campos disciplinarios, reconocimos unidades para el aná-

4. Véase Perkins, D.: *op.cit.*

lisis que dieron cuenta de un tratamiento particular del contenido y, un determinado estilo de negociación; por mencionar sólo aquellas dimensiones que más frecuentemente aportan sentido a ese segmento de clase que se reconoce como unidad desde estas dos dimensiones. Una vez reconocidas las unidades con sentido didáctico hemos efectuado, en primer lugar, una interpretación de las mismas desde el punto de vista hipotetizador para luego someterlas a un proceso de reconstrucción crítica.

ENTENDEMOS LA
CONFIGURACIÓN DIDÁCTICA
COMO LA FORMA PECULIAR
QUE ASUME LA ENSEÑANZA
DE DETERMINADOS
CONTENIDOS EN UN
ESPECIAL ENTRAMADO DE
DISTINTAS DIMENSIONES
QUE PERMITE SU
IDENTIFICACIÓN.

Para la investigación actual que realizamos en el área, hemos considerado necesario incorporar a la metodología, analizar la configuración didáctica junto con el docente, de modo tal que le permita comprender y transformar sus

prácticas, orientándolas de un modo más cabal a resolver los problemas de la comprensión en la enseñanza de las ciencias sociales en la Universidad. Para ello se seleccionaron algunos de los docentes observados, de modo tal que realicen un trabajo conjunto con el equipo de investigación en la elaboración de propuestas para la enseñanza. Estas se implementaron y analizaron con el objeto de favorecer la reconstrucción teórica de las configuraciones, a la vez que la generación de procedimientos que transformen las prácticas desde una perspectiva de mejoramiento.

Entendemos la configuración didáctica como la forma peculiar que asume la enseñanza de determinados contenidos en un especial entramado de distintas dimensiones que permite su identificación. Esto implica que podemos o no reconocer, en el particular entramado, tipos de preguntas, determinados procesos reflexivos por parte de los docentes o los alumnos y utilización de prácticas metacognitivas que los explicitan, rupturas con los saberes cotidianos, recurrencias al oficio o profesión en el campo disciplinar de que trata, movimientos en la red conceptual de la estructura de la disciplina, referencias a un nivel epistemológico, utilización de la ironía o juego dialéctico en las exposiciones de determinados segmen-

tos de la clase que busque especialmente generar contradicciones, etc. Estas y otras dimensiones de análisis han podido ser transparentadas y, al reconocerse en un entramado que no es pertinente desmembrar, dieron cuenta de la configuración didáctica.

A lo largo del desarrollo de esta investigación hemos podido identificar la existencia de configuraciones en las prácticas de los docentes. Sin embargo, observamos configuraciones no didácticas. Diferenciamos unas de otras, en tanto, las didácticas son aquellas que evidencian una clara intención de enseñar, de favorecer la comprensión de los alumnos y de generar procesos de construcción del conocimiento.

Las configuraciones no didácticas implican la exposición de ideas o temas, sin tomar en consideración los procesos del aprender del alumno. El haber avanzado en el análisis de las buenas configuraciones didácticas nos permitió reconocer también las malas configuraciones, que quedarían definidas por la existencia de un patrón de mala comprensión. En esos casos, la recurrencia a algunas formas de tratamiento del contenido en la que se suspende la construcción social del significado, con justificaciones contradictorias con la estructura sintáctica disciplinar -esto es, justificaciones

superficiales y no de nivel epistemológico, aludiendo a la complejidad del tema- redundante en un patrón de mal entendimiento que atenta contra la comprensión genuina. Un ejemplo de ello se observa cuando, ante una pregunta de un alumno no prevista se alude, simplemente, a la complejidad de la respuesta y no se la brinda. Otro ejemplo de este tipo de recurrencia es el que se produce cuando un profesor insiste en el uso de una clasificación que ha quedado desactualizada, sólo por el hecho de existir muchos trabajos estadísticos basados en ella. Estas justificaciones que optan simplificar el abordaje de los contenidos en aras de la complejidad, genera problemas en la comprensión. Existirían en estos casos, desde la propuesta didáctica, un intento de reducir la complejidad del objeto de estudio, simplificando hasta desvirtuar dicha complejidad. En otros, se observa que, la imposibilidad de reconstruir el discurso frente a las respuestas de los alumnos, expresa también una mala configuración.

También hemos podido reconocer, que algunas dimensiones de análisis, cuando persisten a lo largo de toda la clase, la tiñen por completo y generan una buena configuración didáctica. Por ejemplo, un docente preocupado por generar explicaciones que den

cuenta de la complejidad del tema abordado, construyó toda su clase en una suerte de análisis de contradicciones, ejemplificaciones y contraejemplificaciones. Esta clase, que desde lo metódico podría entenderse como el desarrollo de situaciones contradictorias, favoreció la comprensión del tema que trató.

UN EXPERTO, EN EL ACTO
MISMO DE ENSEÑAR UN
DETERMINADO CONTENIDO,
PUEDE GENERAR
PROPUESTAS QUE REFIERAN
A PROBLEMAS Y PRÁCTICAS
PROPIAS DE SU CAMPO
PROFESIONAL.

Cualquiera sea la dimensión explicativa que se destaque al observar una clase, se convierte en "persistente" en la medida en que aparece reiteradamente en las diferentes unidades con sentido didáctico como es el caso de la referencia explícita a las fuentes, en las clases de historia, y el enfoque realizado desde los procedimientos propios del científico, en el campo de otras disciplinas.

Entendemos que las representaciones epistemológicas,

que modelan las formas de conocer de un dominio dado, ejemplificando cómo es construido el conocimiento y cómo se encara la indagación, podrían favorecer propuestas de enseñanza tendientes a una comprensión más genuina. Esto ocurre así, porque mientras el contenido específico es siempre utilizado en el armado de las representaciones epistemológicas, sus implicaciones se extienden más allá de las particularidades del contenido y aborda cuestiones pertinentes a la disciplina completa. En todos los casos, intentan construir un puente entre la comprensión experta del docente y la comprensión en desarrollo o ingenua del estudiante. Los docentes previamente tuvieron que profundizar, comprender y ponderar las ideas claves, eventos, conceptos e interpretaciones de su disciplina.

En nuestra investigación, entendemos que una dimensión de análisis de considerable interés por las derivaciones didácticas ha sido la referente al oficio. Esta referencia aparece en forma explícita o implícita, pero en todos los casos nos permite comprender que un experto, en el acto mismo de enseñar un determinado contenido, puede generar propuestas que refieran a problemas y prácticas propias de su campo profesional. En el análisis de los registros, logramos identificar referencias al oficio

cuando, en una de las observaciones, pudimos derivar una estructura formal de la clase a partir de la presentación de diferentes novelas desde la mirada de la crítica literaria. El docente desarrolla - en esta disciplina- para cada novela, un análisis con características particulares definidas por la misma obra, según una secuencia que funcionaría como modelo para analizar obras literarias del mismo género. En otro caso, un docente de historia, analiza distintas revoluciones como ejemplos pero, en realidad, lo que busca transparentar es un esquema de análisis general de los movimientos revolucionarios.

Podríamos sostener que la importancia de analizar las referencias al oficio, se fundamenta en su potencialidad para cortar transversalmente los cuatro niveles de conocimiento propios de la enseñanza de las disciplinas, áreas, especialidades o problemas, tal como se conforma la currícula que ordena y clasifica la enseñanza en la universidad: el estructural conceptual, el de resolución de problemas, el epistémico y el de indagación.⁵ Entendemos que los cuatro niveles refieren a ubicar los temas y o problemas en relación con un campo

temático, dotar de significado al tema relacionándolo con un problema genuino de la disciplina, reconocer la relevancia del tema en relación con la disciplina, cómo se indagó y se lo formuló en tanto se lo reconoció como problema de un campo y cuál es su potencialidad para generar nuevas fuentes de interrogación. No creemos que las referencias al oficio sean las únicas que permitan estos cortes pero entendemos su potencia para estas relaciones. Tampoco consideramos que es posible o recomendable referir a los cuatro niveles en todos los casos como una suerte de abordaje metodológico.

Al analizar las prácticas de la enseñanza, otro de los problemas que distinguimos con frecuencia, es el carácter no auténtico del discurso pedagógico. La ficción se observa en dos aspectos. Por una parte, en que las preguntas que formula él o la profesora no son tales (en tanto sólo las plantea porque conoce las respuestas) y en que los problemas a resolver que plantea, se pueden considerar como problemas de juguete. Esta última analogía refiere al perfil de los problemas, que si bien en apariencia guardan relación de semejanza con problemas reales, no

presentan ni la complejidad ni el juego de variables o determinaciones que pertenecen al mundo de la vida real. Por otra parte, la búsqueda de procesos de deconstrucción y el señalamiento del error contradicen las propuestas del sistema educativo tradicional que desvaloriza el error o lo castiga más comúnmente, pero que en ningún caso lo considera, busca o propone como paso previo para la construcción del conocimiento.

Un marco que permita entender éstos y también otros problemas del discurso pedagógico, puede inscribirse en una teoría de la acción comunicativa, que analice críticamente la función lingüística en el aula. El discurso educacional se constituye en un articulador de los marcos personales y los materiales, y contiene una profunda potencialidad para compartir y negociar significados con el objeto de que los alumnos construyan el conocimiento.

Compartir y negociar significados entre los profesores y los alumnos tiene un sentido complementario y asimétrico. La asimetría se da fundamentalmente cuando las y los profesores suspenden sus conocimientos en aras de la comprensión de los alumnos. No se generan procesos de negociación cuando el o la docente no acepta la interpretación o la reflexión del alumno, por considerarla errónea. Frente a

5. Esta categorización de los niveles de conocimiento se encuentra desarrollada en Tishman, S.; Perkins, D. y Jay, E.: *The Thinking Classroom*. Boston, Allyn and Bacon, 1995.

la no negociación se abrieron en nuestra investigación varias hipótesis porque, según los contextos en que se expresen, pueden obturar las futuras construcciones por parte del alumno o pueden favorecer una mejor comprensión.

Las formas, estilos, calidades de negociación difícilmente puedan estudiarse desde la perspectiva de un sistema de categorías, porque al entramarse en los distintos marcos de referencia (personales y materiales) e imbricarse en los contextos de interacción en el aula, cada proceso de negociación da cuenta de una situación particular. Sin embargo, el análisis y estudio de este constructo configura el marco para entender las prácticas en el aula, marco que fue obviado en muchos estudios didácticos y que es fuertemente recuperado desde un análisis lingüístico.

Las posibilidades de generar procesos más asimétricos, esto es, de mayor suspensión del conocimiento construido socialmente, están fuertemente asociadas a un mayor conocimiento de la disciplina y del oficio por parte del docente. Es interesante este proceso porque, al respecto, en el pensamiento cotidiano del docente parece existir la creencia de que cuanto más sabe de un tema, menos posibilidades de negociar se le plantean y, cuanto menos sabe, es probable que negocie

más. En realidad, desde nuestra perspectiva, las posibilidades son inversas. Cuanto más se sabe de un tema, las posibilidades de negociación son mayores, cuanto menos se sabe son menores. Por otra parte, para que se produzcan los procesos de negociación, el o la docente tendrá que reconocer varias situaciones: por qué el o la alumno/a plantea lo que plantea, el origen de su afirmación, hacia dónde se dirige su pensamiento, etc. Si no se produce este proceso de aprendizaje por parte del docente, no puede generar una negociación con sentido pedagógico.

En este marco comunicacional es en el que le encontramos sentido a la pregunta del docente, en tanto abre a un nuevo interrogante, refiere a la epistemología social de la disciplina, permite reconstruir conceptos, generar contradicciones tratando de recuperar las concepciones erróneas sobre un concepto con el objeto de deconstruirlas. Pero una de las más serias dificultades para el análisis de esta dimensión, en las configuraciones didácticas, está dada por los escasos niveles de intervención de los alumnos en las clases universitarias observadas. Por otra parte, reconocemos que los docentes no visualizan las preguntas como estrategias que favorecen el desarrollo de procesos reflexivos en los estu-

diantes. Coincidimos con Courtney Cazden en la dificultad de formular una categorización de las preguntas del docente en la configuración didáctica por la variedad de los contextos en los cuales surgen. Desde estas perspectivas de análisis, si bien no categorizamos las preguntas, hemos encontrado en las clases observadas ciertos estilos que se repiten en los diferentes campos de la enseñanza de las ciencias sociales:

a. Preguntas que se proponen evaluar los conocimientos aprendidos por los alumnos

b. Preguntas cuyas respuestas dan pie a continuar la explicación del docente dando lógica a su discurso

c. Preguntas que el docente formula y se contesta a sí mismo

d. Preguntas para indagar las creencias previas de los alumnos sobre el tema de la clase

e. Preguntas que utiliza el docente para ayudar a los procesos de comprensión del alumno. Se trata de pistas para conseguir profundizaciones que los alumnos por sí solos no serían capaces de hacer.

f. Preguntas que contribuyen a la construcción de significados compartidos con los alumnos.

Al analizar las preguntas de los alumnos, nos encontramos con algunas notas de interés. La mayoría de las intervenciones que llevan a cabo los

alumnos son para demandar más información. En algunos casos las preguntas interfieren el discurso del profesor que, al no negociar la estructura de la clase, cierra el espacio de participación. Los alumnos plantean relaciones analógicas o comparativas y formulan preguntas para que el docente establezca el valor o acierto de estas relaciones. En ningún caso le solicitan al docente que establezca las relaciones. Parecería que las buenas preguntas, las que apelan a relaciones o argumentaciones, aparecen cuando el docente deja de pautar la estructura de participación; la pregunta rompe, en estos casos, la estructura de la clase elaborada por el docente. Los otros alumnos escuchan con atención esas respuestas y se aumenta el nivel de participación.

En el análisis hecho hasta aquí, reconocemos algunas dimensiones que en su omisión dan cuenta de una mala configuración y otras en las que dicha ausencia no implican necesariamente que la configuración sea mala. Más allá de ello, consideramos necesario continuar nuestras búsquedas en el análisis de las prácticas de la enseñanza de los distintos campos disciplinarios para encontrar aquellas recurrencias que, a partir de su presencia, contribuyen a definir de modo sustantivo buenas configuraciones, favorecedoras de comprensiones genuinas.

BIBLIOGRAFÍA

- Cazden, Courtney: *El discurso en el aula*, Barcelona, Paidós, 1992.
- Contreras, Domingo José: *Enseñanza, currículum y profesorado*, Madrid, Akal, 1990.
- Díaz Barriga, Angel: *Didáctica. Aportes para una polémica*, Buenos Aires, Aique Colección Cuadernos, 1991.
- Edward, D.; Mercer N.: *El conocimiento compartido*, Barcelona, Paidós, 1988.
- Gardner, Howard: *La mente no escolarizada*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Giroux, Henry: *Los profesores como intelectuales*, Barcelona, Paidós, 1990.
- Tishman, S.; Perkins, D.; Jay, E.: *The Thinking Classroom*, Boston, Allyn and Bacon, 1995.
- Stodolsky, Susan: *La importancia del contenido en la enseñanza*, Barcelona, Paidós, 1991.
- Young, Robert: *Teoría crítica de la educación y discurso en el aula*, Barcelona, Paidós, 1993.



Entrevistas

A propósito de la ley de Educación Superior



1. ¿Podría caracterizar brevemente el papel que los distintos actores universitarios y extrauniversitarios tuvieron en la construcción de la agenda de la educación superior argentina que aparece luego formulada en la ley?
2. Toda política pública supone una teoría del cambio referida al objeto social al que se dirige. ¿Cuál es el diagnóstico explícito y el implícito que fundamenta la formulación de una política pública como ésta?
3. ¿Cuál es la “imagen objetivo” de la Universidad que se desprende de la ley?
4. ¿Cuáles serían los efectos no queridos que podrían derivarse de la aplicación de la ley?
5. Los teóricos europeos y latinoamericanos de la evaluación suelen plantear dos requisitos a los procesos de evaluación: a) una “distancia liviana y eficaz por parte del Estado”, y b) la garantía de apoliticidad de los procesos. ¿Cómo considera usted que este aspecto central de la relación Estado-Universidad se ha resuelto en la ley?
6. ¿Quisiera agregar alguna observación de importancia al papel que tendría la ley para el futuro de la Universidad argentina?



Respuestas

de Juan Carlos Del Bello

1. La construcción de la agenda de la educación superior que luego aparece formulada en la ley, y el papel que los distintos actores han tenido en esa construcción, ha sido un proceso complejo que intentaré sintetizar brevemente aquí. Desde el comienzo mismo de nuestra gestión mantuvimos una fuerte interacción con las universidades y los Consejos de Rectores, donde se fueron planteando problemas y de donde fueron surgiendo temas y cuestiones que estaban más allá de lo circunstancial y que exigían respuestas en términos de políticas y normas regulatorias. Particularmente en el caso de las universidades nacionales, no me parece ocioso recordar que esa interacción no se limitó a la que puede darse entre el funcionario y los rectores. Visité asiduamente todas las casas de estudio y dialogué no solamente con sus máximos responsables sino que participé de extensas sesiones de sus consejos superiores, y aun, en algunos casos, de sus consejos directivos. Ello sin contar la infinidad de paneles, mesas redondas, exposiciones y conferencias de las que participé, generalmente con

actores universitarios, pero muchas veces también con personas e instituciones no universitarias y sin embargo vinculadas directa o indirectamente con el quehacer universitario. He mantenido extensas conversaciones con los responsables de las asociaciones de estudiantes, de docentes y de no docentes, con los consejos y colegios profesionales, con las academias nacionales, con las organizaciones de la producción y el trabajo. En todos los casos escuchábamos, tomábamos nota, intercambiábamos ideas, exponíamos nuestros propios puntos de vista.

Sin que el proceso de construcción de la agenda estuviera predefinido, creo que puedo decir que hubo un segundo momento, en el cual, de modo tal vez algo desordenado pero real, confrontábamos las opiniones recogidas sobre cada problema -a veces ciertamente muy dispares- con datos estadísticos e informaciones provenientes de otras fuentes, con el fin de tener una visión algo más objetiva de esos problemas. No estoy queriendo decir, con todo esto, que el proceso de construcción de la agenda haya sido aséptico. Porque los problemas también pasaban por el tamiz de las tendencias internacionales en la materia, que siempre nos han importado mucho porque creemos que no estamos solos en el mundo y que no podemos marchar a contrapelo de lo que allí sucede. Y también pasaban, por supuesto -sería necio negarlo-, por el tamiz de la idea de universidad que anima a la gestión a la cual pertenezco. El proceso de construcción de la agenda no ha sido ideológicamente aséptico, pero tampoco ha sido pura ideología.

Y me parece posible identificar todavía un tercer momento, cuando ya estaban más definidos los principales puntos que era necesario abordar y se requería un acuerdo mínimo sobre el modo de encararlos por parte de los principales actores involucrados. Rescato aquí, en particular, el acuerdo al que llegó, hacia diciembre de 1993, la Secretaría de Políticas Universitarias con los rectores de las universidades nacionales, sobre ciertos aspectos fundamentales que debería tener en cuenta el proyecto a elaborar. Se convino,

así, que debería tratarse de una ley-marco, con un régimen común para el conjunto de las universidades, tanto públicas como privadas; que contemplara, se decía, la creación de un organismo estatal responsable de la evaluación universitaria periódica; que asegurara la autonomía así como la máxima autarquía económico-financiera de las universidades; que garantizara, se convino, la mayor representación relativa de los profesores; que la intervención de las universidades sólo pudiera hacerse por ley; que se prohibiera el ingreso de las fuerzas policiales a las sedes universitarias, de no ser ello requerido por las propias universidades o de no mediar orden judicial; en fin, que se estableciera que la vía recursiva administrativa se agota con la resolución definitiva de los consejos superiores.

Como es sabido, hubo después numerosos intercambios de opiniones y negociaciones no

DE TODO ELLO FUERON SURGIENDO
ALGUNAS CONCLUSIONES DE DIAGNÓSTICO
QUE ANOTO DE MODO MUY SIMPLIFICADO Y
SEGURAMENTE INCOMPLETO. UNA PRIMERA
ES QUE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN
SUPERIOR ESTÁN BASTANTE DESARROLLADAS Y
DIVERSIFICADAS PERO CARECEN ENTRE
NOSOTROS DE UN MARCO QUE LAS INTEGRE,
NO PARA HACERLAS A TODAS IGUALES Y
UNIFORMES, SINO PARA ENCONTRAR PUENTES
QUE LAS ARTICULE Y LAS VINCULE,
FACILITANDO LA MOVILIDAD DE LOS ACTORES
(ESPECIALMENTE DE LOS ESTUDIANTES) Y EL
MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS
RECURSOS (EVITANDO SUPERPOSICIONES Y
COMPLEMENTANDO ESFUERZOS).

siempre fáciles con éstos y otros actores sobre la forma como se debía encarar la regulación de éstos y otros puntos. Pero esto es ya otro tema. La pregunta sólo indagaba por el papel, muy activo, como se vé, que los distintos actores tuvieron en la construcción de la agenda.

2. He señalado ya como fueron surgiendo algunos elementos de diagnóstico de la situación que luego habrían de fundamentar la adopción de unas políticas consecuentes. Antes de anotar algunas de las conclusiones de ese diagnóstico, querría agregar que además de las opiniones de los actores sobre los distintos problemas, y de ciertos datos objetivos de los que disponíamos gracias a un sostenido trabajo de mejoramiento del sistema de información, contamos también con el aporte de un conjunto de estudios e investigaciones, que se impulsaron desde la Secretaría, con el objeto precisamente de enriquecer el diagnóstico y de contar con algunas bases firmes para la formulación de políticas y la adopción de decisiones.

De todo ello fueron surgiendo algunas conclusiones de diagnóstico que anoto de modo muy simplificado y seguramente incompleto. Una primera es que las instituciones de educación superior están bastante desarrolladas y diversificadas pero carecen entre nosotros de un marco que las integre, no para hacerlas a todas iguales y uniformes, sino para encontrar puentes que las articule y las vincule, facilitando la movilidad de los actores (especialmente de los estudiantes) y el mejor aprovechamiento de los recursos (evitando superposiciones y complementando esfuerzos). Esta primera conclusión diagnóstica tiene consecuencias importantes para la formulación de políticas y no sólo ha sido tenida en cuenta en la ley sino que uno de sus rasgos distintivos es precisamente el de que abarca, en su alcance, a todas las instituciones superiores, universitarias y no universitarias, públicas y privadas, estableciendo ámbitos de encuentro, reglas de juego y mecanismos que tien-

den a superar la desarticulación y sentar bases para conformar un verdadero sistema.

Una segunda conclusión diagnóstica tiene que ver, no ya con el conjunto del sistema, sino con las instituciones que la integran. En términos generales, pareciera claro que el proceso de expansión al que han debido atender en las últimas décadas, que no ha sido acompañado por un crecimiento proporcional de los recursos, ha conducido a un deterioro en los procesos de enseñanza cuyo resultado último son pobres niveles de formación profesional y de investigación. En algunos casos ello es también el resultado del surgimiento de algunas instituciones que parecen no estar en condiciones de ofrecer una educación de calidad. Si bien todo esto es en general preocupante, lo es mucho más cuando se trata de la formación de profesionales que en su actividad pueden poner en riesgo valores y bienes de la mayor relevancia para la vida social, como pueden ser la salud, la seguridad, la formación de las nuevas generaciones, y otros de similar importancia. Las consecuencias de esta conclusión diagnóstica son múltiples en términos de políticas y en la ley pueden encontrarse algunas normas, que han dado mucho que hablar, que encuentran aquí su razón de ser.

Hay un tercer dato que no quiero dejar de mencionar. Las universidades argentinas son muy celosas de su propia autonomía, y está bien que así sea porque ésta es una nota que las caracteriza y sin la cual sería muy difícil concebir su existencia. Pero ello lleva en muchos casos a sobrevalorar esa legítima capacidad de autodecisión, subestimando tanto los requerimientos que derivan del sistema del cual se forma parte, como la obligación de dar cuentas a la sociedad por el uso que se hace de los medios que ésta pone a su disposición y por los resultados que en definitiva se logran. De este dato surgen también orientaciones claras para la formulación de políticas, de algunas de las cuales la ley es expresión.

Otra conclusión diagnóstica importante, relacionada con las universidades nacionales, tiene

que ver con los recursos con los que funcionan. Es indudable que no son suficientes. Pero a poco que se analice el problema se descubre que tal insuficiencia no es sólo atribuible a la participación que los gastos universitarios tienen en el presupuesto, que obviamente siempre podría ser mejor. Se debe también a la distribución del crédito presupuestario *entre* las universidades, que debido a la forma como históricamente se han asignado es marcadamente inequitativa, a la forma como se administran en cada institución, así como a la importancia relativamente menor que todavía tiene la generación de recursos propios. Las implicaciones de esta conclusión son de la mayor importancia para la formulación de políticas, aunque no es posible ni tal vez conveniente que todas esas políticas encuentren expresión normativa en una ley de educación superior.



3. Ya he hablado del diagnóstico que fundamenta la política que intentamos desarrollar, es decir, he hablado de la imagen -si así puedo decir- que se desprende de la situación actual. Deduzco, en consecuencia, que la pregunta se refiere a la imagen de la universidad por hacer, de la universidad que viene.

Diría en ese sentido que si los cambios o innovaciones que la ley prevé tienen efectivamente lugar en la realidad, la imagen que de ello surge no es la de un modelo uniforme de universidad, que nunca nos hemos propuesto como objetivo de la política universitaria porque creemos que la realidad es demasiado rica, compleja y plural como para pretender apresarla en un modelo único. Más que un modelo de universidad, la imagen que me parece que surge de la ley es la de un "sistema" universitario, y diría más, la de un sistema de educación superior, en el que caben muy diversas opciones institucionales. Hemos vivido quejándonos, con razón, de la profunda desarticulación que existe entre las instituciones que conforman el así llamado sistema de educación superior. Conscientes de esa realidad, en la ley se echan bases para conformar un sistema, o por lo menos, algo que se parezca más a un sistema, con objetivos, mecanismos de coordinación y reglas de juego que permitan superar los compartimentos estancos, tendiendo puentes que faciliten la movilidad de los actores y el mejor aprovechamiento de los recursos involucrados.

La primera imagen que me parece que emerge de la ley es, por lo tanto, la de un sistema más articulado, que por cierto no se constituirá simplemente porque la ley lo diga. Pero allí están algunas bases para su conformación. Dentro de ese sistema no creo que pueda verse, como consecuencia de la ley, un modelo único de universidad. En todo caso, diría que la ley da algunas señales que debieran caracterizar a los distintos modelos que puedan surgir. Primera señal: una mayor atención, más específica y deliberada, a los problemas de calidad que cualquier diagnóstico detecta, a veces desatendidos por las urgen-

cias que la expansión siempre plantea. Calidad en la formación que se ofrece, en la investigación que se promueve, en la extensión que se realiza. Segunda señal: la de que vamos, a pesar de todo lo que se ha dicho y aún se dice, hacia una universidad más autónoma y más autárquica, pero también menos aislada de la sociedad a la que pertenece, más preocupada por rendir cuenta ante ella de los resultados de su acción y de la forma como utiliza los medios que esa sociedad pone a su disposición. Y agregaría todavía una tercera señal: la de que vamos hacia una universidad más equitativa, más preocupada por la igualdad de oportunidades, en donde todos los que tienen condiciones intelectuales y voluntad de estudiar, pueden efectivamente hacerlo, no sólo porque están exentos de eventuales contribuciones sino porque reciben ayuda para iniciar o continuar sus estudios, que otros, que tienen más, contribuyen a generar.

4. La ley es, obviamente, expresión de una política. Pero una cosa es formular esa política y su expresión normativa, y otra cosa es su aplicación. Y en ésta, como bien sugiere la pregunta, casi siempre hay "efectos no queridos", a veces previstos como posibles y a veces no. Indicaré algunos. La ley prevé, como una de sus innovaciones centrales, muy relacionada con algunas de las señales que recién comentaba, la evaluación institucional, y en algunos casos, la acreditación de carreras. Poco a poco esto llevará a que las propias universidades intensifiquen la evaluación del trabajo de sus profesores y de su personal de apoyo. También llevará seguramente a que ellas incorporen las prácticas de evaluación a sus distintos programas y planes de acción. Lo cual, en principio, parece positivo, porque es una forma de repensar lo que se hace, de analizar sus resultados, de ver logros pero también debilidades, y a partir de todo ello, de encarar estrategias de mejoramiento. Ahora bien, todas esas formas de evaluación, tanto las que se generan dentro de la institución como las que tienden a evaluar a la

institución como conjunto, deben tener un carácter esencialmente académico, y así está propuesto el tema de la evaluación en la ley. Puede ocurrir, sin embargo, y éste sería claramente un efecto no querido, que los procesos de evaluación se burocraticen, que terminen teniendo un carácter meramente administrativo y cuantitativo, que los profesores, en lugar de intensificar su labor de docencia e investigación, se ocupen casi todo el tiempo de integrar innumerables comités cuya función termine siendo la de contar papeles y certificaciones sin llegar a evaluar realmente la calidad de lo que se hace. Creo que es un riesgo, aunque no inevitable. Si somos conscientes de él, y estamos atentos al proceso de aplicación de la ley en ese punto, estaremos mejor preparados para evitarlo.

Otro efecto no querido podría derivar de que el órgano mayor de coordinación del sistema, el Consejo de Universidades, no encuentre un modo eficaz de funcionamiento. El Consejo de Universidades, como se sabe, constituye una experiencia inédita entre nosotros, concebido como un espacio donde se encuentren todos los actores relevantes del sistema para acordar ciertas cuestiones fundamentales que les atañe. Están allí representados el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, el Consejo Federal de Educación y el Ministerio de Cultura y Educación. Todos estos organismos existían y vienen funcionando, pero hasta ahora no han tenido un punto de contacto institucional, con posibilidades reales de coordinación, que es lo que este nuevo cuerpo ofrece. Sus funciones, además de articular, son pocas pero realmente importantes, ya que se requiere su acuerdo para que la autoridad de aplicación pueda determinar las carreras que se considerarán de especial interés público, definir los contenidos básicos y los criterios sobre la intensidad de la formación práctica para ellas, determinar la carga académica mínima para todas las carreras, además de otras cuestiones sobre las cuales debe ser consultado.

El riesgo, el efecto no querido, sería que este cuerpo encuentre obstáculos serios para un funcionamiento eficaz, para tomar posiciones sobre éstos y otros puntos, lo cual puede terminar bloqueando el proceso de transformación que con la ley se ha puesto en marcha. Pero nuevamente aquí soy optimista, porque creo que, más allá de lógicas y necesarias disidencias, los actores institucionales tienen la suficiente madurez para lograr acuerdos y avanzar en cuestiones que todos saben que debemos resolver.

Otro efecto no querido que podría eventualmente surgir, deriva de la mayor autarquía que

PUEDE OCURRIR, SIN EMBARGO, Y ÉSTE SERÍA CLARAMENTE UN EFECTO NO QUERIDO, QUE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN SE BUROCRATICEN, QUE TERMINEN TENIENDO UN CARÁCTER MERAMENTE ADMINISTRATIVO Y CUANTITATIVO, QUE LOS PROFESORES, EN LUGAR DE INTENSIFICAR SU LABOR DE DOCENCIA E INVESTIGACIÓN, SE OCUPEN CASI TODO EL TIEMPO DE INTEGRAR INNUMERABLES COMITÉS CUYA FUNCIÓN TERMINE SIENDO LA DE CONTAR PAPELES Y CERTIFICACIONES SIN LLEGAR A EVALUAR REALMENTE LA CALIDAD DE LO QUE SE HACE. CREO QUE ES UN RIESGO, AUNQUE NO INEVITABLE.

la ley reconoce a las universidades. Esta mayor autarquía, que llega hasta la descentralización salarial, apunta a que las universidades estén en condiciones de hacer una verdadera gestión de

su propio desarrollo. Pero no cabe desconocer que es un proceso difícil, que puede encontrar dificultades y tener algún efecto perverso, desde luego que no querido. Me refiero aquí, además de la escasez de recursos que limita las posibilidades de lo que se puede hacer en este campo, a las diferencias salariales que podría llegar a haber entre universidades. En principio, una cierta diferencia, resultado de manejos de los recursos más o menos eficientes por parte de las instituciones, que lleve por otro lado a una sana competencia, me parece un hecho positivo. Pero si esas diferencias fueren de magnitud y dieran lugar a que las universidades con más recursos (que por la forma como el presupuesto se ha venido asignando hasta ahora a las universidades no es siempre resultado de un manejo más eficiente por parte de éstas) terminaran atrayendo a los mejores profesores, dejando a otras sin posibilidad de tenerlos, estaríamos frente a una consecuencia negativa no querida, que habría obviamente que evitar. Pero no creo que se llegue a situaciones como ésta. Porque se avanzará sin duda hacia procesos de autorregulación en esta materia, seguramente en el ámbito del CIN, que impedirán que esas eventuales diferencias tengan la magnitud que algunos parecen sospechar y que son las que producirían el efecto de que hablamos.

5. Efectivamente, los teóricos que se ocupan de la evaluación universitaria, como Guy Neave y otros, han enfatizado esos dos aspectos que se señalan en la pregunta: una intervención (más que una distancia) suave (light) y eficaz por parte del Estado, y también, la garantía de apoliticidad. Y estoy en principio de acuerdo con esas dos recomendaciones (y con otras, que también esos autores hacen) para lograr que la evaluación sea un complemento eficaz de la autonomía y opere como instrumento de desarrollo y mejoramiento institucional.

¿Cómo se han resuelto estos aspectos de la ley? Diría que la ley no desconoce esas recomenda-

ciones sino que las tiene presentes en el marco de lo posible, de la realidad concreta a regular, que ninguna ley sensata puede ignorar. Así, por lo que hace a la primera cuestión, el punto central tiene que ver con el carácter obligatorio que la ley prevé para la evaluación. Para algunos, esto implicaría alejarse del tipo de intervención "light" que los teóricos recomiendan. Y es posible que así sea. Sin embargo, me parece que es legítimo distinguir entre sociedades que tienen ya incorporada la evaluación en su cultura institucional, como un modo o estilo de trabajo aceptado por todos, y sociedades en que eso no ocurre. En este último caso, que es el nuestro, no me parece desafortunado que inicialmente el proceso tenga un carácter más impositivo, si así puedo decir, hasta que se vean algunos resultados que impulsen a las instituciones que hoy no aceptarían incorporarse voluntariamente a procesos de evaluación externa periódica. Por otra parte, debo decir que ese carácter impositivo -que considero como una necesidad durante las primeras etapas aunque innecesario posteriormente- resulta más aceptable si se recuerda que la ley adopta un régimen mixto o plural en lo relativo a las instancias responsables de evaluar. Por un lado, inspirándose en la experiencia francesa, se crea un ente descentralizado de carácter estatal, que es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Pero por otro lado, y aquí está más presente la experiencia norteamericana, pueden las instituciones recurrir, si lo prefieren, a entidades de acreditación de carácter privado, debidamente reconocidas por la autoridad de aplicación. Me parece que esto hace "más aceptable", si se me permite la expresión, el carácter impositivo que la evaluación tiene en la ley.

La pregunta también hace referencia a la otra recomendación que mencionábamos, esto es, la de la "apoliticidad" de los procesos de evaluación. En este sentido, creo que algunos han puesto un énfasis excesivo en ese riesgo, que no me parece un riesgo con probabilidades de que ocurra y menos un riesgo inminente. La pregunta tiene que ver, sin duda, con la composición de

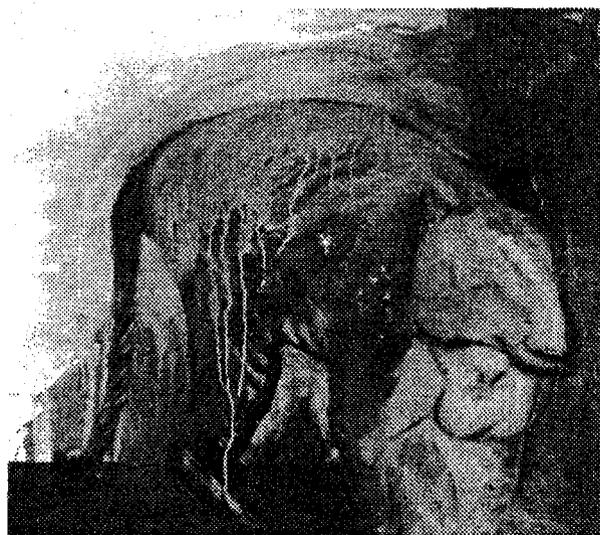
la Comisión de Evaluación. El proyecto del Poder Ejecutivo preveía la siguiente integración: cinco miembros propuestos por el CIN, tres por el CRUP, uno por el Consejo Federal de Educación, dos por las Comisiones de Educación de ambas Cámaras del Congreso, y uno por el Ministerio de Cultura y Educación. Establecía, además, que los miembros propuestos por estos organismos debían ser "personalidades de reconocida jerarquía académica y científica". El Congreso cambió la integración (ahora son tres miembros por el CIN, uno por el CRUP, uno por la Academia Nacional de Evaluación, tres por cada una de las Cámaras del Congreso, y uno por el Ministerio de Educación), pero dejó exactamente igual la previsión de que debe tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. Por esta razón, y porque creo en la madurez de nuestras instituciones democráticas, no veo que el riesgo que se teme pueda efectivamente darse. Por lo demás, no debe olvidarse que la evaluación la harán, concretamente, pares académicos, es decir, universitarios, que en el caso de la evaluación externa harán su mirada desde afuera.

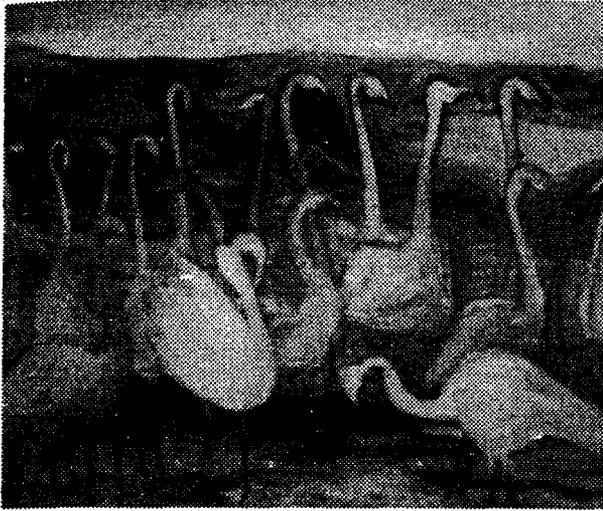
Es indudable que la jerarquía académica y la personalidad de los miembros de la Comisión, tendrá gran importancia para llevar seguridad a todos de que las cosas se harán con criterio universitario y no de política partidista. Esto es ciertamente fundamental, porque más allá de su obligatoriedad formal, la evaluación será aceptada y servirá de algo en la medida que la entidad encargada de evaluar tenga prestigio y autoridad para hacerlo. Y ese prestigio y autoridad derivan, en parte, del prestigio y autoridad de sus integrantes, pero también, de la posibilidad que el ente tenga de actuar y proceder de modo independiente. Este es otro punto que se ha cuidado en la ley, dándole a la Comisión el carácter de un ente descentralizado, que puede actuar con independencia de criterio.

Creo en suma que, a pesar de tratarse de un tema complicado y polémico, las condiciones están dadas para asegurar que los procesos de eva-

luación no estarán orientados por sectarismos políticos sino por criterios académicos. Tengo fundadas esperanzas de que la forma como se integrará la Comisión, la primera vez y también después, contribuirá a potenciar esas condiciones y a despejar las dudas que aún puedan existir sobre la seriedad de esta innovación.

6. Creo que la ley tendrá un papel importante en la conformación de la universidad de los próximos años, y por lo tanto, tendrá varias observaciones que agregar. Y no sólo observaciones: también, como es lógico, preguntas y dudas. Pero no quisiera abusar de un espacio que ha sido ya generoso. Sólo diría que atribuir un papel de cierta importancia a este instrumento legal no significa asignarle un papel mágico. A esta altura del desarrollo del conocimiento sociopolítico, estamos todos advertidos acerca de los límites de las normas para cambiar la realidad. El proceso no es tan simple. Pero también sabemos, como una vez decía Juan Carlos Tedesco, que en las sociedades democráticas las leyes juegan a menudo un papel importante en la transformación del sistema educativo. Sobre todo, si ellas van acompañadas de medios y de estrategias de aplicación flexibles que tengan en cuenta los distintos ritmos y los diversos pliegues que la realidad siempre presenta.





Respuestas

de Daniel Cano

1. Cabe diferenciar entre el papel de los actores en la construcción de la agenda de problemas de la educación superior argentina y, lo que es muy distinto, los roles desempeñados en la definición de los contenidos de la Ley de Educación Superior.

La agenda de la educación superior viene siendo discutida desde ya hace tiempo, tanto por los especialistas como por las comunidades universitarias, así como por quienes pretenden definir políticas para la orientación del "conglomerado" de instituciones que componen el tercer nivel de nuestro sistema educativo. Se trata de un debate muy rico, pleno de matices y de proyectos coincidentes, diferenciales o, incluso, antagónicos. Ha quedado reflejado en numerosas publicaciones y en importantes eventos científicos, tales como el Primer Encuentro Nacional "La Universidad como Objeto de Investigación" (UBA, Buenos Aires, setiembre de 1995).

En cambio, la determinación de las orientaciones y contenidos de la Ley 24.521 ha tenido muy poco que ver con una agenda de análisis científico, de discusión fundada y de búsqueda de con-

senso entre los distintos actores. Esta Ley, que pretende aparecer como "*de Educación Superior*" y sólo es en verdad una ley universitaria disfrazada con unos pocos artículos sobre las restantes instituciones no universitarias (de 89 artículos, menos de una cuarta parte conciernen a la educación superior en general y sólo 11 a la no universitaria en particular), surge de la confluencia hegemónica de un puñado de viejos y nuevos actores de la escena político educativa argentina.

Para impulsar esta Ley reglamentarista y detallista, coincidieron la ancestral desconfianza del actual partido de gobierno frente a la autonomía y el cogobierno universitarios, prevención compartida de un modo u otro por todos los sectores internos de este partido, y las instrucciones (o "lecciones de la experiencia") del Banco Mundial para las reformas de la educación superior en América Latina.

En el primer caso, a pesar de la logomaquia ejercitada en una supuesta "negociación" previa con actores universitarios (autoridades, claustros, etc.), si alguno de estos actores llegó a creer en la sinceridad negociadora, su ilusión no duró mucho. A la hora de aprobar la Ley en el Parlamento, predominaron los arcaicos criterios anti-autonómicos y los viejos métodos de imposición. En una cultura política signada por los principios del liderazgo y del verticalismo, difícilmente se acepta plenamente la autonomía de cualquier agencia social, y mucho menos el cogobierno universitario, ese "veneno violento" aportado por la Reforma Universitaria de 1918, al decir del primer Secretario de Educación de la Nación (1947) y ex-Ministro de Educación de Isabel Perón (1974), el Dr. Oscar Ivanissevich.

En el segundo caso, el etnocentrismo típico de esta agencia bancaria internacional, que la lleva a realizar diagnósticos y propuestas de muy dudosa calidad para aquellos sistemas universitarios irreductibles al modelo norteamericano de universidad, se conjugó con la alergia del mismo BIRF hacia las universidades autónomas y su percepción de la necesidad de contar con garantías

legales para otorgar créditos condicionantes, destinados a inducir una "reforma de la educación superior argentina" (Crédito PRES/FOMECA).

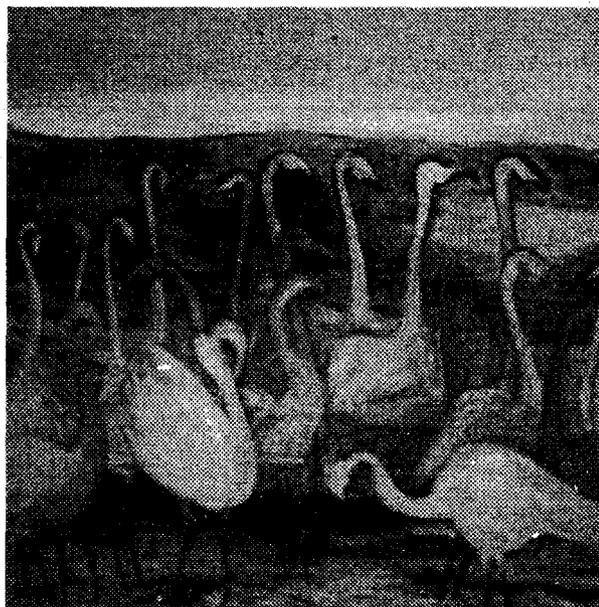
Otro grupo fundamental de actores instrumentales estuvo constituido por una verdadera aglomeración de técnicos e intelectuales orgánicos o co-optados, de expertos y pseudoexpertos, convocados a través de jugosas consultorías y asesorías o de estables cargos gubernamentales. Con distintos niveles de seriedad y de "expertise" (desde importantes trayectorias en la temática hasta personajes que descubrieron el objeto de estudio "Universidad" a partir del momento en que el BIRF o alguna fundación extranjera pusieron dinero para consultorías), estas personas ayudaron a elaborar insumos técnicos y discursivos y, lo que es más importante, a encubrir con un manto de aparente rigor y pluralismo la unilateralidad y el verticalismo de las propuestas de política universitaria del menemismo.

Los verdaderos actores universitarios (alumnos, docentes, no docentes) estuvieron masivamente en las calles en algunos casos, manifestando contra la Ley. Pero estuvieron ausentes en la determinación de la agenda y del texto de una Ley de Educación Superior caracterizada por carecer de consenso y por su endeblez técnico jurídica. Como en el caso de Frankenstein, al "cadáver" surgido del Poder Ejecutivo se le cosieron "colgajos de piel" o "miembros" aportados por el patrimonialismo vigente: un artículo para un decano amigo del médico del primer mandatario acá, otro artículo para "castigar" a la oposición acullá, y así sucesivamente. Es difícil en este contexto hablar de rigor científico y de calidad legislativa.

2. En el marco del empobrecimiento conceptual y operacional concomitante con lo que se ha dado en denominar *neoliberalismo* y *neoconservadorismo*, la teoría del cambio parece quedar limitada a la noción de "ajuste". Ajuste a procesos de "globalización" y a "leyes de mer-

cado", en tanto *primum mobile*, es decir, en tanto sendos motores externos, incuestionados e incuestionables.

Por consiguiente los diagnósticos sobre la universidad argentina y latinoamericana, originados en las usinas ideológicas afines a estas posiciones (y en otras aparentemente no tan afines, tales como los "progresismos realistas", los "transformismos productivos con equidad", etc.) nos hablan de los *desajustes* de la educación superior, de supuestas crisis terminales de los modos antiguos de financiar y gobernar a los sistemas universitarios, de la necesidad de nuevos pactos o "contratos sociales" entre las universidades y las sociedades o los gobiernos.



Expresado de un modo más coloquial, tal como lo hemos escuchado de boca de un funcionario gubernamental con título universitario, se piensa de modo paternalista que: - "Los argentinos y los universitarios somos hijos del rigor". Por ende, la Ley de Educación Superior vendría a imponernos una dosis de realismo y a enseñarnos a no desperdiciar los dineros públicos. El diagnóstico que nos ofre-

cen es, pues, una descripción parcializada de la ineficiencia, del desperdicio de recursos, de los déficits de calidad académica, de la falta de realismo, de la insensibilidad social de los universitarios, etc.

Para dar más fuerza a los argumentos "ajustistas", se cargan las tintas sobre algunos de los problemas reales de las universidades argentinas y -como clásica forma de desinformación- se ocultan o minimizan sus logros. En base a un discurso superficialmente meritocrático y pro-competitivo, se presentan resultados de seudoevaluaciones y se refuerzan imágenes negativas sobre las universidades públicas. Pero este discurso seudomeritocrático tiene patas cortas, como se puede ver en los casos siguientes:

A) ¿Cómo explicar que el menemismo universitario y sus escribas defiendan verdaderamente la evaluación institucional y la inscriban de buena fe en la Ley de Educación Superior, cuando en pocos años han autorizado la creación de más de 20 instituciones universitarias privadas, concentradas en las regiones metropolitanas, sin fundadas evaluaciones previas ni estudios serios? ¿Cómo explicar desde la evaluación y su racionalidad la creación de 5 nuevas universidades nacionales, cuatro de ellas en el conurbano bonaerense y la restante en la provincia de origen del Presidente de la República? Se trata del proceso más intenso y concentrado de creación de universidades en un período de gobierno de toda la historia argentina. ¿En qué estudios y diagnósticos se fundamentó esta política pública de creación o autorización de establecimientos?

B) ¿Cómo justificar que se promueva diz que la meritocracia, a través de la competencia interinstitucional e interindividual por recursos para proyectos, mientras que a la par se aplican políticas prebendarias del más viejo cuño patrimonialista? Así, el tan mentado Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) exige que más de 30 universidades públicas argentinas compitan por un total de 47 millones de dólares de un préstamo del BIRF (léase deuda externa) para las áreas de ciencias sociales, humanas y de la salud, a desembolsar durante cinco

años (menos de 10 millones de US\$ por año). Simultáneamente, el Gobierno Nacional llama a licitación pública para construir una *Ciudad Universitaria de la Ciencia y de la Técnica* por valor de más de 52 millones de dólares. Esta ciudad universitaria corresponde a la Universidad Nacional de La Rioja, nacionalizada en 1994. ¿Qué estudios de demanda, qué evaluaciones de calidad y eficiencia, qué "patrones y estándares" fueron aplicados en este caso? ¿Es la UN de La Rioja la única institución universitaria que necesita una "ciudad de la ciencia y de la técnica"? ¿Compartió esta institución con otras universidades públicas para obtener estos recursos extraordinarios? ¿O intervino algún otro factor para determinar esta política pública?

Si los diagnósticos explícitos e implícitos que dan fundamento a la Ley de Educación Superior se caracterizan por los mismos niveles de coherencia y rigor que las grandes líneas operativas de la política universitaria actual, estamos en presencia de una ley tambaleante.

Más allá de las páginas y páginas publicadas por la Secretaría de Políticas Universitarias, más allá de las abundantes series estadísticas y censos universitarios (de problemática confiabilidad y validez, con categorías sujetas a justificada crítica), más allá de los (pre-)juicios de valor ampliamente publicitados por expertos al servicio del menemismo universitario, lo que queda a la vista una vez barrida la hojarasca argumental seudocientífica es la dura realidad de una política de poder, de una política universitaria al servicio del "Estado malhechor". Esa misma realidad que es, según el fundador del actual partido de gobierno, la única verdad. Y esa realidad incluye tanto las esquizofrenias entre discurso meritocrático y acciones prebendarias, como la brutal represión a los estudiantes platenses que protestaron contra la Ley de Educación Superior. Esta represión también debe incluirse en los diagnósticos sobre la universidad argentina. Les guste o no, los "diagnosticadores oficiales" también contribuyeron -intelectualmente- a dicha represión.

3. Tal vez sería mejor hablar en plural, de posibles imágenes objetivo que se pueden desprender de la Ley de Educación Superior, ya que esta última parece ser una yuxtaposición de propuestas de fuerzas coyunturalmente aliadas pero no necesariamente idénticas.

Así, el Banco Mundial ve reflejados en la Ley sus intereses por crear un ambiente propicio al desarrollo de los agentes privados en el ámbito universitario, por "fortalecer institucionalmente" al Poder Ejecutivo (Ministerio de Cultura y Educa-

POR SU PARTE, EL PODER EJECUTIVO, SUS FUNCIONARIOS Y SUS ESCRIBAS, ESPERAN REFORZAR Y AMPLIAR EL PODER POLÍTICO ADQUIRIDO, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA UNIVERSIDAD SUBORDINADA Y SUBORDINANTE, MEDIANTE UNA COORDINACIÓN INTERUNIVERSITARIA QUE FUNCIONE COMO CORREA DE TRANSMISIÓN DE LA VOLUNTAD GUBERNAMENTAL, MEDIANTE ORGANISMOS SEUDOMERITOCRÁTICOS QUE, EN ÚLTIMA INSTANCIA, SE DOBLEGUEN ANTE LA LÓGICA POLÍTICA.

ción, Secretaría de Políticas Universitarias) para garantizar la aplicación de los lineamientos bancarios, por descargar en los particulares la mayor porción posible del financiamiento de la educación superior, por introducir la apariencia de neutralidad político partidaria en la gestión de los créditos otorgados, etc. Entre los logros del Banco Mundial hay que contabilizar el manto de respetabilidad aportado por la presencia de órganos e instancias seudomeritocráticos en las estructuras de educación superior definidas en la Ley. Esta "repetabilidad" legitima también a

los técnicos del Banco ante sus accionistas en Washington (y *-last but not least-* justifica sus elevados salarios).

Por su parte, el Poder Ejecutivo, sus funcionarios y sus escribas, esperan reforzar y ampliar el poder político adquirido, mediante la construcción de una universidad subordinada y subordinante, mediante una coordinación interuniversitaria que funcione como correa de transmisión de la voluntad gubernamental, mediante organismos seudomeritocráticos que, en última instancia, se dobleguen ante la lógica política.

La universidad que se pretende a través de la Ley no sólo es la universidad de la unanimidad de uno (del gobernante conductor, al que hay que seguir). Es también la universidad funcional al "Estado malhechor", un tipo de Estado en auge en la periferia del sistema económico internacional, que viene a reemplazar al *Estado benefactor* y que se caracteriza por:

- presentar rasgos predatorios (apropiación individual y grupal de la renta social, mediante mecanismos de corrupción, prevaricato, nepotismo, patrimonialismo, etc.);
- redistribuir regresivamente la propiedad, el ingreso, el empleo, el acceso a bienes sociales y culturales ("Estado Juan Sin Tierra", que roba a los pobres para darle a los ricos);
- excluir participativamente (dando la ilusión de participación, o permitiendo que los marginados participen haciendo obras para marginados, con tecnología marginal);
- expropiar las soberanías electorales (mediante la configuración de las "democracias delegativas" y la libre disposición sobre el voto, una vez emitido);
- actuar como "vicario" (representante local de los poderes "globalizados" y "globalizantes");
- desmontar, desregular y centralizar a la vez (en aparente contradicción, se "vende" parte del aparato estatal, produciendo una especie de "acumulación primitiva de capital" para el nuevo Estado interventor);

- endeudarse, remitiendo la cuestión de los pasivos a las futuras generaciones (“Estado cuota”);
- ser un Estado enjuto, esbelto, pero más intervencionista aún que el Estado benefactor (“Estado-ninja”, en lugar del “Estado-luchador de Sumo”);
- ser altamente remunerativo para los nuevos tecnoburócratas y los funcionarios políticos (disminuye el número de empleados estatales, a fin de que aumente la masa salarial disponible para la co-optación);
- desarrollar “panópticos electrónicos” (lugares centrales de control informático sobre las relaciones sociales);
- concentrar el poder político en los ámbitos ejecutivos, subordinando a los espacios legislativos y judiciales;
- promover la convivencia y el mutuo refuerzo entre una tecnoburocracia de extracción diversa y una partidocracia patrimonialista.

La consolidación del “Estado malhechor” (que no coincide totalmente, sino que precede y prolonga al “Estado del ajuste estructural”) requiere dos rasgos centrales de las instituciones de educación superior: a) subordinación, y b) instrumentación. Así, las universidades podrán transformarse en un espacio adicional de pillaje (reparto de cargos y prebendas), en instituciones de redistribución elitista de oportunidades educativas (aranceles e ingreso mediante), en fuentes de legitimación (con sus “analistas simbólicos” y sus “productores de sentido”, sabios apologetas de la exclusión y segmentación social) y en avanzadas de la globalización (islas de intelectuales herodianizados en medio de una sociedad excluyente).

4. Los efectos más perversos de la aplicación de la ley (y del tipo de argumentación usado para su defensa) radican en dos fenómenos lamentables y ya conocidos en la historia de la educación superior argentina.

Se trata, por un lado, de la distracción de esfuerzos de las comunidades universitarias, ocupadas

parcialmente hoy en día en defender la autonomía y el cogobierno, en desenmascarar los argumentos pseudomeritocráticos y eficientistas, en poner freno a los impactos nefastos del “Estado malhechor” sobre la vida universitaria, en dar batallas jurídicas para demostrar la inconstitucionalidad de la norma legal, etc..

Por otra parte, y tal vez con mayor gravedad, aparece el efecto de “quemar” o desprestigiar planteos y propuestas útiles, necesarios y legítimos, debido a su asociación con lineamientos y prácticas autoritarios, verticalistas o caracterizados por un doble discurso (o un divorcio entre discurso y acción). Así, por ejemplo, cuestiones imprescindibles para un debate serio y fundado, tales como la evaluación institucional, el mejoramiento de la calidad y de la pertinencia social del quehacer universitario, etc., quedan imbricadas en una trama apologética, instrumental, cortoplacista.

Algunos miembros de las comunidades universitarias y muchos integrantes de nuestra sociedad llegan a ser confundidos por el discurso bancario y tecnoburocrático. Pero también hay otros que lo rechazan global e indiscriminadamente, arrojando algunos niños junto con el agua sucia de la bañera autoritaria. Esto obliga a dar debates en varias direcciones.

Obliga, por un lado, a mostrar continuidades y rupturas del discurso gubernamental con otros discursos del pasado: así por ejemplo, a comparar la asombrosa semejanza entre las reflexiones sobre el arancelamiento de los estudios superiores del entonces Secretario de Política Universitaria (Cf. “*Lo que viene con la nueva ley*”, Diario PÁGINA/12, 4/8/95) y las de los entonces Ministros de Economía y de Educación del “Proceso de Reorganización Nacional (Cf. *Mensaje de elevación de la Ley 21.276*, 11/04/80). Semejanza que deja de asombrar si se toma en cuenta la (justamente) reclamada paternidad de José Martínez de Hoz (uno de los firmantes del *Mensaje*) sobre la política económica del actual partido de gobierno.

También obliga a separar la paja del trigo dentro de los discursos críticos sobre la universidad pública argentina. Nuestra mejor tradición universitaria es la tradición de crítica profunda a la mediocridad, de repudio a la ciencia que "entra mutilada y deforme al servicio burocrático". Es la tradición que exigió una reforma implacable del profesorado y que también supo criticar a los estudiantes que no asumen sus responsabilidades. Es la tradición de la Reforma Universitaria, que hoy se actualiza en los reclamos de mejoramiento de la calidad, en la exigencia de mayores grado de eficiencia, en la construcción de instrumentos y procesos idóneos y adecuados para la evaluación permanente. Ciertamente, esta tradición de crítica profunda y de construcción de alternativas repudia también toda forma de doble discurso y toda tentativa de domesticar a la universidad so pretexto de evaluarla con parámetros y lógicas ajenos a la producción, transmisión y apropiación del saber.

5. Tal como fue oportunamente manifestado en el debate parlamentario sobre la Ley de Educación Superior en el Senado, la cuestión de la evaluación está mal resuelta en dicha norma legal. No existen indiscutibles garantías ni de "distancia por parte del Estado", ni de "apoliticidad de los procesos".

Estas preocupaciones fueron enunciadas por varios Senadores, tanto del partido de gobierno como de diversos partidos de oposición. El Senador A. Cafiero llegó incluso a prometer que, para remediar esto y saldar un "debate irresuelto", iba a proponer en el futuro una "ley nacional de acreditación y evaluación de la calidad educativa para que este principio tan importante para aumentar la excelencia y la eficiencia de nuestra vida universitaria pueda tener esos otros componentes que lo hagan indisputado para la comunidad académica..." (Cf. Senado de la Nación, Versión Provisional, 20 de julio de 1995, pág. 632/640).

Existen algunos intelectuales de dentro y fuera de la universidad, que se regocijan con la

"puesta en vereda" de los estudiantes revoltosos, con la "selección natural" y el gobierno de los "mejores" académicos, con la inserción (inserción subalterna, pero inserción al fin) en el sistema científico internacional y otros "logros" de la Ley. Estos intelectuales creen ingenuamente que los criterios de la evaluación por pares y el sistema meritocrático de premios y castigos, enunciados en la Ley y alardeados por los escribas gubernamentales, regirán realmente. O, si no lo creen, actúan como si fuese verdadero, disfrutando de mayores ingresos (por consultorías, por incentivos, por venta de servicios a terceros, etc.) en trueque de su silencio obsequioso.

ES LA TRADICIÓN DE LA REFORMA
UNIVERSITARIA, QUE HOY SE ACTUALIZA EN
LOS RECLAMOS DE MEJORAMIENTO DE LA
CALIDAD, EN LA EXIGENCIA DE MAYORES
GRADO DE EFICIENCIA, EN LA CONSTRUCCIÓN
DE INSTRUMENTOS Y PROCESOS IDÓNEOS Y
ADECUADOS PARA LA EVALUACIÓN
PERMANENTE. CIERTAMENTE, ESTA
TRADICIÓN DE CRÍTICA PROFUNDA Y DE
CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS REPUDIA
TAMBIÉN TODA FORMA DE DOBLE DISCURSO Y
TODA TENTATIVA DE DOMESTICAR A LA
UNIVERSIDAD SO PRETEXTO DE EVALUARLA
CON PARÁMETROS Y LÓGICAS AJENOS A LA
PRODUCCIÓN, TRANSMISIÓN Y APROPIACIÓN
DEL SABER.

Lo cierto es que los anhelados *grupos de pares*, luego de una fase inicial de mayor cuidado por guardar las apariencias, se van configurando tal y como se constituyeron en el CONICET a partir de 1989. O sea, la lógica política (lealtad al partido de gobierno) se impone por sobre la lógica académica. La sedicente independencia de órganos tales como la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) es rápidamente reemplazada por el tipo de independencia que caracteriza hoy a muchos de los organismos parlamentarios y judiciales: la de mayorías abrumadoras para representantes del partido de gobierno, electos principalmente no por su idoneidad específica, sino por su confiabilidad política. El Poder Ejecutivo, a través de decretos reglamentarios, avanza en los aspectos más criticados de la Ley. Los borradores de normas para la CONEAU hasta ahora conocidos parecen incrementar hasta el paroxismo el grado de reglamentarismo y de control del Poder Ejecutivo.

6. El papel de esta Ley de Educación Superior aún parece un tanto incierto, en la medida en que una serie de decisiones judiciales han objetado puntos esenciales de la misma. Sin embargo, la decisión en última instancia, es decir, a nivel de la Corte Suprema de la Nación, podría inclinarse a favor del Poder Ejecutivo y de su defensa acérrima de la Ley. Si esto así ocurriese, probablemente no sería por consideraciones sustantivas, sino, tal como ha sucedido en otros fallos relevantes, para facilitarle la vida al Poder Ejecutivo, que dispone de una abrumadora mayoría de jueces por él nombrados en la Corte Suprema.

En caso de que esta ley continúe vigente y que incluso se profundice el proceso de disciplinamiento de las universidades por vía de decretos reglamentarios, nada bueno cabe augurar para la educación superior argentina.

Dado que se trata de la ley tal vez más anti-autonómica y reglamentarista de nuestra historia universitaria contemporánea, cabe esperar ora una saludable resistencia civil que implicará ne-

cesariamente un derroche de energías que podrían usarse en la producción científica, ora formas de envilecimiento universitario, tales como rectores que se consideren a sí mismos meros funcionarios del Poder Ejecutivo, o que realicen los concursos para sus propios cargos docentes en sus despachos, o tales como evaluadores que califiquen según criterios de amistad o enemistad política, etc.

Todas estas cosas ya las hemos vivido en la universidad argentina. También hemos visto a otra prestigiosa intelectuales ponerse al servicio de este envilecimiento. Afortunadamente, también nos tocó vivir circunstancias en las cuales se pudieron derribar estatuas y afirmar que en el país sobraban pedestales. Habrá que trabajar para que estas últimas circunstancias vuelvan a reinar en la universidad y en el país.



Título académico, habilitación profesional e incumbencias

El autor analiza una problemática poco estudiada de la educación superior argentina, pero que posee rigurosa actualidad.

Sin inclinarse por una determinada alternativa, Mignone examina los aspectos históricos, académicos, sociales y jurídicos de la cuestión, para finalizar proponiendo la política que considera adecuada para la presente coyuntura nacional.

Emilio F. Mignone

Abogado. Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires; director del Programa de Política y Gestión de la Educación Superior del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires; miembro de la Academia Nacional de Educación y del Consejo Nacional de Educación Superior; Presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales; ex Subsecretario de Educación de la Nación, ex Rector de la Universidad de Luján. Consultor de importantes organismos internacionales y autor de más de doscientas publicaciones sobre diversos temas.

La relación entre la educación superior y la habilitación para el ejercicio de las profesiones que afectan de manera directa la salud, los derechos, la seguridad y los bienes de los habitantes, se remonta al origen mismo de la Universidad. Como es sabido, esta institución, que constituye tal vez la creación más notable y duradera de la cultura occidental europea, tuvo su origen

hace casi un milenio en un movimiento espontáneo de hombres y mujeres ávidos de adquirir conocimientos. Por ello Alfonso X de Castilla, *el Sabio* (1221-1284) la define hermosamente en sus célebres *Partidas*, como "el ayuntamiento de maestros e de escolares que es fecho en algún lugar con voluntad e entendimiento de aprender los saberes".¹

1. Libro XXXI, Partida Segunda.

Si bien las siete artes liberales (gramática, lógica, retórica, aritmética, geometría, astronomía y música) y en los niveles superiores la filosofía y la teología dominaban los estudios, con una orientación principalmente académica, el derecho (canónico y civil) y la medicina ocuparon igualmente y en particular en la península itálica, un lugar importante. Pero como el grado originariamente otorgado (*licentia docendi*), sólo proporcionaba, como su nombre lo indica, autoridad para enseñar en la misma u otra Universidad, los poderes temporales (municipios, señoríos y monarquías) y la Iglesia católica, intervinieron rápidamente a fin de garantizar, en el primer caso, el interés público en relación con la práctica profesional (y por supuesto controlar el orden); y en el segundo la ortodoxia de la doctrina.

Esta diversidad de objetivos provenía de la concepción aristotélica y romana del Estado, en virtud de la cual éste es responsable del ejercicio de las actividades destinadas a garantizar el sistema político, social y económico y la salvaguardia (al menos mínima) de la seguridad y el bienestar de los habitantes. Por ello se estableció una distinción de atribuciones que se ha mantenido hasta el presente. Dentro del mismo orden de ideas, los Estados contemporáneos se sienten más obligados que en otras

épocas a proteger el bienestar físico y psíquico de la población a través del contralor bromatológico de los alimentos, la pureza del medio ambiente, la eficacia y asepsia de los medicamentos y del instrumental quirúrgico, el ordena-

EN OTRAS PALABRAS, MIEN-
TRAS EL SABER TEOLÓGICO,
FILOSÓFICO, HUMANÍSTICO
Y CIENTÍFICO, EN SU NIVEL
MÁS ELEVADO, ES PATRIMO-
NIO DE LA INSTITUCIÓN
UNIVERSITARIA ... LA PRÁCTI-
CA PROFESIONAL EN LOS
SECTORES ANTES SEÑALADOS
REQUIERE ALGÚN TIPO DE
SUPERVISIÓN

miento del transporte, la seguridad de los edificios y, fundamentalmente, garantizando los conocimientos científicos y la formación práctica y ética de los profesionales vinculados con dichas áreas

En otras palabras, mientras el saber teológico, filosófico, humanístico y científico, en su nivel más elevado, es patrimonio de la institución universitaria, que otorga por ello el aval o título académico correspondiente, la práctica profesional en los sectores antes señalados requiere algún tipo de supervisión, directa o dele-

gada, por parte del Estado. Y éste no puede renunciar a tal derecho por cuanto se encuentran en juego fines, valores e intereses que hacen a su propia esencia.

Por otra parte la historia pone de manifiesto que esa libertad académica originaria, producto del impulso de la sociedad eclesial y civil y no del Estado, es la que promueve con mayor eficacia la creatividad, la investigación, el debate crítico y el incremento de los conocimientos. De ahí la lucha constante de docentes y estudiantes en defensa de los antiguos privilegios, devenidos luego en autonomía, tanto en el seno de las instituciones creadas por las confesiones religiosas y las corporaciones privadas, como en las fundadas por el Estado. Sin embargo, en ningún caso la autonomía puede privar a este último, como responsable final del bien común, emanado de la voluntad popular, del derecho y la obligación de salvaguardar los recaudos mínimos de la práctica profesional en los ámbitos ya referidos. Pero no voy a avanzar sobre esa premisa, por cuanto el hacerlo me conduciría al análisis de la ardua temática de la autonomía universitaria (en discusión tribunalicia en este momento en la Argentina) y ello no constituye el propósito del presente ensayo.

En términos más simples, a lo largo del tiempo se fue es-

tableciendo una suerte de diferenciación entre el título académico, atributo de las Universidades y la habilitación profesional, a cargo del Estado, para las actividades ya mencionadas. Esta distinción de origen medieval, se mantuvo en términos generales durante el Antiguo Régimen, pero fue modificada, en mayor o menor medida, en la Europa continental y en América Latina como resultado de la influencia de la legislación napoleónica. Perduró sin embargo hasta el presente en los países de raíz cultural anglosajona y en sus ex-colonias, por cuanto éstos no pasaron por la experiencia de la Revolución Francesa o de sus efectos doctrinarios. Por ello en el Reino Unido de la Gran Bretaña, los Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Nueva Zelanda etc., el ejercicio de las profesiones aludidas requiere la satisfacción de exigencias fijadas por el Estado (que con frecuencia delega su ejercicio), con posterioridad a la posesión del grado académico universitario.

Según es conocido, la Convención Nacional convocada por la Gran Revolución abolió las Universidades en Francia en 1793. En 1806 el Emperador Napoleón I^o recreó la educación superior, concibiendo a los establecimientos universitarios como agencias del Estado. En tal virtud eliminó sus antiguos privilegios

y su régimen autonómico. Resulta lógico entonces que, como resultado de tal criterio -que condujo a uniformar sus currículos, métodos de enseñanza y requerimientos de graduación- se facultara a las Universidades para el otorgamiento, tanto del título académico como de la habilitación profesional. Es sabido igualmente que dicho modelo es el que llegó a nuestras playas después de la Independencia y gravitó a partir de entonces en forma decisiva.

LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA EN LA ARGENTINA

La única casa de estudios superiores creada durante la dominación española fue, según es conocido, la Universidad de Córdoba. Originada en 1613 por una iniciativa conjunta del obispo fray Fernando de Trejo y Sanabria, titular de la diócesis del Tucumán con sede en Santiago del Estero y de la Compañía de Jesús. La fundación inicial fue elevada a la categoría de Universidad en virtud de disposiciones pontificias y reales en 1621 y 1622, respectivamente. Sus constituciones siguieron el modelo de la Universidad de Salamanca, lo mismo que su orientación y currícula. Pese a los conflictos derivados de la expulsión de los jesuitas por el rey Carlos III en

1767, a los conflictos entre el clero secular y la Orden Franciscana, a las intervenciones de los virreyes Vértiz y Liniers, a las modificaciones impulsadas en 1813 por el deán Gregorio Funes, a las sucesivas transferencias entre la jurisdicción provincial y a sus varios estatutos, prevaleció hasta 1885 la concepción antes reseñada en la temática materia de este artículo. Lo mismo cabe decir de la Universidad de Buenos Aires, creada en 1821 durante el gobierno provincial de Martín Rodríguez, por inspiración de su ministro Bernardino Rivadavia y del presbítero doctor Antonio Sáenz, su primer rector. Lo prueba la modalidad de la época durante la cual el título de abogado para el ejercicio profesional -posterior al doctorado universitario en leyes- era otorgado por la Academia de Jurisprudencia, creada en 1814 y la autorización para la práctica de la medicina provenía del Instituto de Medicina, organizado en 1813 sobre la base del antiguo Protomedicato (1780) Rivadavia, por otra parte, es recordado por su vigoroso centralismo, estatismo y regalismo, tanto en el campo político como en el religioso.

Ejemplos arquetípicos de esos criterios surgen de algunos episodios históricos. Un distinguido jurista de la época de la Organización Nacional, Marcelino Ugarte (1822-

1872), luego de seguir estudios de latinidad, filosofía y francés en el Departamento de Estudios Preparatorios de la Universidad de Buenos Aires entre 1832 y 1835, logró ingresar al Departamento de Jurisprudencia de la institución en 1836, es decir a los trece años de edad. Suspendió sus estudios en 1840 y se trasladó a Montevideo, para regresar en 1848, rendir el examen general, defender su tesis en un acto público y obtener el grado académico de doctor Jurisprudencia en 1849. Pero para ejercer la profesión debió inscribirse después en la Academia de Jurisprudencia, la cual, luego de una prueba de ingreso, tres años de práctica y un examen final, le otorgó en 1852 el título de abogado, que lo autorizaba para ello. Durante ese lapso, debió realizar además tareas forenses en un bufete reconocido, eligiendo para ello el del doctor Baldomero García, uno de los más calificados profesionales de la época.²

Otros dos juristas notables, Juan Bautista Alberdi y Dalmacio Vélez Sarsfield siguieron caminos más accidentados y singulares, pero

similares en este aspecto. El primero inició sus estudios de Jurisprudencia en 1832 en la Universidad de Buenos Aires, que requerían tres años de formación teórica. Para ejercer profesionalmente debía satisfacer otros tres de práctica en la Academia de Jurisprudencia, que no concluyó. En un escrito autobiográfico explica: “*Pasé a Montevideo sin recibirme de abogado para no prestar el juramento que una ley exigía de fidelidad al gobierno dictatorial del general Rosas*”. En 1834, con la recomendación de su protector el gobernador de Tucumán Alejandro Heredia, el colega cordobés de éste, José Antonio Reinafé, dispuso por un decreto que la Universidad de esa ciudad, en ese momento bajo jurisdicción provincial, le tomara examen del tercer año de Derecho Civil, que Alberdi aprobó sin dificultad recibiendo el grado de “bachiller en derecho civil”. Sin perder un instante Reinafé emitió otro decreto -lo cual acredita la distinción comentada-, eximiendo al recién graduado de la práctica abogadil. A los pocos días, el ilustre tucumano mereció la aprobación de su tesis

y recibió el título universitario de doctor, previo el juramento y la solemne ceremonia de rigor, pero su posibilidad de ejercicio profesional provenía de la resolución gubernativa anterior.³ En cuando a Dalmacio Vélez Sarsfield, luego de seguir estudios preparatorios en el Convento Franciscano y en el Colegio Monserrat de Córdoba, completó entre 1814 y 1820 en la Universidad mediterránea, el bachillerato en Artes, que incluía dos cursos de Instituta con bastante latín, que le fueron útiles para redactar en su momento el Código Civil, para luego inscribirse en el primero de leyes, que abandonó enseguida sin alcanzar el título de doctor. Con ese precario bagaje académico, pero urgido por razones económicas para ejercer la profesión de abogado, consiguió que el gobierno de su provincia lo autorizara para realizar la práctica jurídica en sólo dos años en la Asesoría de Gobierno, hasta que obtuvo la matrícula en 1822, mediante una dispensa en la cual se adujo como justificación que era hijo de madre viuda y pobre y que faltaban profesionales de ese ramo en la jurisdicción. En otras palabras, obtuvo la habilitación profesional por disposición gubernativa sobre la base de su formación universitaria. Tenía 23 años. Se trasladó entonces a Buenos Aires, donde Bernardino Rivadavia

2. Conf.: Ricardo Zorraquín Becú: *Marcelino Ugarte (1822-1872): un jurista en la época de la organización nacional*, Buenos Aires, Instituto de Historia del Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1954, 333 págs.

3. Conf.: José Ignacio García Hamilton: *Vida de un Ausente: la novelesca biografía del talentoso seductor Juan Bautista Alberdi*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1993, págs. 33, 53/54 y 73.

lo "doctoró" por decreto presidencial en 1826, en virtud de sus "*distinguidos talentos regenteando la cátedra*", después de haberlo designado profesor de Economía Política en la Universidad de Buenos Aires.⁴

En el período iniciado con la sanción de la Constitución Nacional en 1853, la problemática en esta cuestión no cambió demasiado, aunque empezó a tener aristas ambiguas y conflictivas. En 1855 la ley 22 sancionada por el Congreso Nacional aprobó el decreto del Poder Ejecutivo del 15 de setiembre de 1854, por el cual se disponía que sólo los tribunales nacionales de la Confederación podían extender el diploma de abogado nacional, una vez probada la idoneidad de los solicitantes. Por su parte el artículo 33 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873, luego de establecer que "*las universidades y facultades científicas erigidas legalmente expedirán los títulos y grados de su competencia sin más condición que la de exigir exámenes competentes*", disponía a renglón seguido "*que quedaba a la legislatura la facultad de determinar lo concerniente al ejercicio de las profesiones liberales*", denominación habitual de la abogacía y la medicina. Sin embargo ese mismo cuerpo, por ley del 7 de agosto de 1875, consintió a las Facultades la expedición de "*diplomas*

que autoricen a los que hayan rendido los exámenes necesarios para ejercer las profesiones en que se requiera competencia científica", en contradicción con la norma constitucional anterior. La misma ley fundamental bonaerense en su artículo 33 permitía la creación de universidades no estatales. Finalmente el Poder Ejecutivo Provincial dictó el Decreto Orgánico de 1874, que rigió la Universidad porteña hasta 1883, en que fue sustituido por el presidente Julio A. Roca por otro más restrictivo. Estas propuestas coinciden con los progresistas e innovadores rectorados de Juan María Gutiérrez (1861-1874) y Vicente Fidel López (1874-1877).

Tales disposiciones constitucionales y legales eran consecuencia de la acción de un núcleo juvenil bonaerense, con vocación nacional en el seno del Partido Autonomista, germen del partido Republicano y en alguna medida origen de la Unión Cívica Radical. Ese movimiento ha sido designado por algunos autores como la *generación del 70* para diferenciarla de la del *80*, con la cual tenía notorias discrepancias. Propugnaba la honestidad del sufragio, la descentralización institucional con el fortalecimiento de los

municipios, la abolición del servicio de fronteras, la colonización de las tierras públicas, la protección industrial y la libertad de enseñanza, aceptando la libre elección por los padres de la educación religiosa de sus hijos en las escuelas públicas. Este impulso contó con la adhesión, entre otros, de Aristóbulo del Valle, Nicolás Calvo, Leandro N. Alem, Hipólito Yrigoyen, Miguel Navarro Viola, José Manuel Estrada, Pedro Goyena, Carlos Pellegrini, Roque Sáenz Peña, Carlos D'Amico, Dardo Rocha y José Hernández. Su acción se tradujo en diversos ordenamientos legales provinciales en materia educativa (ley 988), electoral (ley 1067), comunal (ley 1079), de tierras públicas (ley 1083) y de promoción industrial (leyes 996, 1022, 1072, 1076, 1095 y 1097). En el ámbito de la educación superior, el gobernador Emilio Castro encargó al rector de la Universidad de Buenos Aires, Juan María Gutiérrez, la elaboración de un proyecto de ley que en 1872 fue presentado a la legislatura sin llegar a tratarse. Al año siguiente, José Manuel Estrada insistió con una iniciativa similar. Ambos documentos proponen una autonomía académica y fun-

4. Conf.: Abel Cháneton: *Historia de Vélez Sarsfield*, tomo I, *La Vida*, Buenos Aires, segunda edición, Editorial La Facultad, 1938.

cional muy superior a la establecida por la ley 1597 y admiten la existencia de establecimientos privados, denominados "libres". Pero no desconocen la posibilidad de la intervención gubernamental para reglamentar el ejercicio profesional. En la misma época (1872/75) se publicó el *Martín Fierro*, se fundó la Sociedad Científica Argentina, se abrió al público el museo antropológico y arqueológico de Francisco P. Moreno, se fundó el Club Industrial y se creó la Sociedad de Estímulo a las Bellas Artes.⁵

Se llega así a los prolegómenos de la primera ley universitaria nacional, la 1597 de 1885, denominada comúnmente Ley Avellaneda, por haberse originado en un proyecto del senador Nicolás Avellaneda, ex-presidente de la Nación y en ese momento rector de la Universidad de Buenos Aires. No voy a detenerme en su largo itine-

rario, ni reseñar con contenido para no salirme del marco de este artículo, excepto en lo referente a la problemática que me ocupa. Esa tarea ha sido realizada brillantemente por Norberto Rodríguez Bustamante y Enrique L. Groisman y a sus textos me remito.⁶ En cuanto a la autonomía, el trabajo más actualizado es un ensayo de José Luis Cantini, todavía inédito, que será publicado, entiendo, por la Academia Nacional de Educación.

La ley Avellaneda es de carácter general y no reglamentarista. Consta de cuatro artículos, de los cuales los tres primeros definen cuestiones vinculadas con el gobierno de la Universidad y el último es de forma. No utiliza los vocablos autonomía ni autarquía, aunque concede ambas atribuciones en forma limitada y sometidas en última instancia a la aprobación gubernativa. Nada dice tam-

poco expresamente acerca del problema que nos ocupa. Sin embargo, a mi juicio, el espíritu y el contexto de la norma a ese respecto -y así fue considerada luego por los jueces- transfiere a las universidades (en ese momento las de Córdoba y Buenos Aires) la atribución de conceder la habilitación para el ejercicio de las profesiones liberales. Ello surge, en efecto, del inciso 4º de su artículo 1º, en el que se expresa que "cada Facultad (...) dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales la Universidad expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas (...)". Y fundamentalmente del debate en la Cámara de Diputados de la Nación, durante cuyo transcurso el ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública Eduardo Wilde, adversario de la autonomía universitaria, expresó con su habitual causticidad lo siguiente: "Las Universidades, en los países donde están establecidas con independencia, son asociaciones particulares, dan diplomas como las da una asociación cualquiera: el Club del Progreso, el Club de Negros, una sociedad de carnaval o el Instituto Geográfico. No tienen más valor que el que depende de la autoridad científica o de la autoridad propia de la institución que da esos diplomas. Entre nosotros no. El poder oficial, el Estado, el Gobierno, protege en cierta manera a los indivi-

5. "La generación de 1879 se empeña en dar un contenido nacional y democrático al liberalismo, apoyando el desarrollo industrial, la enseñanza gratuita y obligatoria y la descentralización política. Aspira a consolidar la República representativa y la independencia económica de la Nación y se inspira en el modelo norteamericano y en la filosofía política del federalismo republicano español. Se derrota en la década del '80 no significa el fracaso de su ideario, que continúa inspirando los movimientos populares a partir de 1890. Formada políticamente dentro del autonomismo alsinista, rompe con su jefe y debe forjar sus propios conductores cuando éste cae en las redes de la 'conciliación'" (Ataúlfo Pérez Aznar: *Temas de Historia y Política Argentina*, Buenos Aires, Librería y Editorial Platero SRL, 1975, págs. 97/98). Conf.: Fernando E. Barba: *Los autonomistas del '71- Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional-Buenos Aires entre 1868 y 1878*, en *Testimonios Nacionales*, Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1976.

6. Norberto Rodríguez Bustamante: *Debate Parlamentario sobre la Ley Avellaneda*, Buenos Aires, Ediciones Solar, 1985, 218 págs.; Enrique L. Groisman:

duos que salen con ese diploma de sus universidades. Este diploma va sellado con el sello de la autoridad nacional y sus funciones están en cierto modo protegidas. Hay una especie de garantía adherida a ese diploma dado por una universidad que subsiste en virtud de leyes nacionales y las instituciones que tienen ese carácter expiden diplomas, dan certificados y títulos que tienen ante el mundo, en general, mucho mayor valor que las de las Universidades particulares, salvo los casos en que éstas han llegado a tener una alta reputación y solamente en esos casos las disposiciones de esas Universidades pueden ser acatadas”.

Poco después, como consecuencia de una intervención del diputado Miguel Navarro Viola, se entabló el siguiente intercambio, que esclarece la cuestión:

“Sr. Navarro Viola: -Hay otro punto esencial y es la expedición de diplomas en las profesiones científicas. ¿Quién los expide? Aquí no se dice, y puesto que se dicen tantas otras cosas que son de segundo orden, me parece muy esencial agregar esto (...). Ha llegado el caso de haberse hecho una concurrencia de poderes en la expedición de diplomas de abogados: la Excm. Cámara en lo Civil ha entendido que era de su incumbencia expedir esos diplomas y la Facultad de Derecho ha seguido expediéndolos con arreglo a sus estatutos. Me parece entonces, que no ofreciendo dudas, como

creo que no ofrece, que deben ser las Facultades las que expidan los diplomas en las profesiones científicas y existiendo esta concurrencia, que entiendo no puede sostenerse, sería conveniente decir: expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas.

Sr. Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública (E. Wilde): -¿me permite una observación? Quizás sería conveniente modificar en esta parte la redacción que está proponiendo, insinuando que las Facultades expidan los certificados en virtud de los cuales la Universidad da el diploma, porque es más natural que sea la Universidad (...) que es la que mantiene relaciones con el exterior.

Sr. Navarro Viola: -Aceptado. Sr. Presidente: Pediría al señor Diputado que indicase la forma que acepta.

Sr. Navarro Viola: -Acepto la forma propuesta por el Señor Ministro.

Sr. Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública (E. Wilde): -Podría quedar así: Cada Facultad... dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales la Universidad expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas.”

En consonancia con lo transcripto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un fallo del 30 de diciembre de 1929, en el caso Berraz Montyn, como resultado de un conflicto suscitado por el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Santa Fe, afirmó lo siguiente: “*En virtud de la ley 1579 el diploma otorgado por una Universidad Nacional habilita para el ejercicio de la profesión de abogado en todo el país, facultad que no puede ser coartada por las provincias en virtud de las normas constitucionales.. Sin embargo, las provincias pueden determinar exigencias mayores o de otra naturaleza para el ejercicio de funciones judiciales o administrativas”.*⁷

Después de sesenta y dos años de vigencia de la ley Avellaneda, durante los cuales ésta pudo absorber, por su extrema generalidad, las propuestas de la la Reforma Universitaria de 1918, fue la ley 13.031 (ley Guardo, por su inspirador), sancionada el 4 de noviembre de 1947, durante la presidencia constitucional de Juan Domingo Perón, el primer ordenamiento normativo que incorporó una cláusula asertiva acerca del tema analizado. En tal sentido

La Ley Avellaneda y los Estatutos Universitarios de la UBA-1886, Buenos Aires, Colección Fragmentos de una Memoria, Secretaría de Extensión Universitaria/ Oficina de Publicaciones/Universidad de Buenos Aires, 1995, 63 págs.

7. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Tomo 156, pág. 290.

su artículo 2º expresa: “*Son funciones de las universidades, de las cuales no podrán apartarse (...), Inciso 5º: Preparar para el ejercicio de las profesiones liberales, de acuerdo con las necesidades de la Nación, los adelantos técnicos mundiales y las transformaciones sociales, otorgando los títulos habilitantes con carácter exclusivo*”. A su vez, la ley 14.297, aprobada el 18 de enero de 1954 durante la segunda presidencia de Perón, modificatoria de la anterior, reitera casi textualmente la misma fórmula en su artículo 1º: “*Las universidades argentinas cumplirán su misión con un sentido eminentemente humanista y de solidaridad social, a cuyo efecto tendrán los siguientes objetivos:*

(. . .) Inciso 5º: “*El otorgamiento de los títulos o diplomas para el ejercicio de las profesiones liberales y la reglamentación de su habilitación, reválida y reconocimiento, todo ello con carácter exclusivo*”.

Cabe señalar que los dos ordenamientos legales precedentemente aludidos, restringieron notablemente la autonomía de las universidades, reglamentaron minuciosamente sus funciones y procuraron su coordinación, bajo la inspiración y conducción del Estado. Es razonable, entonces, que atribuyeran a los establecimientos nacionales la facultad de conceder la habilitación profesional conjuntamente con el título académi-

co, al menos para las actividades denominadas liberales (abogacía, medicina, ingeniería civil y electromecánica, contaduría pública, auditoría etc.).

El decreto-ley 6403 del 23 de diciembre de 1955, producto del golpe de Estado del 16/24 de setiembre de ese año, lleva la firma del presidente de facto Pedro Eugenio Aramburu y de su inspirador, el ministro de Educación Atilio Dell’Oro Maini. Esta norma legal, ratificada durante la presidencia de Arturo Frondizi por la ley 14.557 (ley Domingorena) con la sola modificación del artículo 28, referido a las universidades privadas (a las cuales me referiré más adelante), expandió notablemente el ámbito de la autonomía y la autarquía universitarias, aunque en su texto utiliza exclusivamente el primero de ambos calificativos. Tal vez por esta misma circunstancia, su redactor es mucho más cauto en materia de habilitación profesional, dado que sólo dice a ese respecto en su artículo 1º que “*las universidades nacionales expiden los certificados de competencia que corresponden a los estudios realizados en su seno*”.

La legislación precedente rigió hasta la sanción, durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, para el ámbito de las universidades nacionales la ley de facto 17.245, del 25 de abril de 1967. Este ordenamiento legal restringe

nuevamente, aunque en forma prudente, la autonomía de los establecimientos estatales y por consecuencia determina que éstos gozan de la atribución de “*expedir grados académicos y títulos habilitantes y de idoneidad*” (art. 6º, inciso f) y que “*los títulos profesionales habilitantes y grados otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las actividades consiguientes, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales*” (artículo 87) .

La ley 20.674, que reemplazó a la anterior, fue sancionada por el Congreso Nacional el 1º de abril de 1974 y promulgada con la firma del presidente Juan Domingo Perón y del ministro de Cultura



y Educación Jorge A. Taiana. Su texto, establece taxativamente la autonomía académica y docente y la autarquía económica-financiera, aunque enfatiza la coordinación del del sistema y la relación con el Estado. En la materia motivo del presente trabajo determina que las universidades nacionales tienen, entre sus atribuciones la de *"otorgar grados académicos y títulos habilitantes con validez nacional"* (artículo 4º, inciso e) y fijar su alcance (artículo 28, inciso c).

Interrumpido nuevamente el régimen constitucional, la dictadura militar instaurada el 24 de marzo de 1976 sancionó la llamada ley 22.207, con la firma del presidente de facto Jorge Rafael Videla y los ministros de Cultura y Educación Juan R. Llerena Amadeo y de Economía José Alfredo Martínez de Hoz. Limitaba notoriamente, la autonomía. Su artículo 6º, (inciso d) incluye entre las atribuciones de las universidades nacionales el *"otorgar grados académicos y títulos habilitantes"*. El artículo 60, a su vez, determina que *"los títulos profesionales y los grados académicos otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán la idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las correspondientes profesiones, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales"*.

Finalmente la ley 23.068, sancionada una vez restaurado el régimen constitucional el 13 de junio de 1984 bajo la presidencia de Raúl F. Alfonsín y el ministerio de Carlos R. S. Alconada Aramburú, concede una amplia autonomía y autarquía, pero limita la acción de las universidades nacionales al proponer *"al Ministerio de Cultura y Educación y Justicia la fijación y el alcance de los títulos y grados y en su caso las incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras"*.

LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

Capítulo aparte requiere a este respecto la legislación y la práctica referida a las universidades privadas. Hasta 1955 el problema no surgió por cuanto el Poder Judicial consideraba que las normas legales hasta entonces vigentes no admitían la existencia de ese tipo de instituciones, con capacidad para expedir títulos y grados, tanto académicos como profesionales. Pero ese año el artículo 28 del decreto-ley 6.403/55, inspirado por el ministro de Educación del régimen de facto, Atilio Dell'Oro Maini, autorizó tales creaciones y en 1958 el Congreso Nacional, inducido por el presidente constitucional de la República Arturo

Fronzizi, en medio de una intensa polémica pública, ratificó dicha norma con escasas modificaciones restrictivas. Lo hizo mediante la ley 14.557 (ley Domingorena, nombre del legislador que fundamentó la propuesta ante la Cámara de Diputados). En la materia estudiada la cláusula aprobada rezaba así: *"La iniciativa privada podrá crear universidades para expedir títulos y/o diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado Nacional. Los exámenes que para el ejercicio de distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de organismos que designe el Estado Nacional"*. Se establecía de esa manera una clara distinción en la materia, aunque limitada a los establecimientos particulares. La medida resultaba lógica a partir del criterio que la habilitación profesional para *"distintas profesiones"* (supuestamente las vinculadas con el interés público) constituye una atribución del Estado, que podía delegarse en las universidades oficiales, pero no en las privadas. Sucesivos decretos reglamentarios, iniciados por el de Frondizi-Mac Kay Nro. 1404/59, reglamentaron la cláusula transcripta, organizando los mecanismos y criterios para aplicarla. Héctor Félix Bravo ha realizado un pormenorizado y documentado análisis de tales disposiciones y de sus antecedentes his-

tóricos, arribando a la conclusión que carecían de confiabilidad social y violaban normas constitucionales y legales.⁸

Con independencia de los aspectos jurídicos, no cabe duda que dichas pruebas nunca llegaron a constituir una comprobación seria de la idoneidad profesional de los egresados; carecieron de publicidad y se transformaron - como tantas otras iniciativas en nuestra cultura institucional- en un rito formal destinado a apreciar a lo sumo conocimientos teóricos.

Este estado de cosas cambió con la sanción en 1967 de una legislación especial para los establecimientos privados. Se trata de la ley de facto 17.604 aprobada durante el régimen militar presidido por Juan Carlos Onganía, seguida por el decreto reglamentario 8.472/69 y la resolución ministerial 305 del 16 de marzo de 1970. Dichos textos, si bien mantuvieron la exigencia de la habilitación profesional a cargo del Ministerio de Cultura y Educación -en los hechos con características similares a las antes comentadas pese a los propósitos reflejados en el artículo 18 del decreto 8.472/69 -, concedieron la posibilidad de su supresión

para los establecimientos con autorización definitiva que contaran con un mínimo de quince años de funcionamiento en dicha condición y poseyeran un "nivel académico y docente adecuado" (artículo 19, decreto 8.472/69). De más está decir, que en poco tiempo todas las universidades privadas de la época obtuvieron tal dispensa. No hubo a partir de entonces diferencias en esta materia con las estatales.

Sin perjuicio de las consideraciones finales del presente trabajo, siempre he sostenido que no corresponde este tipo de liberalidad para los establecimientos privados, dado que se trata de una clara atribución del Estado y no conozco ninguna legislación extranjera que así la autorice. Carezco sin embargo de una información exhaustiva a ese respecto.

Curiosamente, la ley de facto 17.604 y el decreto reglamentario mencionado, superaron sin obstáculos (y con el acuerdo tácito de los sectores más diversos y opuestos) dos períodos constitucionales (1973-1976 y 1983-1993) y otro de facto (1976-1983). Y rigieron sin cambios hasta la aprobación del decreto reglamentario 2330/93 (Menem-

Jorge Rodríguez), que estableció recaudos más rígidos para el reconocimiento y autorización definitiva de los establecimientos (artículos 29/35). Aunque su derogación total recién tuvo lugar con sanción de la ley 24.521 de Educación Superior (10-8-95), que innova sustancial y positivamente en la materia.

LA SITUACIÓN ACTUAL

El panorama de la educación superior argentina y el contexto político, cultural y socio-económico nacional e internacional, imponen analizar la situación desde una perspectiva diferente a la del pasado. No pueden soslayarse en la actualidad el dinamismo de la sociedad civil y de los regímenes políticos; la asunción por la conciencia universal de los derechos humanos y de la protección del medio ambiente; la globalización de la economía y de las comunicaciones; el peso del mercado y los avances científico-tecnológicos. En nuestro caso, además, la autonomía y la autarquía de las universidades han adquirido rango constitucional en virtud de la reforma de 1994 (art. 75, inciso 19); el número de universidades, tanto públicas como privadas, que orilla las 80, crece constantemente; dos leyes marcos, la Federal de Educación

8. Conf.: Bravo, Héctor Félix: *Las universidades privadas y el examen de habilitación para el ejercicio profesional*, Estudios e Investigaciones 3, Buenos Aires, Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1985, 69 págs.

(número 24.195) y de Educación Superior (número 24.521) procuran transformar el sistema educativo y mejorar su calidad, pertinencia, eficiencia y equidad. Se impone el criterio -por otra parte universal- que impulsa una mayor autonomía y autarquía de los establecimientos, pero exige como contrapartida su evaluación periódica, la rendición de cuentas ante la sociedad y el Estado y eventualmente la acreditación. En nuestro país, frente al requerimiento de mayores niveles de capacitación laboral y al incremento explosivo de las ofertas de educación superior, la población se encuentra desorientada, en medio de los graves problemas creados por la desocupación estructural. Al mismo tiempo, resulta evidente la pérdida de confianza de amplios sectores de la sociedad respecto a las universidades estatales por su extrema politización y su exposición a la demagogia gremial estudiantil; y en relación con las privadas, por la carencia de transparencia y seriedad de algunas de ellas y la falta de evaluación de su calidad. Se duda por ello, no sin razón, acerca de la idoneidad para el ejercicio profesional de los egresados del sistema, particularmente en las carreras críticas. La escasez de fondos públicos, finalmente, impone restricciones presupuestarias y exige un riguroso contralor de

su aplicación, que no siempre se cumple.

Mi posición, respecto a este estado de cosas, consiste en apoyar la autonomía y autarquía universitarias -ahora garantizadas por la Constitu-

... EN RELACIÓN CON LA
IDONEIDAD PARA EL
EJERCICIO DE LAS
PROFESIONES VINCULADAS
DE MANERA DIRECTA CON
LA SALUD, LOS DERECHOS,
LA SEGURIDAD Y LOS BIENES
DE LOS HABITANTES,
RESULTA INDISPENSABLE LA
PARTICIPACIÓN DEL
ESTADO ...

ción Nacional- y procurar su ampliación, coordinación y apertura; pero, simultáneamente propiciar el desarrollo de sistemas de evaluación y acreditación que garanticen y mejoren su calidad, pertinencia, eficiencia y equidad. Estas, por otra parte, la tendencia universal. De la misma manera considero que en relación con la idoneidad para el ejercicio de las profesiones vinculadas de manera directa con la salud, los derechos, la seguridad y los bienes de los habitantes, resulta indispensable la participación del Estado y eventualmente de entidades o

corporaciones dirigidas a ese fin, pero controladas y evaluadas por aquél. Y esto es válido para todos los establecimientos universitarios, tanto estatales como privados. Más aún, me atrevo a decir que autonomía y autarquía, por un lado y evaluación, acreditación y contralor estatal de la idoneidad profesional de las actividades antes mencionadas, constituyen elementos complementarios e indispensables. Unidos garantizan la libertad de docencia y de expresión, la creatividad y el incremento de los conocimientos y de las técnicas; y al mismo tiempo el mantenimiento y acrecentamiento de la calidad de la enseñanza y la investigación y la debida rendición de cuentas ante la sociedad. Si alguno de ambos parámetros faltan, se corren graves riesgos.

El problema consiste en determinar los instrumentos adecuados en cada momento histórico y en cada país para dicha finalidad. Entre nosotros, pienso que constituye un acierto la inclusión en la ley de Educación Superior 24.521 de las precisiones contenidas en los artículos 44 a 47. Para ceñirme a la temática del presente trabajo resulta interesante explicar lo acaecido a ese respecto. En los primeros borradores del proyecto de ley elaborados en la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, se propuso

la creación de un mecanismo de habilitación profesional a cargo del Estado o delegado en forma directa por éste. Ello provocó la crítica de los Consejos Superiores de las Universidades Nacionales, que lo consideraban lesivo para su autonomía y contrario a la cultura vernácula; y de varios rectores de establecimientos privados de educación superior que sostenían que violaban derechos adquiridos en virtud de las normas de la ley de facto 17.604 y sus decretos reglamentarios. Al mismo tiempo numerosos directivos y docentes de universidades nacionales, en particular pertenecientes a las Facultades vinculadas con las carreras antes citadas, exponían sus dudas acerca de la idoneidad profesional de los egresados de sus universidades y su imposibilidad, por el contexto político, de encarar reformas destinadas a modificar tal situación. Se arribó entonces a una alternativa, similar a la que se está desarrollando en las naciones que integran la Unión Europea y que inevita-

blemente tendrá que utilizarse en el MERCOSUR y otros programas de integración regional. Es la formulada en los artículos 43 y 46 inciso b) del mismo ordenamiento legal.⁹ El primero dice: "*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 que hace 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 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". A su vez el artículo 46 inciso b) encomienda a la CONEAU creada por la ley comentada, la elaboración de estándares de calidad. en consulta con el Consejo de Universidades, agencia que agrupa a representantes de la totalidad de las casas de estudios superiores.

Demás está decir, que no comparto la pretendida inconstitucionalidad de las cláusulas transcriptas. Aceptarlo conduciría al absurdo de considerar la autonomía universitaria como un valor más alto que la conferida a las provincias, y la colocaría en violación y por encima de los restantes derechos garantizados por la ley fundamental, sujetos todos, además, a una razonable y necesaria reglamentación. Tampoco se violentan con ello los presuntos derechos adquiridos por las universidades privadas. Creo igualmente, que dicho régimen debe abarcar a la totalidad de los establecimientos, como lo establece la ley 24.521 y no solamente los particulares. Si no hubiera prosperado esta fórmula, hubiese habido que organizar una habilitación profesional externa de los egresados, como tiene lugar en los países

9. Esa fue la conclusión de los decanos de las Facultades de Ciencias Médicas de las Universidades nacionales y privadas argentinas, reunidos en Rosario el 1º y 2 de marzo de 1994. Coincide además en líneas generales el criterio adoptado por la ley 24.521 con la propuesta contenida en nota-dictamen de fecha 28 de marzo de 1994 dirigida al Secretario de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación y suscripta a nombre de la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (AFACIMERA) por el entonces presidente de esa entidad y decano de Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Tucumán, profesor doctor Carlos Roberto Fernández.

de cultura anglosajona. La habilitación profesional externa, fue propuesta en un proyecto de ley del diputado nacional de la UCR, José Gabriel Dumón, y defendido en una reunión -que convoqué en el Centro de Estudios Avanzados de la UBA- por el ex-ministro de Cultura y Educación del presidente Alfonsín, Jorge Sábato.

Considero sin embargo inadecuada para nuestro país una iniciativa de tal naturaleza por la falta de tradición de las corporaciones y su cerrada defensa de los intereses sectoriales; y por el riesgo de la organización de una monstruosa agencia estatal, ineficaz, costosa, rutinaria y tal vez corrupta. Prefiero a todas luces la solución de la ley 24.521, en la cual participan activamente, cabe señalar, las universidades. Constituirá además, repito, la única salida viable para los problemas que en un futuro próximo darán lugar las integraciones regionales y en especial el MERCOSUR.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, no me cabe duda que el planteo es el correcto y coincide con los criterios de razonabilidad de innumerables fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a lo largo del tiempo y en sus distintas composiciones. En este orden de ideas coincido con la aseveración del jurista Horacio J.

Sanguinetti -cuya adhesión de la autonomía universitaria no puede ponerse en duda cuando afirma: "*Razones de conveniencia pública aconsejan que el Estado -nación, provincia y comunal- reserve monopolio en cuanto habilita, es decir acredita, la especial capacidad de determinadas personas para ejercer actividades que puedan afectar la seguridad pública. En virtud de ello debe comprobar y certificar la aptitud de los conductores de automotores, pilotos de avión, prácticas portuarias etc. Idénticas razones, robustecidas por altos principios de política cultural, confieren al Estado el monopolio de la habilitación profesional para las llamadas profesiones liberales o facultativas, que atañen de cerca a la salud pública, la seguridad jurídica etc. (...) El Estado no puede impedir que quien quiera estudie o enseñe lo que le plazca o donde desea o puede. Pero cosa distinta es obtener un título que habilite para ejercer una profesión que pone en manos de su poseedor cosas tan graves como la vida, la libertad o la fortuna del prójimo. Queda así de manifiesto la distinción entre el título científico o académico y título profesional, generalmente confundido en uno solo. El prime-*

*ro acredita determinados trabajos, esfuerzos y aún competencia en una rama cualquiera del saber; pero sólo el segundo habilita para ejercer una profesión".*¹⁰

LAS INCUMBENCIAS

Para completar esta contribución, hace falta dedicar unos párrafos a una problemática mal conocida o ignorada pero aceptada sin análisis por la inmensa mayoría de los universitarios, profesionales y políticos. Me refiero a las denominadas *incumbencias*. En los últimos años le he dedicado una especial atención y reflexión a esta cuestión en el marco de mi programa de investigación en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires y dentro de mi tarea de consultor y miembro del Consejo Nacional de Educación Superior del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.¹¹

Mi persistencia en ese tema me ha producido algunas satisfacciones, poco frecuentes en la vida académica y en la gestión educativa, en general bastante ingratas. Como primer resultado, mi estudio dio

10. Sanguinetti, Horacio J.: *Régimen administrativo de la universidad*, Buenos Aires, Ediciones Macchi; 1963, pág. 67.

11. Conf.: Mignone, Emilio F.: *Las Incumbencias*, Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados/Universidad de Buenos Aires, Documento 1/94, 1994, 37 págs

origen al decreto del Poder Ejecutivo Nacional número 256, del 16 de febrero de 1994, el cual establece que las denominadas incumbencias serán fijadas por el Ministerio de Cultura y Educación sólo cuando su ejercicio profesional comprometa el interés público.¹² Y finalmente la citada palabreja ha desaparecido de la legislación universitaria después de casi veinte años de presencia, como lo prueba la lectura de la ley 24.521. No habrá por lo tanto *incumbencias* en el futuro ni se escuchará, espero, nunca más ese término. Subsistirá en cambio la exigencia de la habilitación profesional y el derecho a un ámbito exclusivo de actividad para los títulos fijados de manera restrictiva por el Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. Todo ello, previo cumplimiento de los recaudos establecidos por los

artículos 43 y 46 inciso b) ya mencionados del referido ordenamiento legal. En otras palabras, se reemplazará una práctica perversa y violatoria de la autonomía universitaria, impulsada por la última dictadura militar. Aunque llamativamente aceptada sin protestas y a veces con entusiasmo digno de mejor causa, como se verá enseguida, por las universidades públicas y privadas, las corporaciones profesionales, los gremios docentes y estudiantiles, los especialistas, los sucesivos ministros (que firmaban decenas de tales resoluciones sin conciencia de su irracionalidad, según lo manifestó en una reunión en el CEA/UBA Jorge Sábato) y la opinión pública, como si las incumbencias fueran una norma sagrada venida de la noche de los tiempos o por lo menos de la mítica Reforma Universitaria de 1918. El éxito de esta curiosa y peculiar

institución constituye, a mi juicio, una indicación alarmante de la pereza intelectual y la falta de racionalidad de amplios sectores de la cultura argentina. Aunque podrían aducirse también algunas razones más o menos ocultas, producto de oscuros intereses.

Pero, ¿qué son -o fueron- las incumbencias? El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define el vocablo como *la obligación y cargo de hacer alguna cosa*. Deriva del verbo intransitivo *incumbir*, proveniente del latín *incumbere*, el cual, según el mismo repertorio significa *estar a cargo de una cosa*. Como primera observación, resulta curioso señalar que en la acepción utilizada en la legislación educativa argentina significa exactamente lo contrario, es decir un derecho a ejercer con exclusividad alguna actividad y no precisamente un deber como surge del diccionario. El término posee la misma etimología y similar fonética en inglés (*incumbency*) usado con referencia al ejercicio de una función política, pero no profesional. Existe en italiano como *incombenza* y en francés sólo como verbo, *incomber*. El equivalente alemán sería *obliegenheit*, que como es fácil colegir alude igualmente a una obligación y no a un derecho. Ya introducido en la jerga educativa y universitaria el único autor que ha intentado explicar la palabra, ha sido,

12. "La sanción del decreto Nro. 256/94 constituye un cambio trascendente en el marco regulatorio para el otorgamiento de validez nacional de títulos universitarios y la determinación de incumbencias profesionales. A partir de ahora el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación sólo fijará incumbencias para las profesiones que comprometan el interés público, poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes. Con ese propósito el Ministerio determinará de manera restrictiva la nómina de los títulos que así lo exijan (...). Emilio F. Mignone, en un trabajo reciente e inédito preparado para el Consejo Nacional de Educación Superior, analiza por primera vez y de manera exhaustiva esta curiosa invención argentina, nacida entre 1975 y 1980 y señala sus consecuencias perniciosas (...). Con el decreto 256/94 el Ministerio de Cultura y Educación abandona la pretensión de fijar incumbencias a los cultores de las ciencias y las artes, y deja en libertad a la labor científica y académica de las universidades, ampliando y garantizando con ello la autonomía universitaria" (Juan Carlos del Bello, Secretario de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación: "Incumbencias Profesionales", *Página/12*, Buenos Aires, 2 de marzo de 1994).



con su habitual precisión, José Luis Cantini, quien dice: "*El término incumbencias designa las actividades profesionales concretas para las cuales habilita un determinado título*".¹³ De donde se deduce que se trata de un sinónimo o cuasi-sinónimo de habilitación profesional o algo así como una subdivisión menor de ésta. Cabe preguntarse entonces por qué se creó esta calificación en vez de utilizar la que correspondía de manera lógica. Un rastreo de su aparición facilita la explicación de la causa.

Cantini, que fue vice-rector de la Universidad Tecnológica Nacional durante la presidencia del doctor Arturo Illia, sostiene que el vocablo fue utilizado a comienzos de la década de 1970 en documentos de esa casa de estudios superiores, cuyo archivo no he podido examinar. Mis

averiguaciones, consultando en el CD/rom, producido por la Academia Nacional de Educación y Albremática S.A., denominado *Legislación Educativa Nacional: leyes, decretos y resoluciones ministeriales (LEN)*, me han conducido a determinar que el primer texto del Ministerio de Cultura y Educación donde se lo utiliza es en el decreto 939 del 10 de abril de 1975, que lleva la firma de la presidente María Estela Martínez de Perón y del ministro Oscar Ivanisevich. Esta norma legal, cuyo autor intelectual desconozco pero me interesaría descubrir, determina que "*las incumbencias profesionales correspondientes a aquellos títulos de nivel universitario que expiden los establecimientos que funcionan bajo la supervisión permanente del Ministerio de Cultura y Educación, dentro de los regímenes fijados por las leyes 17.604 y 17.778 (es decir privados y provinciales), serán establecidos por este Ministerio cuando esos títulos no*

puedieran ser considerados equivalentes a los que expiden las Universidades Nacionales y se trate de actividades cuyo ejercicio profesional se halla reglamentado por el Estado". Su primera aplicación parece ser la determinación de las incumbencias profesionales del título de Licenciado en Tecnología Industrial expedido por la Universidad Argentina de la Empresa, mediante la Resolución 931 del 30 de diciembre de 1975 y está suscripto por el Ministro de Cultura y Educación de la presidente Martínez de Perón, Pedro J. Arrighi.¹⁴ En sus fundamentos se expresa que dicho título no puede considerarse exactamente equivalente a los similares otorgados por las Universidades Nacionales y, que para establecer sus límites y al mismo tiempo la exclusividad de ejercicio, fueron consultados el Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica y la Secretaría de Estado de Salud Pública de la Nación.

13. José Luis Cantini/Alfredo Manuel van Gelderen/Luis Ricardo Silva/Francisco J. Macías/Roberto Burton Meis/María Cristina Serrano/Augusto Barcaglioni/Graciela Mariani: *Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación*, Buenos Aires, EUDEBA, 1981 (aunque impreso en la segunda quincena de setiembre de 1983 en los talleres gráficos de la Universidad Nacional de Rosario), *Terminología legal*, inciso n), pág. 185.

14. Este hallazgo coincide con la nómina contenida en la publicación intitulada *Guía de Incumbencias Profesionales/Resoluciones Ministeriales relativas a títulos expedidos por establecimientos universitarios privados/Ley 17.604/Decreto 939/75*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, 1980, 62 págs.

De lo anterior y de la información proporcionada por las licenciadas Emilia M. Vitale y Elena J. C. Auberdiaç, con larga y proficua actuación en la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios del Ministerio de Cultura y Educación,¹⁵ se desprende que el invento tuvo lugar por causa de la aparición de nuevas carreras universitarias promovidas por los establecimientos privados, cuyos egresados aspiraban a disponer de un espacio de ejercicio profesional exclusivo y acotado. Como el autor del engendro quería aparentemente satisfacer esa pretensión y no estimó prudente, necesario o conveniente exigir una prueba -como la ley lo exigía- de habilitación profesional por derecha, solucionó la cuestión creando una suerte de habilitación *ersatz*, por izquierda, a cargo del Ministerio del ramo. E hizo escuela. Después del golpe de Estado militar del 24 de marzo de 1976, los ministros Juan José Catalán y Juan Rafael Llerena Amadeo suscribieron decenas de resoluciones similares, re-

pitando sus fundamentos. Sancionada por la dictadura militar la ley de facto 22.207, ésta por primera vez incluyó el vocablo en cuestión en un texto de esa naturaleza.¹⁶ Sin perder tiempo, el mismo Llerena reglamentó el artículo 61 mediante la Resolución 1960 del 1º de setiembre de 1980, que contiene dos barbaridades adicionales: extender el régimen de incumbencias a las universidades nacionales e incluir en las resoluciones a todo tipo de títulos, algunos de ellos como las ciencias básicas, las humanidades y las ciencias sociales absolutamente ajenos a la práctica profesional reglamentada. ¿A quién se le ocurre, como luego pasó, que se fijen incumbencias profesionales y exclusividad a los filósofos para dedicarse a pensar, a los matemáticos para resolver problemas aritméticos y geométricos, a los físicos para medir, a los historiadores y licenciados en literatura para escribir biografías o poemas, a los sociólogos para estudiar la sociedad, a los politicólogos

para analizar el Estado, a los botánicos y zoológicos para investigar los vegetales y animales y así hacia el infinito? Sin embargo, hasta el arribo del ministro Rodríguez (1994/95) al Ministerio de Cultura y Educación, nadie se decidió a interrumpir ese torrente de banalidades que establecían habilitaciones profesionales por vía administrativa y con frecuencia por petición de los rectores de las Universidades Nacionales, aunque denominadas incumbencias para despistar. En cuanto a las decisiones que tenían relación con la realidad, como las de tipo técnico, daban lugar normalmente a interminables conflictos y litigios profesionales, por cierto irresolubles. O sea que no convenía meterse en ese berenjenal. En rigor de verdad, este entusiasmo sólo tiende a satisfacer la búsqueda desesperada en exclusividad de nichos laborales, vieja tendencia del corporatismo exasperado y de la manía regulatoria de nuestra sociedad, agudizada por la recesión y el desempleo y una de las causas de nuestra decadencia cultural, científica, tecnológica y económica.¹⁷ Demás está decir que las leyes de ministerios acompañaron esa inclusión, lo mismo que los nuevos colegios profesionales.

Lo curioso es que el sistema de incumbencias pasó sin la modificación de una coma de la ley de facto de la dictadura

15. Conf.: Vitale, Emilia y Auberdiaç, Elna J.G.: *Programa de Fijación y Revisión de Incumbencias Profesionales de los Títulos Universitarios*, Buenos Aires, Sector Programa y Proyectos, Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, Ministerio de Educación y Justicia, 1984, 7 págs. mimeografiadas.

16. Inciso d), artículo 51: "Corresponde al Consejo Superior (de las universidades nacionales) proponer al Ministerio de Cultura y Educación la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales." Antes el inciso d) del artículo 6º incluía entre las atribuciones de las universidades nacionales el "otorgar grados académicos y títulos habilitantes".

militar a la ley constitucional 22.068 de 1984, que normalizó las universidades nacionales durante la presidencia de Alfonsín y el ministerio de Alconada Aramburú.¹⁸ Sin que nadie advirtiera, aparentemente, que esa institución menoscaba seriamente la autonomía que se decía defender por cuanto deja en manos del Ministerio de Cultura y Educación, a través de un procedimiento prácticamente secreto y a veces tortuoso, la habilitación profesional de los egresados, tanto de los establecimientos estatales como de los privados. Claro que lo hacía con otro nombre y eso no alarma a los nominalistas retóricos, que sólo creen en la repetición de eslóganes, pero jamás estudian la naturaleza real de los hechos y de las normas. En cambio se levantan voces para atacar la presunta inconstitucionalidad de un procedimiento, racional, legítimo y público, como es el contralor del ejercicio profesional por parte del Estado en actividades que afectan intereses vitales de la población, como lo establece la ley 24.521. Es significativo igualmente que no se encuentre una norma similar en la legislación comparada universal. O al menos yo no la he hallado en lecturas y viajes.



17. Conf.: Mignone, Emilio F.: *Universidad Nacional de Luján: origen y evolución*, Luján, Universidad Nacional de Luján, 1992 págs.: 79/83.

18. Su texto dice: "Al Consejo Superior (...) corresponde proponer al Ministerio de Educación y Justicia la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras" (artículo 6º, inciso g). En rigor de verdadero un verdadero galimatías.

Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

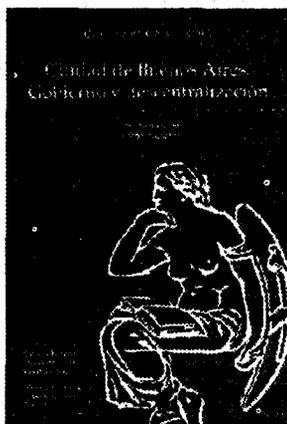
Novedades editoriales

Kío y Agus
Autor: Matthew Lipman
Traductoras: Cecilia Caputo y Andrea Pac



Ciudad Universitaria
Pabellón 3 - P. B.
Buenos Aires
República Argentina.

Tel: 780-1546
Fax: 786-5601

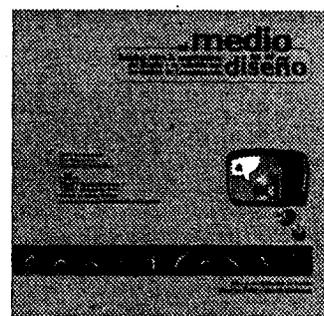


Colección CEA - CBC

- Nº 1: Los trabajadores de la salud en los tiempos del SIDA
- Nº 3: El sistema educativo como ámbito laboral.
- Nº 4: Ciudad de Buenos Aires, gobierno y descentralización
- Nº 5: Profesiones en crisis
- Nº 7: Biotecnología: innovación y producción en América Latina
- Nº 8: La dimensión cultural del Mercosur
- Nº 9: Análisis de instituciones científicas y tecnológicas: la Comisión Nacional de Energía Atómica

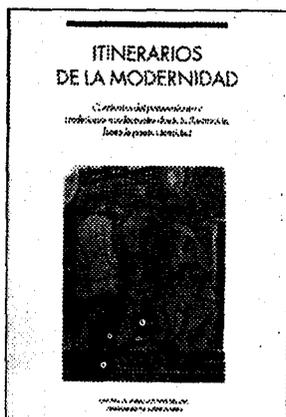
El medio es el diseño. Estudios sobre la problemática del diseño y la puesta en escena en los medios de comunicación

Compiladores: Jorge La Ferla y Martín Groisman



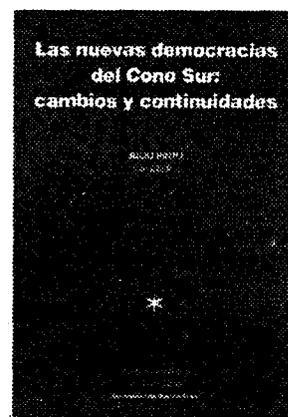
Itinerarios de la Modernidad. Corrientes del pensamiento y tradiciones intelectuales desde la ilustración hasta la posmodernidad

Autores: Nicolás Casullo, Ricardo Forster y Alejandro Kaufman



Las nuevas democracias en el Cono Sur. Cambios y continuidades en sus políticas públicas

Compilador: Julio Pinto



Tratamiento posible de las toxicomanías

Coordinador: José Barrionuevo

Serie Materiales de Cátedra

Facultad de Psicología



Valor clínico de los fenómenos perceptivos.

Seminario

Autor: Roberto Mazzuca



El método psicodiagnóstico. Clases introductorias

Autoras: Teresa Veccia y Alicia Maladesky



El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada.

Marcela Mollis

Profesora en Historia de la Educación y Educación Comparada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Responsable del Programa de Educación Superior Comparada en el Instituto de Investigaciones Educativas (UBA); Becaria de la Fundación Ford en la Escuela de Graduados de Educación en la Universidad de Harvard, dentro del Programa Latinoamericano de Educación Superior.

«Universities, traditionally, like churches, have usually had a degree of autonomy from political and economic control that is quite remarkable, partly because they have been protected by the upper classes, however constituted, at nearly all times in almost every society.

They have on occasion, through what has gone on within them, helped to change the world but have themselves been much less changed than most of the rest of the world»

«Las universidades tradicionalmente, como la Iglesia, han gozado de un grado notable de autonomía del control político y económico. En parte porque fueron protegidas en casi todas las sociedades por las clases más altas, sin importar su propia constitución interna. A través de su historia, han contribuido a cambiar el mundo, sin embargo, ellas mismas han cambiado en menor proporción que el resto del mundo» (trad. propia) (Kerr, C. 1994:45)



1. AUTONOMIA UNIVERSITARIA: HISTORIA DE UNA DEPENDENCIA

definir el concepto de autonomía universitaria es simple: *capacidad de las instituciones universitarias para autogobernarse* (Levy, D. 1993, Cunha, L. A., 1988). Sin embargo la simpleza de esta definición no condice con la complejidad de la interpretación política,

normativa, organizacional y las consecuencias prácticas para las instituciones argentinas. Gran parte de esa complejidad se debe a que la "autonomía" no es un concepto unívoco y actual, sino de múltiples interpretaciones acorde con diferentes actores interesados, y contiene una poderosa historicidad en su significados.

La autonomía universitaria es un fenómeno constitutivo fundante, con el que se crearon las universidades medioevales y por lo tanto forma parte de la tradición originaria y ecuménica universitaria.

Uno de los aspectos clave para historizar las interpretaciones, es la relación entre *autonomía y poderes públicos* (imperios, principados, comunas, etc.). Nos remontamos al surgimiento de las universidades -siglo XII- y particularmente a la Universidad de Bolonia, cuyo modelo organizacional fue tenido en cuenta por los hombres de la Reforma de 1918.

Los intelectuales se organizaron al interior de cada universidad, como miembros de cualquier otra corporación medioeval y se identificaron con un fuero que les otorgaba determinados *privilegios corporativos* que les permitió, a su vez, actuar con *cierta independencia*. En el caso de la Universidad de Bolonia y debido a su origen imperial, con cierta independencia del poder de la Iglesia o

de otros poderes locales.

Así es como las universidades comenzaron a desarrollar una "autonomía constitutiva" con respecto a algunos poderes y gozaron de un conjunto de privilegios corporativos, y a su vez dependieron con exclusividad del poder público que les otorgó esos mismos privilegios.

Esta tensión histórica se evidencia bajo la forma de una aparente contradicción entre independencia absoluta y dependencia financiera del poder público (hoy el Estado) para garantizar la propia existencia de la autonomía. Por lo tanto, la autonomía como concepto histórico, no significa independencia total de todo poder, sino que implica una relación de búsqueda de legitimidad entre sujetos-actores con una determinada "vocación" (parafraseando a Le Goff, 1983), los maestros o estudiantes, y un poder público.

Las universidades que surgieron de la mano de los poderes públicos, como *corporaciones* buscaron el *monopolio escolar*, el *monopolio de la colación* de grado que las puso en conflicto con las autoridades eclesiásticas pero no con los poderes públicos. Como consecuencia del *control que ejercían sobre el oficio escolar*, los poderes públicos veían en ellas ventajas en el orden profesional y por lo tanto en el orden público en general.

Buscaron la autonomía jurídica cuyo reconocimiento lo obtuvieron de los poderes públicos siguiendo la tradición iniciada por Federico Barbarroja para Bolonia: la *authentica habitat*, como fuente de todas las libertades académicas. Los miembros de la mayoría de las corporaciones eran independientes de los poderes públicos dado que vivían de las rentas de sus oficios. En el caso de la corporación de los maestros, aunque gozaban de la legitimidad suficiente para que sus estudiantes pagaran sus honorarios, dichas *collectae* no eran suficiente. Por lo tanto es fundamental reconocer que su remuneración provino de los beneficios eclesiásticos, de los salarios y de las rentas otorgadas por las ciudades, los príncipes o los soberanos. A cambio, los poderes públicos exigían el *derecho de presentación unido al patronato*. Esto significa que desde su momento fundacional, la corporación universitaria, no gozó de uno de los privilegios esenciales de las corporaciones: el autorreclutamiento. Sin embargo es evidente que aceptaron esa limitación de su independencia, a cambio de las ventajas materiales que representaba la dotación de las cátedras por dichos poderes.

Las relaciones entre las universidades y los poderes públicos no se definieron sólo por antagonismos, luchas y crisis,

sino que unos y otros se han prestado apoyo y sostén en sus mútuas relaciones. Se han definido también por los servicios recíprocos, respeto mutuo y un sistema de privilegios a cambio del prestigio construido por los intelectuales universitarios prebendados por los poderes públicos. Se puede concluir que las universidades fueron centros de formación profesional, de consumidores, instituciones que concentraron un grupo socio-demográfico particular: intelectuales dadores de prestigio a los poderes públicos y receptores de privilegios que garantizaban su independencia de otros poderosos (Le Goff, 1983:193-205; Mollis, 1994:179-210).

¿Qué mutuos servicios se brindan actualmente las instituciones superiores y el Estado? ¿Qué Estado necesitan las universidades para producir "inteligencia", y qué universidades necesita el Estado para ser más capaz, justo y equitativo? (Hilderbrand M & Grindle, M., 1994)?

2. DEPENDENCIA DEL ESTADO E INDEPENDENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL

Alexis de Tocqueville -gran admirador del federalismo norteamericano-, en 1830 estableció tempranamente un principio estratégico en lo que respecta a la administración:

"Aunque los gobiernos pueden centralizar el control y gobernar desde el centro, ellos no deberían ni siquiera intentar administrar desde el centro"

"Administrar desde el centro"

¿QUÉ MUTUOS SERVICIOS SE BRINDAN ACTUALMENTE

LAS INSTITUCIONES

SUPERIORES Y EL ESTADO?

¿QUÉ ESTADO NECESITAN

LAS UNIVERSIDADES PARA PRODUCIR "INTELIGENCIA",

Y QUÉ UNIVERSIDADES

NECESITA EL ESTADO PARA

SER MÁS CAPAZ, JUSTO Y

EQUITATIVO?

significaba concentrar la autoridad en las oficinas centrales de agencias nacionales, en lugar de expandirla entre diversas oficinas y centros locales. El texto de la primer ley universitaria argentina, la llamada *Ley Avellaneda* (ley 1597) cuyo modelo universitario encuentra su fuente de inspiración en la universidad napoleónica francesa en tanto una confederación de facultades presidida por un Rector con funciones prácticamente honoríficas, refleja el espíritu tocquevilliano que justifica la tradición liberal de nuestra autonomía institucional. Así lo expresa:

“Art. 1ro- El Poder Ejecutivo ordenará que los consejos superiores de las Universidades de Córdoba y Buenos Aires dicten estatutos en cada una de estas universidades, subordinándose a las siguientes reglas:

1- La universidad se compondrá de un Rector, elegido por la Asamblea Universitaria, el cual durará cuatro años, pudiendo ser reelecto; 2- de un Consejo Superior y de las facultades que actualmente funcionan o que fuesen creadas por leyes posteriores. La Asamblea Universitaria es formada por los miembros de todas las facultades.

3- El Rector es el representante de la Universidad, preside las sesiones de la Asamblea y del Consejo y ejecuta sus resoluciones. Corresponde, asimismo, al rector el puesto de honor en todos aquellos actos de solemnidad que las facultades celebren” (UBA, 1959, 75)

El item clave para entender el espíritu liberal de la administración descentralizada, es el que se refiere a la designación y destitución de los profesores, la iniciativa quedó depositada en manos de las facultades:

“4- Cada Facultad ejercerá la jurisdicción policial y disciplinaria dentro de sus institutos respectivos, proyectará los planes de estudios y dará los certificados de exámenes, en

virtud de los cuales la Universidad expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas, aprobará o reformará los programas de estudios presentados por los profesores, dispondrá de los fondos universitarios que le hayan sido designados para sus gastos, rindiendo una cuenta anual al Consejo Superior, fijará la condiciones de admisibilidad para los estudiantes que ingresan en sus aulas.

5- En la composición de las facultades entrará, por lo menos, una tercera parte de los profesores que dirigen sus aulas, correspondiendo a la Facultad respectiva el nombramiento de todos los miembros titulares. Todas las facultades tendrán un número igual de miembros, que no podrá exceder de quince.

6- Las cátedras vacantes serán llenadas en la forma siguiente: la facultad respectiva votará una terna de candidatos que será pasada al Consejo Superior, y si éste la aprobara será elevada al Poder Ejecutivo, quien designará de ella al profesor que deba ocupar la cátedra.

7- Los derechos universitarios que se perciban, constituirán el “fondo universitario”, con excepción de la parte que el Consejo Superior asigne, con la aprobación del Ministerio, para sus gastos y para los de las facultades. Anualmente, se dará cuenta al

Congreso de la existencia e inversión de estos fondos” (UBA, 1959, 76)

Desde entonces, universidades públicas argentinas, y particularmente las de mayor tamaño, representan un modelo que remite a la idea de universidad como una “confederación de facultades”.

El Presidente Julio Argentino Roca durante su segunda presidencia (1898-1904) y el Ministro de Instrucción Pública Osvaldo Magnasco, fueron la expresión de un pensamiento liberal que concebía al Estado argentino como representante “*político de la sociedad*”, y por lo tanto único responsable de la instrucción pública en los tres niveles educativos, elemental, medio y superior. La concepción liberal de ese Poder Ejecutivo de 1899, describía a la Universidad como la institución que llevaba a cabo dos funciones esenciales: la formación profesional por un lado, y la científica, por el otro. En función de cada una de ellas, el Estado tenía responsabilidades y atribuciones diferentes. Con respecto a la primera, le correspondía supervisar y controlar, en cuanto la segunda, debía respetar la libertad incondicional y la autonomía necesaria para llevar adelante la investigación científica. Así lo expresan en el *Mensaje y proyecto de ley sobre el plan de instrucción general y universitaria*:

“Al Honorable Congreso de

la Nación:

(...) El Estado no puede transigir a este respecto: la enseñanza pública debe responder antes que a las ambiciones privadas, a las exigencias más altas del interés nacional, y en tal concepto desprenderse del viejo empirismo y conformarse a las reglas saludables de la ciencia natural de la educación. Los primeros años escolares sobre todo.

(...)

Ahora bien; ¿no es verdad que también la universidad debe perder el carácter promiscuo que entre nosotros rutinariamente ostenta? La regla natural prescribe otro orden, ... también la educación superior debe ser sucesivamente caracterizada por una doble y clara tendencia. La primera es la profesional o inmediatamente económica: la otra, la meramente científica o especulativa. Aquella desemboca en el oficio individual ..., ésta es de pura investigación y su rol económico sería de contribución auxiliar al fomento y progreso de las ciencias de aplicación o al mero deleite del espíritu.

De ahí lo doble del trabajo universitario; el que conduce al ejercicio profesional y el que transporta la inteligencia a los más altos estudios, a la mayor perfección de la disciplina mental, a la investigación más sutil de los métodos, al descubrimiento de los

grandes principios y, por ende, a los refinamientos de la aplicación. (...)

El estado no puede, ni teórica ni legal ni económicamente renunciar a su intervención inmediata en cuanto concierne a los estudios o carreras de éste género; de lo contrario estaría de más el precepto político que encomienda al honorable congreso la confección de los planes universitarios y al poder ejecutivo ciertas atribuciones absolutas a este respecto, que no puede en manera alguna declinar. Si el estado es la representación política de la sociedad y ésta no puede ser indiferente a la producción profesional (...) es lógico pensar que sólo el estado debe elaborar esos planes, imprimirles carácter, darles tendencia y organizar la enseñanza de esta clase en orden a los fines sociales.

(...)

Las labores de investigación científica, en cuanto constituyen no ya una fábrica de profesionales, sino de alta cultura intelectual, son labores ajenas a las funciones de gobierno y, en tal terreno, no podría sin injusticia y sin peligro a veces, negar a los eruditos sostenedores de la autonomía la verdad de sus exigencias y la necesidad de la emancipación.

La universidad debe tener a este respecto facultades tan

amplias y tan entera independencia como las que requiere la índole y los fines de esta última superior disciplina: organizar y distribuir los estudios, elegir los métodos, establecer el régimen, designar el personal enseñante, imponer condiciones, conceder certificados, y expedir patentes, sin más restricción que la restricción natural y constitucional de toda libertad, la discreta supervigilancia del estado sólo a los efectos de defender y asegurar el orden social y los intereses públicos que los trabajos y doctrinas científicas pueden en ocasiones afectar o comprometer.

(...)

Julio A. Roca, Osvaldo Magnasco" (Diario de Sesiones, 1899, 107-122)

Este mensaje tiene la virtud de mostrar el tipo de discurso liberal decimonónico, fundante de las universidades públicas argentinas, cuya notable diferencia respecto de las doctrinas neoliberales actuales, es la valoración de la "la actividad científica y de alta cultura intelectual" y el reconocimiento de su independencia de todo control gubernamental. La universidad como "fuente de producción de cultura y pensamiento científico" debe responder a la libertad de la propia disciplina. Fue con este espíritu emancipador que las disciplinas que "fomentan el progreso de la ciencias, de las ciencias

aplicadas o al mero deleite del espíritu", gozaron históricamente de una autonomía real sólo interrumpida por los golpes de estado y los gobiernos autoritarios. Junto a la cultura y la ciencia, las universidades públicas tenían como finalidad además, formar "profesionales" custodiados por el estado.

Luis Scherz (1968) caracteriza a la "universidad

FUE CON ESTE ESPÍRITU
ENMANCIPADOR QUE LAS
DISCIPLINAS QUE
"FOMENTAN EL PROGRESO
DE LA CIENCIAS, DE LAS
CIENCIAS APLICADAS O AL
MERO DELEITE DEL
ESPÍRITU", GOZARON
HISTÓRICAMENTE DE UNA
AUTONOMÍA REAL SÓLO
INTERRUMPIDA POR LOS
GOLPES DE ESTADO Y LOS
GOBIERNOS AUTORITARIOS.

profesionalizante" a través de tres adjetivos dominantes, *laica, pragmática y estatista*, consecuentemente se encargó de formar *ciudadanos, profesionales y administradores*. Este modelo habría surgido junto con la idea napoleónica de universidad. Se adaptó a sistemas sociales relativamente estáticos, mantuvo una estrecha

vinculación con el Estado, el cual reconoce fueros y derechos y las financia. Así, se fueron consolidando las universidades pos-coloniales de América Latina, particularmente las dos universidades argentinas más tradicionales: la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Ellas se convirtieron hacia fines del siglo XIX, en instituciones públicas nacionales, sujetas al "Estado-docente", que como tal, era el administrador e inspector de todo el sistema educativo: "soberano exclusivo de las cuestiones educativas" (Scherz, 1968:107; Martínez Paz, 1980).

Universidades de élites que abrían sus puertas a un porcentaje mínimo de jóvenes en edad correspondiente. Por otro lado, las carreras que gozaban de mayor prestigio y popularidad por el desempeño profesional que favorecían, eran Derecho y Medicina. De este modo, se vió restringida la posibilidad de introducir carreras ligadas con la producción científica y/o tecnológica. Otro aspecto que las identifica, se refiere a su conformación "profesoral" y organización por cátedras de orientación docente más que científica. Este rasgo incide como freno de las innovaciones provientes de campos disciplinarios, o en el desarrollo del conocimiento científico de la especialidad (Mollis, 1990).

Los *abogados* egresados de estas instituciones, estaban profesional e ideológicamente ligados con la propiedad agraria, y como estadistas o funcionarios públicos crearon los instrumentos de control político dentro de las instituciones del Estado tales como las cortes, fiscalías y jefaturas de policía. A través de escuelas y de la prensa, ejercieron otras actividades que les permitió ampliar la expresión de las clases hegemónicas, ya como escritores, poetas o educadores.

"Este grupo generó una élite burocrática y una clase política con estilo formalista y rimbombante que se adecuaba perfectamente a los intereses de las clases dominantes" (Canton, 1966:37-49; Allub, 1989:130).

Una de las características constitutivas de este tipo de universidad es la *autonomía académica y administrativa* para organizar su oferta institucional. Lo que aparece como tarea central de la "universidad de los abogados", es la preparación profesional. Por esta razón atiende las demandas de una clase social, sobre todo *política y cultural* que comparte o controla el poder político, ejerce una significativa influencia en el campo de las ideas y tiene un creciente peso en el sistema de instituciones culturales (Brunner, 1990:55).

2.1. Cuando la intervención del gobierno central, garantizó la autonomía

Entre las múltiples paradojas que condicionan el histórico concepto de autonomía, se encuentra la idea del subtítulo: *hubo un tiempo cuando la intervención del Poder Ejecutivo garantizó y promovió la autonomía universitaria*. Ese fue el tiempo de la Reforma Universitaria, fue el tiempo del estallido de un movimiento que recuperó la tradición feudal corporativa de Bolonia, a la vez que gestó la nueva historia de las universidades latinoamericanas.

La *autonomía académica* pasó a ser un principio fundamental para las instituciones reformistas, ya que se propuso romper el círculo vicioso de los "mediocres" (académicos vitalicios) del tradicional gobierno a cargo de la enseñanza, y se proyectó en la cultura universitaria a través de la participación de los tres cuerpos colegiados (profesores, estudiantes y graduados) en la toma de decisiones pedagógicas, académicas y científicas. Ello significó que la selección y el nombramiento de los profesores a través de *concursos públicos* -antecedentes y clase pública-, la libertad de cátedra, la elaboración de los planes de estudios, las condiciones de admisión y de cursada, quedó en manos de los Consejos Directivos de cada Facultad y de los Consejos Superio-

res de cada Universidad, representados por los tres estamentos.

Este movimiento organizó el gobierno pedagógico y académico en torno a los actores universitarios, como lo hiciera la Universidad de Bolonia siete siglos antes.

La autonomía académica se logró a través de la intervención del Poder Ejecutivo (Decreto del PE, 1919:81), de las sucesivas reformas estatutarias de las universidades y de la dependencia financiera del Estado. No podían sustanciarse los concursos de profesores, implementar las cátedras paralelas y otro tipo de estrategias promovidas por los renovados estatutos, sin un "socio" -como aquellos poderes públicos feudales- que financiara estos procedimientos. Qué mejor socio que el Estado, representante político de la clase media, la cual "ley de sufragio universal" mediante, había conquistado el poder central?

2.2. Las autonomías, en plural.

Se ha señalado hasta aquí que el concepto de "autonomía" presenta múltiples dimensiones: por un lado la dimensión académica, por el otro la financiera (legalmente reconocida como *autarquía*). Si bien ambas dimensiones están imbrincadas en el concepto de autonomía, no de-

ben confundirse.

Otra dimensión vinculada a estas dos, es la administrativa. A partir de los 70's cuando se produce la explosión matricular, aumentó la tensión entre las dos lógicas que coexisten al

*HUBO UN TIEMPO CUANDO
LA INTERVENCIÓN DEL
PODER EJECUTIVO
GARANTIZÓ Y PROMOVÍO LA
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.
ESE FUE EL TIEMPO DE LA
REFORMA UNIVERSITARIA,
FUE EL TIEMPO DEL
ESTALLIDO DE UN
MOVIMIENTO QUE
RECUPERÓ LA TRADICIÓN
FEUDAL CORPORATIVA DE
BOLONIA*

interior de las universidades públicas. Nos referimos a la *lógica burocrático-administrativa* -es decir la lógica burocrática piramidal que, de algún modo, proviene del concepto de universidad como organismo estatal o institución pública-, cuya administración recuerda más a un Ministerio que a un centro de actividad intelectual, versus la *lógica académica* corporativa de los "académicos" (profesores, inte-

lectuales, investigadores) que deviene de la historia de la universidades medioevales e incluso del modelo humboldtiano de universidad alemana.

Al interior de las instituciones universitarias coexisten espacios para la confrontación, cuando se trata de describir o entender el concepto de *autonomía institucional*. Por ejemplo en función de la diversidad de funciones e intereses se pueden describir algunos pares antinómicos (aunque no siempre lo sean): * el claustro de profesores versus el cuerpo de no-docentes o administrativos;

* el cuerpo de profesores investigadores versus un conjunto mayoritario de docentes part-time (agremiados o no),

* el cuerpo de profesores regulares/ordinarios versus los docentes-administradores, o los funcionarios docentes, etc.

Cada uno de estos actores tiene una identidad institucional diferente que lo remite al poder del Estado bajo distintas fórmulas: empleado público (no docentes y docentes tiempo parcial), funcionarios públicos ad-honorem (autoridades universitarias), corporación profesional (profesores investigadores), corporación estudiantil (grupos gremiales estudiantiles). Lo que implica intervención para unos, puede significar control para otros, supervisión para unos, avasallamiento de la libertad de cátedra para otros, etc. Fi-

nalmente se produce en torno a la autonomía institucional, un conjunto de verdades condicionadas al ejercicio de las funciones (diferentes) y al desarrollo de las identidades institucionales (también diferentes), que agregan mayor complejidad a la descripción que venimos desarrollando.

3. LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LOS 90'S: DEL ESTADO AL GOBIERNO CENTRAL

La Argentina como México y Brasil, está condicionada por una "agenda internacional de la modernización de los sistemas educativos superiores" (Levy, D. 1992; Levy, D. 1993b; Brunner: 1993b) que implica la disminución del subsidio estatal, la expansión de las instituciones y de la matrícula privadas, la promulgación de una Ley de Educación Superior con consecuencias para el sistema de evaluación y acreditación y el tradicional concepto de autonomía institucional, un control selectivo de la distribución de recursos financieros, etc. Desde el punto de vista de la relación entre Estado y universidad, la modernización se organiza fundamentalmente, en torno a la transformación de un actor político: del Estado liberal de fines de siglo XIX al Gobierno central de

fines del siglo XX.

Cualquier componente de esta fórmula, también está presente en otros casos latinoamericanos "modernizados" con anterioridad al proceso puesto en marcha por la administración Menem (caso Chile, caso México). En Argentina, en cambio se ha producido una importante paradoja. Una de las desventajas del centralismo en materia de gobierno universitario en manos de un Estado omnipotente, es el control que este último ejerce sobre las instituciones impidiendo un desarrollo académico y científico independiente y pluralista (Levy, D. 1993). Sin embargo y como consecuencia del gobierno reformista, el control académico quedó a cargo de los cuerpos colegiados de cada universidad, con lo cual la

DESDE EL PUNTO DE VISTA
DE LA RELACIÓN ENTRE
ESTADO Y UNIVERSIDAD, LA
MODERNIZACIÓN SE ORGANIZA FUNDAMENTALMENTE,
EN TORNO A LA
TRANSFORMACIÓN DE UN
ACTOR POLÍTICO: DEL
ESTADO LIBERAL DE FINES
DE SIGLO XIX AL GOBIERNO
CENTRAL DE FINES DEL
SIGLO XX.

autonomía institucional es tan poderosa como la del modelo norteamericano (Kerr, C. 1994) a diferencia del modelo europeo continental. Esta característica de las universidades argentinas lleva a preguntarnos sobre la aparente contradicción entre las propuestas que reclaman mayor control versus la mayor autonomía que la "autoregulación" promueve.

4. LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINA: CONTROL O AUTOREGULACIÓN?

La Ley de Educación Superior argentina No 24.521, fue promulgada el 7 de Agosto de 1995 y comprende a las instituciones de formación superior, sean universitarias o no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional regulado por la ley 24.195. Consta de IV Títulos, subdivididos en Capítulos y Secciones con un total de 89 Artículos. Los temas que encabezan cada parte expresan las cuestiones sobre las cuales legisla:

* De la Educación Superior: Fines y objetivos, Estructura y Articulación, Derechos y Obligaciones;

* de la Educación Superior No Universitaria: responsabilidad jurisdiccional de las insti-

tuciones, títulos y planes de estudio, evaluación institucional;

* de la Educación Superior Universitaria: instituciones universitarias y sus funciones, autonomía: su alcance y sus garantías, condiciones para su funcionamiento -requisitos generales-, régimen de títulos, evaluación y acreditación;

* de las Instituciones Universitarias Nacionales: creación y bases organizativas, órganos de gobierno, sostenimiento y régimen económico financiero;

ESTA CARACTERÍSTICA DE
LAS UNIVERSIDADES
ARGENTINAS LLEVA A
PREGUNTARNOS SOBRE LA
APARENTE CONTRADICCIÓN
ENTRE LAS PROPUESTAS QUE
RECLAMAN MAYOR
CONTROL VERSUS LA
MAYOR AUTONOMÍA QUE LA
"AUTOREGULACIÓN"
PROMUEVE.

* de las Instituciones Universitarias Privadas (no hay subtítulos)

* de las Instituciones Provinciales (no hay subtítulos)

* del Gobierno y coordinación del sistema Universitario

* Disposiciones complementarias.

La mentada Ley introduce cambios sustantivos en lo que respecta a los históricos conceptos de autonomía, financiamiento y gobierno universitario. A modo de ejemplo, autoriza a las instituciones universitarias a establecer el régimen de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes en forma autónoma (en las universidades con más de 50.000 estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción puede ser definido por cada Facultad); autoriza a cada universidad a que fije su propio régimen salarial docente y de administración de personal, asegurándose el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen; podrán promover la constitución de "sociedades, fundaciones u otras formas de asociación civil" destinadas a apoyar la gestión financiera y a facilitar las relaciones de las universidades y /o facultades con el medio; los órganos colegiados tendrán funciones de definición de políticas y de control, en tanto que los unipersonales tendrán funciones ejecutivas; modifica la integración del claustro de profesores autorizando al conjunto de los docentes (auxiliares inclusive) para ser elegidos como representantes de dicho claustro; aumenta el número de cuerpos representados en los órganos colegiados inte-

grando a los representantes no-docentes y establece como requisito para los representantes estudiantiles la regularidad y aprobación de dos materias como mínimo por año.

Además de introducir cambios que afectan tradicionales prácticas universitarias, también pone en marcha procesos de evaluación inéditos a través del establecimiento de organismos y actores dedicados exclusivamente a tal fin. Se promueve la evaluación institucional, tanto interna como externa. La evaluación interna -a cargo de las propias universidades- tiene como objetivo analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de las funciones universitarias, así como sugerir medidas para su funcionamiento. La evaluación externa se realiza cada 6 años, y está a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Junto con este órgano pueden existir entidades privadas reconocidas para tal fin. En ambos casos, con la participación de pares de reconocida competencia.

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria es un órgano descentralizado y funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación. Está conformada por 12 miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a propuesta del Consejo Interuniversitario Nacional

(CIN) (5 miembros), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) (3 miembros) la Academia Nacional de Educación (1 miembro), las Comisiones de Educación del Congreso (2 miembros), el Ministerio de Educación (1 miembro). Durarán en sus funciones 4 años.

A través de la acreditación cualquiera de estos organismos otorgan el reconocimiento público a las instituciones, garantizando a la sociedad que reúne ciertos estándares previamente establecidos. Las recomendaciones que surgen de la evaluación tendrán carácter público.

Aquel espíritu "marco" de la llamada *Ley Avellaneda* con sus 4 artículos (Mignone, F., 1979), hoy es reemplazado por una ley con 89 artículos (uno referido especialmente a las universidades con más de 50.000 estudiantes), que remite por comparación, a un espíritu más reglamentarista.

Se puede detectar cierta tensión entre un tipo de enfoque neo-liberal que aspira a la desregulación orientada por la libertad de los mercados y el nuevo tipo de financiamiento selectivo del Gobierno central, y por lo tanto a la *autoregulación institucional*, y otras expresiones conservadoras que buscan un control del gobierno central de las instituciones universitarias que irrumpen en las autonomías descriptas. Algunas universi-

dades públicas (como la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Rosario, la Universidad de Mar Del Plata, y la Universidad de la Plata) han interpuesto recursos de amparo por considerar a la Ley 24.521 anti-constitucional en lo que hace a la autarquía y a la autonomía. Las universidades -avaló un juez federal-, "no pueden ser tenidas como dependencia, delegación o descentralización del Poder Ejecutivo nacional, puesto que tienen jerarquía institucional demarcada por la misma Constitución" (La Nación, 1995:13)

4. EL ESCENARIO INTERNACIONAL DE LAS AUTONOMÍAS

Burton Clark (1977) reconoce que, si bien la autonomía desde el punto de vista financiero puede manipularse, desde el punto de vista de aquellas dimensiones que suelen desestimar los administradores centrales (*aspectos intangibles del poder*), es verdaderamente difícil controlarla. Cuando se trata de lograr cambios e innovaciones significativas para las instituciones, es indispensable identificar la tradición organizacional que subyace a las prácticas institucionales. No basta conocer los hechos "descarnados de la historia institucional", hace falta además reconocer la "leyenda

organizacional" (Brunner, J.J., 1990:53)

Las universidades de la Europa continental -alemanas, holandesas o italianas- se caracterizan por un tipo de tradición organizacional centralizada, dependiente del Estado y del gobierno que controla y supervisa a las universidades. En la década de los '70s, era el Estado el que planificaba la actividad académica de las universidades (las designaciones y nombramientos de profesores), intervenía en asuntos curriculares, en las condiciones de ingreso y de egreso, etc (Neave, G & Van Vught, F. 1994:388-389). Esta idea de Estado planificador de los 70's condicionó la autonomía universitaria europea, oponiendo el concepto de planificación estatal al de autonomía institucional. Dicho modelo, tiende a homogeneizar los productos y a proponer políticas homogéneas que se aplican a una realidad supuestamente indiferenciada.

Holanda, Bélgica y Suecia hoy, muestran la necesidad de cambiar la tendencia de un "Estado controlador" por la de un "Estado Evaluador", lo cual implica que el Estado deja de intervenir en los asuntos académicos de la universidad para avanzar hacia la autorregulación. En este sentido, la universidad pasa a tener mayor libertad y puede organizar mejor su propia administración que, de hecho,

constituyó la preocupación desde fines de los '80s. Sin embargo, los expertos muestran cierto recelo (Van Vught, F, 1989) respecto de las estrategias empleadas por los gobiernos centrales:

"...Detrás de una fachada de autonomía ampliamente proclamada, la estrategia tradicional de planificación y control detallados este quizá tan activa como nunca lo estuvo antes... la renuncia de los gobiernos a desarrollar una política intervencionista es, en el mejor de los casos, solamente parcial pues al mismo tiempo esos gobiernos están empeñados en proyectar procedimientos e instrumentos igualmente coercitivos para la educación superior" (Van Vught & Guy Neave, 1994:392)

La preocupación surge del mismo modo que en América Latina de la mano de criterios que vinculan la autonomía con el financiamiento. Estas universidades europeas han desarrollado estrategias para liberarse del peso y del control del Estado, pero a su vez el Estado ha desarrollado estrategias que implican la reducción de fondos para el financiamiento universitario. De este modo, el proceso de reforzamiento de la libertad académica europea fue acompañado por políticas de reducción presupuestaria. Los especialistas europeos reconocen la situación paradójica que se genera ante la necesidad de

mayor autonomía junto a la reducción del financiamiento estatal.

El difícil encanto de las "autonomías integradas"

Hemos historizado el modo en que se complejizó el concepto de *autonomía* al punto de hacerla dependiente de los poderes públicos, de asociarla a la intervención del Estado y a los intereses de una clase política determinada, al juego de una variedad de actores institucionales y, por lo tanto, a la necesaria referencia en plural a *las autonomías*. El encanto de la autonomía se encuentra prisionero del "encantador" que la promueve.

Los estados latinoamericanos "reinventados" en los 90's, orientaron su reestructuración hacia los "mercados", produjeron un severo achicamiento del aparato estatal y de sus tradicionales funciones en aras del bienestar "público", al mismo tiempo que las élites civiles dirigentes, impusieron restricciones en el conjunto organizado de los trabajadores, y fortalecieron y extendieron la autoridad gubernamental a través de la regulación del aparato económico y cierto disciplinamiento social (O'Donnell, G., 1994; Torres, C. 1994/1996). Estas significativas tendencias aplicadas a las instituciones de educación superior, en particular a las

universidades, generan que las autonomías actúen en escenarios complejos y paradójicos dominados por las tensiones que van desde el control a la autoregulación, de la liberalización a la supervisión, de la globalización a la regionalización, de las condicionalidades externas a la autoevaluación institucional, de las políticas sistémicas a las culturas institucionales.

El tradicional contrato social entre las universidades públicas y el Estado, se ha quebrado en nombre de un "mínimo Estado y un máximo mercado", y al mismo tiempo en un contexto de ajuste estructural y encuadre regulatorio, lo que da por resultado un Estado débil frente a un gobierno fuerte.

Este cuadro de situación, nos lleva a preguntarnos:

* Quiénes se hacen cargo del control de la calidad, expertos-técnicos, académicos o políticos?;

* Qué debe financiar el mercado y qué el Estado;

* Cómo se relacionan las condicionalidades externas de la globalización con las intrínsecas "libertades de cátedra, de enseñar y de aprender"?

Las tensiones que se producen en torno al problema de la autonomía se pueden sintetizar a través de dos modelos: 1) el modelo del control gubernamental o del estado intervencionista; y 2) el mo-

delo de supervisión estatal o del estado evaluador. El primero concibe a la educación superior como una empresa homogénea con la intención gubernamental de regular y controlar todos los elementos de la dinámica del sistema: ingreso, curriculum, requerimientos para otorgar los diplomas, reclutamiento del personal, calidad de la oferta, etc. No reconoce la cultura organizacional de la educación superior como "flojamente acoplada y multidimensional". La segunda reconoce la necesidad de que el Estado establezca los parámetros básicos de funcionamiento, pero deja en manos de las instituciones las decisiones académicas fundamentales, señaladas en el modelo 1.

Clark Kerr mirando al siglo XXI, reclama un nuevo significado para el concepto de autonomía dado por la *convergencia y la construcción del consenso* institucional (Kerr, C. 1994).

Los desafíos del siglo XXI para las universidades argentinas -y probablemente latinoamericanas- se encuentran en la imposibilidad de combinar ambos modelos sin afectar las diferentes autonomías. El nuevo papel del estado minimizado en el contexto neoliberal, expresa sus nuevos pactos de contratación del buen ciudadano por el del sujeto económico, global y consumi-

dor racional, adoctrinado por la nueva religión del mercado, sin dejar espacio para *las labores científicas y la alta cultura intelectual* de la que hablaba Roca a principios de siglo.

Nuestra propuesta es reconstruir *el sutil encanto de las autonomías*, sobre la base de la *integración* de los poderes institucionales, los poderes públicos-sociales, los poderes políticos y los poderes económicos en un marco de negociación, consenso y construcción de capacidades institucionales para el mejoramiento de la cultura universitaria.



Documentos

- Debate Parlamentario sobre la Ley Avellaneda* (1959), Universidad de Buenos Aires, Departamento Editorial, Imprenta de la U.B.A.
- Roca, Julio Argentino y Magnasco, Osvaldo (1899) "Mensaje y proyecto de ley sobre el plan de instrucción general y universitaria", en: *Diario de Sesiones*, Sesiones Ordinarias, Cámara de Diputados de la Nación
- Canton, Darío (1966) *El Parlamento Argentino en Epocas de Cambio: 1816-1916-1946*, Editorial Instituto, Buenos Aires.
- Decreto del Poder Ejecutivo interviniendo la universidad y designando Comisionado Nacional (1919), en: *La Reforma Universitaria en la Universidad de Córdoba, en la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Penitenciaría Nacional

Artículos y libros

- Allub, Leopoldo (1989) "Estado y Sociedad Civil: Patrón de Emergencia y Desarrollo del Estado Argentino (1810-1930)", en:
- Ansaldi, W y Moreno, J. L. (1989) *Estado y Sociedad en el Pensamiento Nacional*, Editorial Cantaro, Buenos Aires,
- Boletín Oficial de la República Argentina, (1995) *Ley de Educación Superior 24.521*, Jueves 10 de Agosto, Buenos Aires
- Brunner, J. (1990) *Educación Superior en América Latina, Cambios y Desafíos*, FCE, Santiago de Chile
- Clark, Burton (1977) *Academic Power in Italy. Bureaucracy and Oligarchy in a National University System*, The University of Chicago Press, Chicago and London
- Cunha, Luiz A. (1988) *A Universidade Reformanda*, Francisco Alves, Rio de Janeiro
- Hilderbrand, M. & Grindle, M. (1994) *Building Sustainable Capacity. Challenges for the Public Sector*, Harvard Institute for the International Development, Harvard University, Massachusetts
- Kerr, Clark (1994) *Higher Education Cannot Escape History. Issues for the Twenty-first Century*, State University of New York Press, New York
- Le Goff, Jacques (1983) *Tiempo Trabajo y Cultura en el Occidente Medieval*, Taurus, Barcelona
- Levy, Daniel, "Formas de Gobierno en la Educación Superior" (1993) en: *Pensamiento Universitario*, No 1, Buenos Aires
- Mignone, Fermín (1979) *Universidad y Poder Político en Argentina: 1613-1978*, FLACSO, Buenos Aires

Marcela Mollis

- Mollis, Marcela (1990) *Universidades y Estado Nacional*, Biblios, Buenos Aires
- Mollis, Marcela (1994) "Estilos Institucionales y Saberes" en: *Revista de Educación*, No 303, Ministerio de Educación y Ciencias, Madrid
- Neave, Guy & Van Vught, Frans (1994) *Prometeo Encadenado*, Gedisa, Barcelona
- O'Donnell, G. (1994) "The State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)", in: *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Smith & Acunia & Gamara (editors) North South Center, University of Miami, 157-181
- Van Vught, F. (1989) *Governmental Strategies and innovation in Higher education*, Jessica Kingsley, London
- Scherz, Luis (1968) *El Camino de la Revolución Universitaria*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile,
- Torres, Carlos A. (1994) *Estado, Privatización y Política Educativa. Elementos para un crítica del Neoliberalismo*, Ponencia presentada al Coloquio Internacional sobre Relaciones entre el Gobierno, Justicia y Cultura, Embajada de Francia, Mexico, Oct 4-6 (unpublished)
- Torres, Carlos A. (1996) "State and Education Revisited: Why Educational Researchers Should Think Politically about Education", in: *Review of Research in Education*, 21, 255-331



Gestión universitaria: diagnóstico y alternativas

El autor presenta un diagnóstico general del gerenciamiento universitario tanto a nivel gubernamental como a nivel de las universidades nacionales. Propone un replanteo de políticas, estructuras y mecanismos de gestión.

**Augusto Pérez
Lindo**

Profesor de Filosofía - UBA- CBC
Asesor de la Universidad Nacional
del Nordeste.

1. ¿POR QUE LA GESTION?

a lo largo de este siglo muchos observadores extranjeros manifestaron su asombro o su decepción frente a la inexplicable inconciencia con que los argentinos desaprovechaban sus posibilidades. Si repasamos la

literatura nacional, como lo hizo Graciela Scheines en un hermoso ensayo¹ las imágenes del fracaso colectivo reaparecen constantemente. Cualquiera de los trabajos de los últimos años sobre el país vuelven sobre el tema brindando las explicaciones más dispares.² La imagen de un

1. Graciela Scheines: *Las metáforas del fracaso. Desencuentros y utopías en la cultura argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

2. Ver, por ejemplo: Carlos S. Nino: *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992.

país subadministrado o fuera de control nos ha perseguido frecuentemente.

La universidad pública no ha escapado a las constantes del subdesarrollo nacional. Si el Estado Nacional careció de un sistema de profesionalización de los funcionarios, las universidades tampoco lo tuvieron. A pesar de que en diversas facultades preparan profesionales para la administración privada. Si la Argentina pasó de largo cuando se introdujeron las innovaciones organizacionales más importantes del siglo, las universidades nacionales registraron en la enseñanza esas novedades pero no las tomaron en cuenta para su propio uso. A menudo compusimos buenos discursos modernos. Pero seguimos viviendo fuera de la modernidad.

La disociación entre el discurso y la acción, como señala Alain Touraine³ puede ser una estructura que explique en América Latina la incompetencia para organizar la sociedad. Puede ser verosímil también la tesis reiterada por García Hamilton,⁴ según la cual, el hecho que desde la época colonial se impusiera un Estado autoritario por encima de la sociedad fue lo que condujo a que los individuos vivieran permanentemente fuera de la ley. Por su parte, la "teoría de la dependencia" brindó en los años '70 una explicación estructural del

subdesarrollo que atribuyó el mismo a las relaciones con los países dominantes.⁵ Al principio de los años '80, casi todos los intelectuales latinoamericanos comenzaron a revisar sus ideas sobre las relaciones Estado-sociedad insistiendo ahora en factores internos como el sistema político (autoritarismo-democracia), las desigualdades sociales, los mecanismos de gestión pública y privada, las tradiciones culturales, etc.⁶

La crisis del Estado-benefactor afectó la cultura de administración pública dependiente de las universidades públicas de América Latina. José Joaquín Brunner habla del surgimiento del "Estado Evaluador" ante la escasez de recursos y ante la nueva inserción de las economías nacionales en el contexto mundial.⁷

A todos estos contextos debemos agregar los cambios que se produjeron en los modelos organizacionales en todo el mundo. Para decirlo de una manera gráfica: al mismo tiempo que se derrumbaba el Muro de Berlín en 1989, estaban

cayendo los complejos siderúrgicos de la Comunidad Europea, las corporaciones automotrices de Detroit y miles de empresas incapaces de competir en un mercado global. Estaba surgiendo un nuevo paradigma organizacional tanto en los Estados como en las empresas.

Se volvieron inviables las empresas que transferían los costos al cliente contando con la protección estatal, los sistemas que se mantenían gracias a un Estado Benefactor rico, o con capacidad para endeudarse y emitir moneda. Surgieron, pues, nuevos contextos y nuevas reglas de juego. En todas partes el Fondo Monetario Internacional, y otros organismos, limitaron la capacidad para emitir moneda sin respaldo e impusieron severos ajustes a los estados. La mundialización convirtió a todas las empresas en competidoras de un mismo espacio económico. Las innovaciones tecnológicas transformaron las condiciones del empleo y de la productividad.

Razones no faltan entonces

3. Alain Touraine: *La parole et le sang*, París, Jacob, 1988.

4. José Ignacio García Hamilton: *Los orígenes de nuestra cultura autoritaria (e improductiva)*, Buenos Aires, Albino, 1990.

5. Ver. F.H. Cardoso; E. Faletto: *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969.

6. Ver: *Revue de l'Institut de Sociologie*, N° 1-2: *Etat et société en Amérique Latine*, Bruxelles, 1981.

7. José Joaquín Brunner: *Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1990.

para preocuparse por los problemas de gestión. Peter Drucker, Alvin Toffler, Taichi Sakaya⁸ entre otros autores, han destacado dos aspectos de la situación actual. Por un lado, el surgimiento de una economía y de una sociedad fundadas en el dominio del saber y la información. Por otro lado, el replanteo de los modelos de gestión públicos o privados tanto a causa de la informatización como a causa del mayor nivel cultural de los actores sociales. La conclusión que podemos sacar concierne al futuro de las universidades: **la clave del éxito, en una organización o en un país, se vincula cada vez más con el gerenciamiento del saber.**

2. POLÍTICA Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Las universidades se definen en sus fines como productoras y transmisoras de conocimientos. Deberían estar pues, en el centro del nuevo paradigma fundado en el uso intensivo de los conocimientos. En Argentina esto no es así. Las razones las podemos encontrar en algunos de estos

factores:

1º- el desarrollo económico se encuentra disociado de las actividades científicas y universitarias;

2º- ni el Estado Nacional, ni las universidades, ni la comunidad científica lograron establecer políticas de conocimiento a partir de un diagnóstico compartido;

3º- la estructura científico-universitario se parece más a un mosaico de iniciativas incongruentes y heterogéneas que a un sistema orientado a fines precisos;

4º- las inversiones destinadas a Ciencia y Técnica rondan el 0,50 % del PBI;

5º- las universidades nacionales gastan menos del 1 % de sus presupuestos en bibliotecas e información;

6º- las universidades privadas apenas si participan en cerca del 1 % en los programas de investigación científica del país;

7º- el sector privado contribuye en menos del 5 % al financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo en el país;

8º- no existe un sistema de evaluación de resultados de las

actividades científicas y universitarias;

9º- el grado de profesionalización de la función pública es mínimo y otro tanto ocurre con el gerenciamiento universitario;

10º- ni el Estado Nacional ni las universidades se rigen por políticas de recursos humanos, por lo que el aprovechamiento del potencial humano o bien queda librado a la rutina, o bien se encuentra sometido a factores ajenos a la valorización de conocimientos y competencias.

La escala decimal de los factores enunciados es arbitraria y limitada. Podrían agregarse otros. Sin embargo, los hechos señalados resultan suficientemente demostrativos para sustentar esta observación: **en Argentina no existen políticas de conocimiento sistemáticas ni un sistema congruente de gestión del saber al servicio del desarrollo.**

Durante los últimos doce años, el sistema universitario careció de un marco normativo y por lo tanto creció anárquicamente. La Ley de Educación Superior recientemente sancionada, no cuenta con el consenso de diversos sectores universitarios, elude la vinculación de las universidades con el sistema científico y con el sistema estatal en cuanto fuente de contratación privilegiada.

Podríamos agregar a este cuadro que el Consejo

8. Ver: A. Tofler: *El cambio de poder*, Barcelona, Plaza y Janés, 1992; Cepal-Unesco: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992; Taichi Sakaiya: *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1994.

Interuniversitario Nacional, el máximo órgano de coordinación de las universidades nacionales no es obligatoriamente vinculante ni en la participación de los rectores ni en las decisiones. En consecuencia, carece de una estructura técnica que permita elaborar diagnósticos y proyectos, no tiene capacidad de negociación a nivel nacional e internacional. El sistema fue pensado así para evitar la imposición de criterios comunes a todas las universidades y para mantener la independencia frente al Estado. Pero, los gobiernos y los partidos intervienen intensamente a través de los alineamientos políticos de los rectores.

Con pocos recursos, sin vinculación orgánica respecto al sistema productivo, sin mecanismos de control de gestión y sin modelos de gerenciamiento, los márgenes de eficacia de las universidades nacionales parecen muy limitados.

Profundizando el análisis encontramos que **las culturas organizacionales dominantes en las universidades públicas no están centradas en la valorización del conocimiento**. Por otro lado, ciertas iniciativas que ha tomado el gobierno nacional en los últimos años (como las auditorías, el ajuste presupuestario, la descentralización del régimen económico-financiero) si bien apuntan a mejorar la eficiencia administrativa

pueden convertirse en mecanismos perversos si no se las vincula con los objetivos científicos y académicos.

CON POCOS RECURSOS, SIN
VINCULACIÓN ORGÁNICA
RESPECTO AL SISTEMA
PRODUCTIVO, SIN
MECANISMOS DE CONTROL
DE GESTIÓN Y SIN MODELOS
DE GERENCIAMIENTO, LOS
MÁRGENES DE EFICACIA DE
LAS UNIVERSIDADES
NACIONALES PARECEN MUY
LIMITADOS.

El Estado Nacional cumple con su deber tratando de ejercer correctamente el control de gestión sobre las universidades públicas. Carece de sentido afirmar que la autonomía pone a las universidades fuera de todo control del Estado. Sobre todo, si el Estado constituye la fuente exclusiva de financiamiento. Pero, ¿cómo ejercer un correcto control de gestión si se omite que la Universidad es un centro de producción de conocimientos, de enseñanza, de innovación y de cultura?

Son las funciones intelectuales de la Universidad las que justifican la autonomía. A causa de ellas se reivindicó la libertad de pensamiento y la

independencia frente al poder político desde la Edad Media. Para fundar la autonomía se requiere un proyecto académico y científico. Creer que las universidades públicas pertenecen por naturaleza a los universitarios es un grave engaño: las universidades son servicios públicos. Es por eso que el Estado debe sostenerlas.

Simétricamente, el control de gestión sobre las universidades no puede ignorar que éstas tienen fines científicos, pedagógicos, culturales, sociales. (Por ejemplo, la función de retener y socializar a los jóvenes se ha vuelto crucial en estos momentos). Tratarlas como una simple dependencia de la administración pública no es congruente con los criterios de calidad organizacional. Pero el Estado carece de parámetros globales para evaluar a las universidades porque no ha elaborado **políticas de conocimiento** que permitan juzgar el valor de los proyectos, actividades y resultados de las instituciones universitarias.

¿Desde dónde se reivindica la autonomía universitaria? ¿Desde dónde se pretende ejercer el control de gestión por parte del Estado? Lacan decía a propósito de otra cosa: *"yo pienso donde no estoy, luego, yo estoy donde no pienso"*. La dislocación y la incongruencia de los discursos de uno y otro lado vuelven a poner en evidencia las contradicciones en-

tre el pensamiento y la acción características de la sociedad argentina.

En suma, lo que queremos sostener es que tanto en la organización universitaria como en el Gobierno es necesario partir de las políticas del conocimiento para valorizar, gerenciar y evaluar las universidades. Resulta incongruente por parte del Estado querer evaluar las universidades sin establecer una política que vincule la producción de conocimientos con el desarrollo económico-social. Constituye una incongruencia de las universidades defender por un lado la autonomía institucional mientras por otro lado se subestiman los criterios técnicos y científicos del gerenciamiento.

3. ALGUNOS ASPECTOS FAVORABLES

Entre 1960 y 1995 el sistema universitario se expandió y diversificó enormemente.⁹ De

las 9 universidades existentes en 1958 pasamos a 77 instituciones en 1994 (32 nacionales, 5 provinciales y 40 privadas). El sistema científico creció a pesar de las crisis y del retroceso de los años 70.¹⁰ En todas las universidades nacionales a partir de 1984 se institucionalizaron las secretarías de Ciencia y Técnica y se multiplicaron los proyectos de investigación.

Entre 1989 y 1995 se impulsaron fuertemente los proyectos de transferencia de conocimientos de las universidades públicas hacia la sociedad. En ese período la facturación por servicios a terceros se multiplicó aproximadamente por diez en las universidades nacionales. Lo que suscitó el interés del Ministerio de Economía ... para cobrar impuestos especiales.

En el Ministerio de Educación se creó la Secretaría de Políticas Universitarias a partir de 1993 que por primera vez otorga un rango de ese nivel a la educación superior. El Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores crea-



do a partir de 1994 movilizó nuevos recursos y estimuló la actividad científica.

Las universidades, alentadas por el Ministerio de Educación, iniciaron experiencias de evaluación institucional que permitieron conocer mejor las distintas situaciones. El Censo Universitario Nacional de 1994, así como el esfuerzo por sistematizar los datos universitarios también constituyen progresos elementales. En general, casi todas las universidades nacionales han reformulado sus estrategias tratando de introducir mejoras y reformas en su organización.

Un indicador aparente del interés por las mejoras organizacionales lo puede brindar el crecimiento del número de informes, estudios, congresos o encuentros consagrados al tema universitario. Los estudios sobre la educación superior entre 1980 y 1989 en Argentina han sido estimados en cerca de 96 títulos.¹¹ Pero

9. Ver: A. Pérez Lindo: *Universidad, política y sociedad*, Buenos Aires, Eudeba, 1985; Ana G. de Fanelli; Jorge Balán: *Expansión de la oferta universitaria: nuevas instituciones, nuevos programas*, Buenos Aires, CEDES, 1994.

10. Ver: E. Oteiza (director): *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*, Buenos Aires, Ceal, 1992.

11. Ver: Carmen García Guadilla: "Mirada al futuro de una visión retrospectiva: el caso de la investigación sobre la educación superior en América Latina", en UNESCO: *Nuevos contextos y perspectivas*, Caracas, 1991, p. 149.

si contamos sólo los últimos cinco años, la producción bibliográfica supera muy probablemente esa cifra.¹²

También es importante señalar la expansión de las ofertas de posgrado (se multiplicaron y diversificaron en los últimos años); la creación de la Red Interuniversitaria Nacional con salida a Internet; la cooperación de las universidades nacionales con los programas de capacitación de los docentes del sistema educativo.

Cualquier analista institucional coincidirá con nosotros en la conveniencia de señalar los aspectos favorables de un sistema o una organización que desea mejorarse. Aunque se trate inclusive de sentido común, no es vano subrayarlo, porque a menudo los debates universitarios tienden al blanco y negro (todo está bien-todo está mal) o al maniqueísmo. Por las razones que fuere, el sistema universitario creció y las universidades han buscado caminos para mejorar sus rendimientos.

4. LA DESARTICULACIÓN MULTÍVOCA Y EL DESPLIEGUE DE LOS FACTORES

Hemos sostenido en diversos trabajos que la desarticulación multívoca de las universidades constituye una estructura determinante de sus posibilidades.¹³ Michael Porter

en *La ventaja competitiva de las naciones* sostiene que lo decisivo para el éxito no es disponer de los factores tales como el capital, los recursos humanos o los recursos naturales, sino tener la capacidad para aprovecharlos o crearlos.¹⁴ Japón brinda el caso de un país que tuvo que inventar sus factores competitivos. Argentina en otro extremo presenta el caso de un país que tenía ventajas comparativas y que no supo aprovecharlas. Ahora tiene que inventar sus ventajas competitivas.

Michael Porter propone considerar como decisivo el **despliegue de los factores**, o sea, el gerenciamiento de la capacidad para aprovecharlos, para crearlos y para conectarlos. Nosotros habíamos sostenido en *Universidad, política y sociedad* que lo decisivo era el **modo de articulación de los factores**.¹⁵ Ambas formulaciones resultan equivalentes. Creo que las podemos ubicar en el mismo paradigma interaccionista que inspiró el "triángulo de Sábato".

Si el análisis es correcto, podemos sostener como hipóte-

sis que el principal problema del gerenciamiento universitario se origina en una estructura de las relaciones sociales: **en el modo de gestión desarticulado de los recursos y posibilidades**. Lo que conduce inevitablemente a un **modelo de desarrollo sin conocimiento**. O sea, a una forma particular del subdesarrollo. A causa de ello, Presbich hablaba en el caso argentino de un "subdesarrollo voluntario".

Los escritos de Varvavsky, Herrera, Celso Furtado, Presbich, Bunge, Sábato y muchos otros son coincidentes al respecto: **la vinculación entre los productores de conocimiento, los agentes de la economía y el Estado es fundamental para que exista un verdadero proceso de desarrollo**.

¿En qué instancia deberían vincularse las políticas del conocimiento, las políticas económicas y la acción del Estado? Es evidente que el Estado debería tomar la iniciativa, pero la forma de concertar los actores puede ser variada. Un intento fue la firma del Protocolo de Concertación Universitario entre las universidades

12. En los Encuentros Nacionales sobre Evaluación de Calidad (Salta, 1991; Rosario, 1992; Mar del Plata, 1993) se presentaron más de cien ponencias y estudios.

13. Ver: A. Pérez Lindo: *op. cit.*; *La batalla de la inteligencia*, Buenos Aires, Cántaro, 1989.

14. Michael Porter: *Las ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara, 1991.

15. A. Pérez Lindo: *Universidad, política y sociedad*, pp. 68-98.

y el gobierno en 1990. El fracaso de ese acuerdo se debió tal vez a que los actores involucrados no pudieron deponer sus intereses políticos en función de una estrategia común.

De todos modos se avanzó por distintos caminos. En 1989 se dictó la ley 23.877 que impulsa la vinculación de centros científicos y universitarios con las empresas en proyectos de innovación tecnológica. Ahora son frecuentes los contratos entre empresas y universidades o la colaboración de las facultades con programas de organismos públicos. El paradigma de la universidad vinculada al medio se consolida.

5. LOS ESTILOS DEL GERENCIAMIENTO UNIVERSITARIO

La crisis de los mecanismos de gestión universitaria ha llevado en muchos lugares a pensar que el gerenciamiento empresarial disponía de recetas adecuadas. Algunos ma-

nuales trasladan en efecto las categorías de la empresa a la Universidad.¹⁶ Ocurre que las empresas mismas se encuentran revisando las teorías y procedimientos que hasta muy poco tiempo se consideraban adecuados. Por lo demás, creemos que es preciso establecer una cultura de gestión que sea adecuada a los fines universitarios.

Para describir los estilos de gobierno y gestión en las universidades nacionales, podemos distinguir entre **prácticas de gestión y culturas organizacionales**. Tendríamos de este modo las siguientes prácticas de gobierno y de gestión:

a. el gerenciamiento político: se caracteriza por la toma de decisiones en función de las relaciones internas de poder, o en función de la dependencia respecto a los partidos o ideologías políticas; tiende a estimular la cultura del poder que a menudo degenera en "internismo", "clientelismo", o "sectarismo";

b. el gerenciamiento burocrático: el que se atiene a las normas y rutinas de la admi-

nistración pública; tiende a ser dominante cuando hay crisis de autoridad o cuando faltan estrategias académicas;

c. el gerenciamiento corporativista: ocurre cuando el gobierno se ejerce apoyado en los intereses de una carrera dominante o de una alianza de carreras o profesiones; se manifiesta frecuentemente en las facultades con predominio de intereses profesionales;

d. el gerenciamiento academicista: ocurre cuando los actores universitarios depositan en un grupo o líder con prestigio académico el gobierno que adopta un perfil apolítico y centrado en el cumplimiento de los objetivos académicos;

e. el gerenciamiento empresarial: aplica a la universidad los criterios de una empresa; ocurre con frecuencia en universidades privadas; en los últimos años casi todas las universidades nacionales han adoptado algunos criterios empresariales y han creado inclusive sociedades comerciales para manejar servicios, realizar consultorías o producir innovaciones tecnológicas;

f. el parlamentarismo multisectorial: ocurre cuando el gobierno reside en el Consejo Superior donde coexisten todas las instancias: administrativas, normativas, académicas, corporativas, políticas, gremiales; casi todos los estatutos universitarios facilitan

16 Ver por ejemplo: Erika Himmel; Sergio Maltes: *Planificación, gestión y control en la universidad*, Santiago de Chile, CINDA, 1990; Karel Tavernier: "Strategic Evaluation in University Management", *Higher Education Management*, Nov. 1991, vol.3, N° 3, pp.257-268.

Estos autores postulan la aplicación de las técnicas empresariales a la universidad. Un enfoque más ajustado a las características de cada universidad se encontrará en: S.St.John; G. Weatherby: "L'évolution de la gestion dans les établissements d'enseignement supérieur", *Revue Internationale des gestions des établissements d'enseignement supérieur*, v.4, N° 2, 1980, pp.119 ss.

esta posibilidad que provoca variadas situaciones de ineficiencia.

Junto a estos estilos de gestión encontramos diversas culturas organizacionales que definen la identidad y el comportamiento de los actores universitarios:

- la **cultura del poder**, que define comportamientos de individuos y grupos vinculados función de un partido, ideología o creencia para imponer sus ideas e intereses;

- la **cultura de administración pública**, se manifiesta fundamentalmente en el comportamiento de los empleados que se rigen por hábitos administrativos y gremiales del empleado público;

- la **cultura escolar**, que comparte la mayoría de los docentes con dedicación simple que dictan sus clases, toman los exámenes y no se sienten implicados partícipes de la vida universitaria; otro tanto se puede decir de la mayoría de los estudiantes que asisten como consumidores de cursos a la universidad pública;

- la **cultura corporativa** que vincula a quienes actúan en función de intereses gremiales, profesionales o de grupo; a veces, el gobierno universitario se define por un equilibrio de intereses de los distintos claustros;

- finalmente, podemos notar en los últimos años la formación de grupos de investi-

gadores que tienden a crear una **cultura científica** con sus exigencias, sus intereses y su manera de pensar.

El grado en que se presentan estos comportamientos es variable. Cuando el conjunto de ellos carece de un principio orientador común llegamos a un estado de **atomización institucional**. Lo que a su vez puede conducir a la **anomia**. Hemos podido observar más de una vez universidades paralizadas por este tipo de situaciones.

La cristalización de identidades sectoriales (académicas, gremiales, políticas, etc.) posibilita en todas las universidades el surgimiento de actitudes tribales.¹⁷ Pero cuando no existen mecanismos de comunicación, de cooperación y de integración entonces el **tribalismo** y el **individualismo** se imponen.

El hecho de que esto ocurra con mucha frecuencia en las universidades nacionales, muestra hasta qué punto faltan condiciones básicas de toda organización. En efecto, es excepcional que existan políticas de recursos y de relaciones humanas, que existan mecanismos de intercomunicación, de inte-

gración del personal, de intercambios entre profesores e investigadores. Todo lo cual representa un verdadero contrasentido en una institución donde la comunicación humana es fundamental.

Las comunicaciones entre colegas (intelectuales, profesionales, científicos, docentes) son bastante escasas. **No existe una cultura de intercambio o confrontación teórica entre los miembros de la comunidad académica y científica**. En lugar de ello, rige una especie de "ley del silencio" que lleva a ignorar el trabajo del otro, se esté de acuerdo o en desacuerdo con él. Si el progreso científico, según Popper, se realiza a través de una cadena de refutaciones, entonces podemos estimar que una cultura con bajo intercambio intelectual y científico resultará poco creativa. Muchos investigadores y profesores para eludir esta situación se insertan en circuitos internacionales donde pueden participar de los procesos de intercambio intelectual.

Jorge Etkin analiza una serie de patologías organizacionales en su libro **La doble moral de las organizaciones**.¹⁸ Aunque no trata específicamente el caso universitario podemos

17. Ver: Tony Becher: "Las disciplinas y las identidades de los académicos", en *Pensamiento Universitario*, Buenos Aires, N° 1, 1993, pp.56-77.

18. Jorge Etkin: *La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada*, Buenos Aires, McGraw-Hill, 1993.

encontrar allí una serie de desviaciones comunes en las universidades. El hecho de que ellas no utilicen los conocimientos que transmiten en la resolución de sus problemas, o el hecho de que la cultura del conocimiento no tenga una función dominante o el hecho de que las relaciones humanas no reciban el tratamiento adecuado, indican la incongruencia entre los discursos y los hechos.

6. CAMBIOS EN EL PARADIGMA DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA

Antes de proponer alternativas para el gerenciamiento universitario, queremos esbozar un paradigma dentro del cual se puede establecer un nuevo modelo organizacional. Sus principios básicos serían los siguientes:

1º- se trataría de instituir una **gestión inteligente** en la que el conocimiento ocuparía un lugar central (en los objetivos, en las actividades, en la toma de decisiones);

2º- se trataría de organizar un **sistema abierto**, superando la atomización y la desarticulación actual (ni atomismo, ni endogenismo);

3º- la **política de recursos y relaciones humanas** (incluyendo en esto mejoras salariales, carrera docente y no do-

cente, distribución del personal conforme a los cambios que se puedan operar, atención a las interacciones de los individuos, etc.) será fundamental para consolidar la integración de la universidad;

4º- la **evaluación y el control de gestión** servirán como mecanismos usuales a fin de mejorar los rendimientos, la eficiencia y la transparencia organizacional;

5º- la **informatización**, entendida en un sentido amplio (desde el **hardware** al **socialware**) deberá ser un instrumento principal para modernizar la administración, para incrementar la capacidad de producción científica, para mejorar la enseñanza, para reforzar la eficiencia social;

6º- el nuevo paradigma organizacional debería ser eminentemente **interactivo** para facilitar la articulación con las empresas, con el Estado, con las demandas sociales;

7º- un **modelo de desarrollo integrado** donde el uso intensivo del conocimiento ocupe un lugar estratégico deberá sustentar y valorizar la eficacia social de las universidades;

8º- las universidades nacionales, en tanto servicios públicos, deberán estar naturalmente comprometidas con la **reconstrucción del Estado**, con la profesionalización de sus funcionarios, con la transformación de sus procedimientos, etc.

9º- el sistema universitario argentino tendrá como horizonte global la **integración en el Mercosur Educativo** y la **red interamericana de Educación Superior**, los escenarios próximos del espacio internacional donde tendrán que actuar las universidades.

7. POLÍTICA DEL CONOCIMIENTO Y GESTIÓN UNIVERSITARIA

Fundar la gestión universitaria en la **política del conocimiento**, implica revisar profundamente los hábitos políticos y administrativos. Un **sistema universitario inteligente y abierto** no se construye con ajustes coyunturales, con medidas administrativas o con discursos políticos. La principal objeción que podemos hacer a la Ley de Educación Superior recientemente aprobada, es su incongruencia: establece cosas de distinto orden, pero carece de un modelo organizacional.

En dicha norma, no se asegura la vinculación orgánica entre el sistema científico y el sistema universitario nacional. Tampoco se favorece la vinculación entre las universidades nacionales y los organismos del Estado (como sí sucede en Chile o Brasil). En cambio, sí se ocupa de establecer una materia (Ética Profesional) o de acordar a la Facultad

de Medicina de Buenos Aires el derecho de autonomía. Esto es, "colar el mosquito y tragarse el camello", como dice el Evangelio.

Creemos conveniente la creación de mecanismos para establecer estrategias de vinculación y cooperación entre el sistema científico, las universidades, las empresas, los organismos del Estado y las organizaciones sociales. Pueden llamarse como se quiera, pero debería ser un proceso abierto a todos los sectores con el mínimo de burocracia. La justificación de esta política, es que para todos sectores resulta fundamental mejorar el aprovechamiento del potencial científico, tecnológico y profesional.

Elaborar la política del conocimiento implica primero reunir un grupo de expertos o especialistas para analizar las condiciones de producción y de transmisión de conocimientos en el mundo actual, las necesidades y aspiraciones nacionales, las prioridades, los mecanismos de evaluación de resultados.¹⁹ Actualmente, no disponemos de un marco parecido.

La congruencia política e institucional es otro requisito básico una vez que se ha adoptado una política de conocimiento. A menudo en la Argentina sobran ideas pero fallan las implementaciones, sobran recursos humanos ca-

lificados pero se desaprovechan sus capacidades. Las incongruencias afloran en todas partes como una epidemia nacional.

Si nos ponemos de acuerdo en los fines de una política del conocimiento deberíamos poner los medios y aceptar los mecanismos de implementación. En términos pragmáticos, los actores deberían apostar a que el uso inteligente de recursos y posibilidades producirá réditos que compensarán ampliamente las inversiones y los cambios aceptados. Esto quiere decir que habrá que invertir mucho más en ciencia, tecnología y educación. Al mismo tiempo, habrá que optimizar el uso de los recursos y maximizar los beneficios para justificar una estrategia semejante.

8. UNA RE-INGENIERÍA DEL SISTEMA DE GESTIÓN

En la actualidad, los consejos superiores constituyen verdaderos parlamentos multisectoriales. Son organismos pre-modernos donde los distintos poderes se confunden: asuntos políticos, administrativos, legales, gremia-

les, académicos, profesionales ... y hasta pedagógicos.

En esas condiciones, el máximo órgano del gobierno universitario no tiene condiciones para mirar el futuro ni para evaluar las situaciones presentes. A veces, los consejeros acosados por la multiplicidad heterogénea de problemas a resolver rehuyen sus obligaciones.

El artículo 52 de la Ley de Educación Superior estipula: "Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas." Esta delimitación permite redefinir la función de los consejos superiores que pasarían a consensuar estrategias, a realizar diagnósticos institucionales y a ejercer el control de gestión.

¿Cómo se resolverán entonces los asuntos administrativos, académicos, gremiales, científicos y otros? Por un lado, los Rectores y Decanos tendrán a asumir las responsabilidades inherentes al gerenciamiento ejecutivo: nombramientos de personal, licencias, casos disciplinarios, etc.

19. Ver: Paul de Bruyne: *Politique de la connaissance*, Bruselas, De Boek, 1988; Hans N. Weiler: "La política internacional de la producción del conocimiento y el futuro de la educación superior", en UNESCO: *Nuevos contextos y perspectivas*, Caracas, CRESALC, 1991, pp. 33-56.

Las cuestiones que requieran una discusión colegiada, con participación de los distintos claustros, deberán redefinirse. Entendemos que se podrían tratar en comisiones o comités especializados en torno a las siguientes áreas:

- comisión de asuntos administrativos;
- comisión de asuntos académicos;
- comisión de ciencia y técnica;
- comisión de información y comunicaciones;
- comisión de transferencia y servicios;
- comisión de posgrado;
- comisión de relaciones internacionales.
- comisión de asuntos estudiantiles.

En casi todas las universidades se ha dado la tendencia a dividir el trabajo en comisiones dentro del Consejo Superior. Lo que proponemos, es que las comisiones sean la última instancia de decisión. Cada una de ellas podría estar compuesta por cinco consejeros. Serían presididas por el respectivo secretario general de la universidad. Dependrían orgánicamente del Consejo Superior que intervendría en caso de seria disidencia.

Habitualmente, las univer-

sidades nacionales poseen por lo menos estas secretarías generales dependientes del Rectorado: administración y finanzas, académica, de extensión, de ciencia y técnica, de asuntos estudiantiles y de bienestar. Generalmente, las facultades disponen por lo menos de las secretarías académica, administrativa, de extensión. Muchas de ellas llegan a tener entre cinco o seis secretarías. Lo cual incrementa el número de funcionarios políticos y el porcentaje del gasto en funcionarios y administración. Una universidad con diez facultades puede llegar a tener además de los decanos, treinta o cincuenta secretarios. En las universidades y facultades más grandes se agregan subsecretarías y asesores. Con lo cual los niveles gerenciales, políticos o funcionales, tienden al sobredimensionamiento.

La informatización de las universidades, imposterizable en los próximos años, permitirá simplificar los procedimientos, sistematizar la información y descentralizar las decisiones. No sería entonces necesario reproducir las diferentes gerencias en cada unidad académica. Bastaría con las secretarías generales. La unidad académica tendría entonces un Decano, un Secretario de Fa-

cultad y un Consejo Académico como órgano colegiado propio. Las otras funciones podrían profesionalizarse a través de direcciones propias de la planta de los empleados, como ocurre en las universidades norteamericanas o europeas.

Las unidades académicas y los distintos claustros participarían en la elaboración de decisiones y en la coordinación de las mismas a través de las comisiones interfacultades mencionadas más arriba. Cada una de ellas funcionaría además como el consejo asesor de las respectivas secretarías generales. De hecho, varias universidades han creado de este modo un Consejo Asesor de Ciencia y Técnica y a veces un Consejo Académico con participación de los secretarios académicos de las distintas unidades.

Además de las secretarías generales tradicionalmente conocidas, proponemos nuevas gerencias para atender los nuevos desafíos de la universidad. He aquí una caracterización sucinta de las mismas:

* **Secretaría de Información y Comunicaciones:** orientada al gerenciamiento del sistema de información en todas las áreas, al desarrollo de mecanismos de intercomunicación, a las publicaciones, bibliotecas, etc.; actualmente, estas funciones no se organizan sistemáticamente o se realizan a través de instancias dispersas e incongruentes.²⁰

20. Ver: *Higher Education Management*, vol.4, N° 3, 1992, varios artículos presentan la experiencia de Estados Unidos y algunos países europeos.

* **Secretaría de Transferencia y Servicios:** implica una redefinición de la secretaría de extensión con las funciones de asegurar la vinculación de la universidad con las demandas sociales, con las empresas, con los organismos del Estado, etc.; en los últimos años, tanto en las reuniones del sector como en la práctica se ha planteado esta alternativa.

* **Secretaría de Relaciones Internacionales:** orientada a fortalecer los intercambios y las cooperaciones con otras universidades e instituciones del extranjero; la internacionalización de los espacios e intercambios académicos obliga a fortalecer este sector.

* **Secretaría de Posgrado:** destinada a coordinar los programas de posgrado en expansión; la propuesta supone que conviene optimizar todos los recursos escasos de este nivel para asegurar su expansión y su calidad.

* **Secretaría de Coordinación y Planeamiento:** sus funciones serían asegurar la articulación de todos los sectores, preparar estudios y diagnósticos, proponer la asignación del presupuesto de acuerdo a las pautas del Consejo Superior, organizar programas de evaluación institucional y efectuar los estudios que requiera el Rectorado y el Consejo Superior.

Obviamente, esta propuesta

debería adaptarse a cada contexto de acuerdo al tamaño, distribución territorial y complejidad de cada universidad.

9. HACIA UN SERVICIO PÚBLICO INTELIGENTE Y EFICAZ

Hacia 1985, en *Universidad, política y sociedad*, anunciábamos la crisis del Estado "clientelístico y mafioso" (un concepto muy adecuado que inventara Danilo Dolci en los años '70). Con los derrumbes que se han producido y las políticas vigentes, corremos el riesgo de que el Estado y la sociedad misma queden bajo los escombros.

En el caso de la universidad nacional, es necesario rescatarla como servicio público, inteligente y eficaz. ¿Qué es lo que se opone a estos objetivos que seguramente compartimos la mayoría de los universitarios?

Muchas veces hemos padecido la arbitrariedad del poder público, y a menudo hemos visto cómo los intereses particulares se apropiaban del Estado o de la sociedad. La tradición del Estado colonial autoritario y patrimonialista, donde se confunden los intereses de los grupos de poder con el espacio público, nos persigue como una sombra.

A su manera, la universidad

pública ha sufrido alternativamente los embates del Estado autoritario y de los grupos corporativos que se apropiaban de ella. La Reforma Universitaria de 1918 se alzó contra estas lacras. Todavía no hemos logrado establecer una organización universitaria que fuera al mismo tiempo un servicio público, centrado en el respeto al conocimiento y que tuviera una proyección social eficaz.

EN EL CASO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL, ES
NECESARIO RESCATARLA
COMO SERVICIO PÚBLICO,
INTELIGENTE Y EFICAZ.
¿QUÉ ES LO QUE SE OPONE
A ESTOS OBJETIVOS QUE
SEGURAMENTE
COMPARTIMOS LA MAYORÍA
DE LOS UNIVERSITARIOS?

El desafío sigue pendiente. Transformar la universidad nacional en un servicio público significa ponerla más allá de todo poder ajeno a la cultura del conocimiento y del interés común. O sea, significa superar las apropiaciones corporativistas, políticas o secretarias que se ejercen sobre el espacio público universitario. La autonomía no puede amparar ninguna forma de apro-

piación particular de la universidad. Las funciones del Estado no justifican la intervención política del mismo en la vida universitaria. En ambos casos, se aliena la cultura universitaria y se inhibe la posibilidad de que la misma desarrolle una organización inteligente y eficaz.

Lo importante en una reforma del sistema de gestión no son los detalles funcionales sino la congruencia de los mismos con algunos objetivos: valorizar las políticas de conocimiento, asegurar la eficacia social de las universidades, fortalecer la eficiencia organizacional, preservar la cultura del servicio público y garantizar la transparencia de los procedimientos.

Estos y otros elementos deberían formar parte de un **nuevo consenso estratégico sobre la función de las universidades**. En plano organizacional, para alcanzar un gerenciamiento inteligente y eficaz, se requieren además una serie de medidas tales como:

- programas de capacitación y profesionalización de los empleados y funcionarios;²¹

- un fuerte apoyo presupuestario para la reconversión de cargos a fin de elevar el número de docentes con dedicación exclusiva;

- la desregulación de los procedimientos burocráticos que retardan las tomas de decisiones en tiempo real;

- la departamentalización de las unidades de enseñanza para optimizar los recursos, para crear una mejor articulación entre las distintas unidades académicas.

La presentación de este cuadro de diagnósticos y alternativas no tiene otro objetivo que suscitar una revisión de los modelos organizacionales y gerenciales vigentes. Sin duda, quedan en suspenso diversos interrogantes. Pero si incitáramos a otros a profundizar los temas planteados habremos cumplido nuestro propósito.



21. La Universidad Nacional de San Juan prepara una Maestría en Gestión Universitaria para 1996; el Centro de Estudios Avanzados de la UBA ofrece una Maestría en Gestión de Ciencia y Tecnología; la Federación de Trabajadores de las Universidades Nacionales ha propuesto la creación de un curso de Técnico Superior en Gestión Universitaria; diversas universidades han organizado cursos sobre gestión; estudios sobre evaluación institucional, reforma curricular, etc.

La Educación Superior no Universitaria en la encrucijada*

Graciela C. Riquelme

Investigadora CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación - Facultad de Filosofía y Letras / UBA.

* Este artículo se basa en un documento elaborado para el BID como "Desarrollo de experiencias piloto de formación técnica de Educación Superior no Universitaria", Noviembre 1993.

I. ACERCA DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR NO UNIVERSITARIA

Esta parte constituye la indagación acerca del crecimiento de la educación superior no universitaria junto a una serie de evidencias de nuevas demandas sociales y económicas. También se presenta el perfil general de la transformación de la educación superior no universitaria

en el corto y mediano plazo.

I.1 Las evidencias de una necesidad

La abundante literatura sobre las características de la educación superior en el país permite destacar a continuación una síntesis de los principales problemas y limitaciones de cobertura y orientación de la educación superior no universitaria en la Argentina.

Superposición de autoridades y debilidad institucional

Existe una gran dispersión y bajo desarrollo de este tipo de oferta. Las especialidades técnicas o no docentes comprenden carreras cortas de uno a cuatro años, sin relación o articulación entre ellas.

Por otra parte, no se dictan en instituciones propias, sino que en la mayoría de los casos lo hacen en establecimientos del nivel medio.

Hasta la transferencia y aún en este período de transición, los organismos a cargo de estas instituciones eran: CONET, DINEMS y/o DINES, DINEA, las universidades nacionales y la SNEP para el sector privado.

Limitaciones del marco legal

Hasta el dictado de la Ley Federal de Educación, no existía una delimitación de los alcances, fines y objetivos del nivel ni claridad sobre las previsiones orgánico-funcionales jurisdiccionales.

Aún ahora, el capítulo V de la LFE -Educación Superior- y sus artículos 18 y 20 no son muy explícitos y ameritarían como se verá más adelante delimitaciones y/o debates conceptuales. El hecho de que no haya un único organismo a cargo determina que exista una variedad de normas.

La única área de "regulación relativa" para todo el país se refiere a la validez nacional de los estudios y títulos otorgados por las provincias y a la habilitación de los mismos.

Expansión del acceso y baja permanencia de la población en el sistema

Argentina ha registrado, al igual que el resto del mundo, una notable expansión de la matrícula, registrándose entre 1967 y 1986 el aumento en tres veces de la matrícula universitaria y en ocho veces de la no universitaria, ésta última desde y con bases menores.

EXISTE UNA GRAN
DISPERSIÓN Y BAJO
DESARROLLO DE ESTE TIPO
DE OFERTA. LAS
ESPECIALIDADES TÉCNICAS O
NO DOCENTES
COMPRENDEN CARRERAS
CORTAS DE UNO A CUATRO
AÑOS, SIN RELACIÓN O
ARTICULACIÓN ENTRE ELLAS.

Esta situación es coincidente con la recuperación de las tasas de escolarización de la población joven (aunque con notorias disparidades provinciales) en donde la absorción

de las universidades es del 27% y la de los terciarios de 14%.

No se tiene ninguna información sobre evolución de los egresados del nivel, pero sí se tienen evidencias del bajo número; está constatada la baja relación matrícula/egresos en las universidades.

Tampoco se ha identificado estudios sobre la deserción, retención o desgranamiento de la población estudiantil del nivel terciario no universitario.

Aunque no se cuenta con información, se estima que estas instituciones absorben población de sectores medios y bajos en mayor proporción que las universidades.

Masificación, pérdida de calidad y estratificación institucional

Es ampliamente reconocido que se ha configurado un "sistema" o "conglomerado" con instituciones de "primera clase" y de "segunda clase" por lo menos en función de la calidad de la oferta y la perspectiva de los graduados.

Todo ello ha colocado en el centro de la discusión el tema de la **calidad**, la **cantidad** y la **equidad** en la educación superior, fundamentalmente por las restricciones al financiamiento de la educación derivadas de las políticas de ajuste.

Podrían resumirse algunas interpretaciones que circula-

ron y/o circulan al respecto:

- en el comienzo de los '70, recuperación momentánea de la vida institucional democrática, predominó la expansión cuantitativa y la promoción de amplias oportunidades: apertura de la universidad, Universidad de Luján promoviendo la educación continua;

- durante los '70, en el gobierno militar, calidad resultó igual orden, restricciones cuantitativas y control ideológico-político;

- por contrapartida, desde 1983 se bajan las restricciones cuantitativas pero domina el discurso de la búsqueda de la excelencia académica a través de la recuperación de académicos y la mayor integración con el exterior;

- paradójicamente, las restricciones en el financiamiento comienzan a operar como límites para el desempeño docente: deterioro progresivo en la dedicación y remuneraciones docentes;

- en los últimos años de la década del '80 aparece la discusión sobre la función del arancel en la mira de reducir la inequidad, como medio de recuperación de costos.

Perspectivas contrapuestas ante la relevancia del curriculum

Existen corrientes contrapuestas para encarar una racionalización de la oferta del

“sistema” de educación superior según se atienda a las demandas de un desarrollo científico-tecnológico autónomo o las derivadas del aparato productivo o las que atiendan a las demandas sociales por un desarrollo personal o en el mercado laboral.

En el diagnóstico preliminar se ha intentado reseñar algunas evidencias sobre la orientación de la matrícula y egresos según ramas de estudio, donde pese a mantenerse un mayor peso de las Ciencias básicas y tecnológicas, han incrementado su posición relativa las Humanidades y Ciencias Sociales.

En 1980, situación que debería controlarse con las cifras del último censo, las actividades que muestran la cúspide ensanchada por mayor absorción de profesionales universitarios (con sus estudios incompletos y completos) eran finanzas (34,8%), servicios (18,4%), administración pública (14,2%) y electricidad, gas y agua (10,8%).

Se advierte un incremento de la proporción de universitarios entre los desocupados. Ello podría estar dado por el componente de “nuevos trabajadores”, es decir, por una acentuación de la oferta de universitarios -con estudios incompletos o con título- en el mercado laboral.

Aunque las cifras relativas son pequeñas, es evidente el



incremento de los nuevos trabajadores universitarios, más allá de que se comparan también octubre con mayo, así como la de universitarios con ocupación anterior.

Si bien parecía aceptada la retracción laboral de estudiantes universitarios para facilitar el desarrollo de sus carreras profesionales, en la Argentina es muy importante la proporción de jóvenes que trabajan simultáneamente a su labor universitaria. Esta situación incluso parecería estar intensificándose en los últimos años.

El análisis de la jornada de trabajo califica la estrategia estudio-ocupación de los estudiantes, pues el número de horas dedicadas afecta necesariamente el ritmo y calidad de los estudios universitarios. Así, aquellas carreras con mayor tasa de trabajo tienen asimismo importantes proporciones

de estudiantes que desarrollan jornadas extensas y menor proporción en jornadas de hasta 20 horas.

Escaso desarrollo y gran diversificación de la oferta de educación superior no docente de corta duración

Se ha destacado la notoria recuperación de la matrícula en este nivel, pero en términos relativos sigue siendo muy bajo su desarrollo frente al conjunto de la educación superior. Es cierto que desde 1967 a 1986, ha más que duplicado su representación, del 10% ha pasado al 22%, pero también cabe observar que en los primeros años de los '80, con mayor restricción del acceso a la universitaria, su representación porcentual era mayor.

Existe un predominio de oferta de carreras docentes, pese al incipiente crecimiento de las técnicas.

Respecto a los tipos de títulos que se ofrecen, se advierte que la mayor cantidad de los mismos se ubica en los títulos clasificados aquí como "Nómina" y que representa a

aquellos títulos que remiten a una especialidad, como por ejemplo, Enfermería, Bibliotecario, Guía de Turismo, etc. Asimismo, se ofrece gran cantidad de títulos del tipo de "Técnico Superior en ...".

En relación a las áreas de especialidad, la mayor oferta se agrupa en "Administración de Empresas" (que incluye también el área de Comercio), "Salud", "Computación/Sistemas" y "Turismo/Comunicación". El área relacionada con la industria ("Industria/Construcción") presenta también un importante número de ofertas, aunque se ubica bastante lejos en cantidad respecto de las anteriormente mencionadas.

II. LA EDUCACION SUPERIOR EN EL MUNDO: RASTREO DE ANTECEDENTES PARA LA REFLEXION

La inclusión de los antecedentes internacionales obedece a la necesidad de aportar elementos como una base de información más sistematizada sobre alternativas desarrolladas en otros países ante los fenó-

SE HA DESTACADO LA NOTORIA RECUPERACIÓN DE LA MATRÍCULA EN ESTE NIVEL, PERO EN TÉRMINOS RELATIVOS SIGUE SIENDO MUY BAJO SU DESARROLLO FRENTE AL CONJUNTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

menos globales de expansión de la educación superior, la diversificación, la búsqueda de una mayor vinculación con el mundo de la producción y también en muchos en muchos casos las restricciones financieras para el sostenimiento de la operación universitaria.¹

La hipótesis general que orientó la búsqueda de fue la siguiente:

"Las experiencias de diversificación de la educación superior en el mundo han contribuido a resolver el dilema de la calidad, cantidad y equidad" y responden a estas preguntas:

- se conformaron circuitos diferenciales y ¿cómo fueron aceptados por la sociedad?

- ¿cuál ha sido el origen de tales experiencias: la demanda social, del mercado o la descompresión de la presión estudiantil sobre las restantes instituciones universitarias?

1. El Programa de Educación, Economía y Trabajo cuenta con un Anexo Temático Bibliográfico sintético que contempla:

- una reseña de temas relevantes a la búsqueda de salidas para la educación superior;
- un registro sintético de experiencias extranjeras como casos de países y/o casos en países.

- ¿qué papel juegan los factores contextuales de las áreas de localización y/o los niveles de desarrollo relativo de los países en que se generaron?

- en el mismo sentido, advertir el potencial de financiamiento que sostuvo tales experiencias.

II. 1 Tendencias de los últimos treinta años en países de la OCDE

La experiencia europea desde 1965 encara un rápido proceso de cambio e innovación cultural en la educación superior y se concreta en:

- la atención al fenómeno de masificación de la demanda de educación universitaria;

- la búsqueda de alternativas de educación post-secundarias;

- la creación de nuevas instituciones terciarias tecnológicas (IUT, Francia o Universidad integrada o comprensiva en Alemania) en respuesta a demandas económicas concretas de países con notorio crecimiento económico;

- la definición de variados métodos de acceso a las instituciones de educación superior;

- la generación de innovaciones curriculares en la universidad orientada a la atención de población trabajadora y/o adulta; como por ejemplo: universidad a distancia, para adultos, tercera edad, centros de fin de semana, universidad

sin paredes, etc.

El contexto europeo asistió en esos años a un proceso de cambio en los patrones de preferencia por la educación superior dado que:

a) el modelo universitario tradicional pierde atracción;

b) otras instituciones terciarias cobran importancia;

c) se agudiza la diferenciación entre programas en instituciones y entre instituciones, y en especial por la vinculación con el empleo;

d) el aumento del prestigio de ciclos cortos o vocacionales.

La presión cortoplacista de responder a objetivos de empleo comienza a ser cuestionada por la necesidad de responder con una formación que garantice readaptaciones futuras.

En Europa estos son los años en que la masificación obliga a reflexionar sobre la apertura existente a un mayor espectro de grupos sociales.

Se reconoce la necesidad de responder a contextos sociales y económico particulares "conformado por diversas tendencias y demandas que determinan las opciones posibles. Entre los factores más importantes es necesario resaltar los siguientes:

1) cambios en la demanda por educación superior;

2) las perspectivas de empleo, volumen y distribución sectorial, 'desempleo tecnológico', nuevos requerimientos

de calificación, etc.;

3) necesidades de investigación y desarrollo científico y tecnológico, y su articulación con la política económica;

4) problemas de financiamiento: restricciones, fuentes alternativas, prioridades; y

5) la dinámica interna de las instituciones de educación superior y los cambios en la estructura de poder o gobierno interno." (Gomez Campo, V.M.; 1989).

Es así que los fenómenos acontecidos luego de los '60 determinaron en los países de la OCDE una presión sobre la demanda de educación superior que generó la entrada de nuevos grupos sociales en dicho subsistema como:

- "jóvenes con educación secundaria de tipo vocacional o étnico de carácter terminal, que no otorga la calificación requerida en la educación superior;

- adultos con estudios similares al grupo anterior o sin educación secundaria completa;

- jóvenes graduados de nivel secundario que deseen estudiar con dedicación de tiempo parcial, o a través de diferentes esquemas de alternación entre estudio y trabajo;

- adultos con educación secundaria que desean continuar estudios a nivel superior" (Gomez Campo, V.M., 1989).

La discusión sobre los grados de apertura determinó la



búsqueda de **alternativas de atención** del nivel según: la disponibilidad o no de certificaciones previas, la introducción de otros requisitos o criterios de admisión (empleo, edad diferentes para cursos diferentes), la prestación de cursos compensatorios para grupos sociales, la creación de cursos terminales de estudio no conducentes a títulos universitarios.

Detrás de estos procesos resulta cada vez más vigente la discusión de las **políticas de admisión** que incluyen mecanismos de selección previos al ingreso a la educación superior, en el momento del ingreso y/o la selección durante los estudios.

Aparece otorgándosele al Estado un rol clave en la formulación de una **política explícita y concreta de acceso a las oportunidades** educativas que implica:

- promoción de mayor igualdad social de acceso a la educación superior y de permanencia en ella, es decir garantizar coordinación entre acceso, admisión y mecanismos de financiamiento educativo y ayuda estudiantil;

- explicitación de la relación buscada entre el nivel secundario y superior: función terminal, propedeútica o transición;

- definición de nuevos criterios de selección previa, en el ingreso y durante los estudios;

- cuantificación de la demanda no sólo por la perspectiva de los requerimientos de recursos humanos sino por la previsión de personal científico y tecnológico.

A lo largo de la década del '80, los diferentes países, grupos sociales y políticos construyeron **alternativas y/o propuestas de políticas de expansión de la educación superior** bajo el supuesto común de la "utilidad de la expansión de oportunidades educativas como medio de promoción de mayor igualdad de oportunidades sociales y económicas".

II.2 Las lecciones de algunas respuestas de la experiencia europea y norteamericana

A continuación se realiza una síntesis ilustrativa de una serie de emprendimientos operados tanto en Europa

como en EE.UU. y en todos los casos se remite para mayor ampliación a la base de datos ya mencionada (nota 1)

Las lecciones más destacadas que se han detectado en el rastreo bibliográfico pueden resumirse así:

- a) el desarrollo de la **educación superior tecnológica**, fundamentalmente en Francia con los IUT y los STS (Anexo, Francia, 1 y 2) y una evaluación sobre estas experiencias en función de la inserción ocupacional;

- b) el sentido de la **educación post-obligatoria** (Anexo, A, 9);

- c) una evaluación del surgimiento de la "educación superior de corto ciclo" -SCHE;

- d) las experiencias de los **Community Colleges** en EE.UU.; y una evaluación crítica como circuitos de segunda de tales experiencias;

- e) experiencias de **educación post-secundaria** en EE.UU. y de un colegio estadual;

- f) las innovaciones de atención a la población adulta y/o trabajadora desde la apertura de las universidades.

Cabe realizar una aclaración importante:

Se sostiene en este documento la imposibilidad de trasplantar las experiencias sin considerar que estas son resultados de construcciones históricas concretas en respuestas a situaciones socio-económicas y culturales.

II.3 La expansión de la educación superior en América Latina: algunas lecciones y experiencias

Resulta sumamente ilustrativa la síntesis sobre la expansión superior que realizó García Guadilla, y que es válida también para la Argentina.

Efectos no esperados de la expansión de la Educación Superior

Lo que se esperaba de la educación superior. Lo que se obtuvo (efectos esperados)

Creación de nuevos conocimientos de acuerdo a las necesidades del "Desarrollo del país". La masificación del conocimiento transmitido en las universidades no significó ampliación y diversificación de nuevos espacios de conocimiento que respondiera a las necesidades de los países; al contrario, la expansión fue "más de lo mismo", esto es, réplica de conocimientos que tanto en su organización como en su contenido copiaban modelos legitimados de los países desarrollados.

Distribución justa de los conocimientos. La masificación, en vez de expandir la "excelencia", el conocimiento, produjo homogeneidad en la calidad, pero en un umbral más bajo de rendimiento, aún en presencia de un elitismo (conformado por los grupos

sociales más favorecidos)

Distribución justa de los recursos. La gratuidad de la educación superior pública benefició (y sigue beneficiando) especialmente a los sectores altos y medios.

LA MASIFICACIÓN DEL
CONOCIMIENTO TRANSMITIDO EN LAS UNIVERSIDADES NO SIGNIFICÓ AMPLIACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE NUEVOS ESPACIOS DE CONOCIMIENTO QUE RESPONDIERA A LAS NECESIDADES DE LOS PAÍSES; AL CONTRARIO, LA EXPANSIÓN FUE "MÁS DE LO MISMO"

Formación de Profesionales que respondieran a las necesidades del "desarrollo de los países". La expansión en vez de producir un contingente de egresados preocupados por los problemas de los países, generó, en la mayoría de los casos, un profesional preocupado por hacer rentable su capital cultural o en el peor de los casos, un profesional que no logró insertarse en el mercado de trabajo profesional.

En la base disponible resulta interesante revisar las experiencias de los países como Venezuela y México que en los

últimos veinte años incorporaron ya los modelos de los IUT franceses.

La experiencia colombiana difiere en su conformación histórica y en la estructura por niveles de la Argentina, aunque sin embargo vale rescatar las limitaciones del modelo elegido que incluye: la formación intermedia profesional y la formación tecnológica. Las dificultades principales son las de haber generado "títulos" como el de técnicos superiores que no tenían absorción en el mercado laboral estrictamente.

La advertencia en la experiencia colombiana vale ser revisada minuciosamente (Gomez Campo, V. M.; 1990):

a. "el funcionamiento del mercado del trabajo y el papel ocupacional de los técnico y tecnólogos";

b. la "sustituibilidad" entre tipos de formación de la fuerza laboral y entre puestos de trabajo y niveles ocupacionales;

c. sobre los efectos de la automatización con base microelectrónica en el empleo, la calificación ocupacional y la organización del trabajo." (Gomez Campo, V. M.; 1990)

Por otro lado, plantea la necesidad de revisar los alcances de los certificados pedagógicos *versus* las definiciones ocupacionales de los puestos de trabajo. Así, "a nivel conceptual, se argumenta que hay diferencias entre el Técnico y el

Tecnólogo pues, supuestamente, aquél debe tener algunos conocimientos teóricos, pero es más práctico que teórico, y éste debe tener más conocimientos teóricos y mayor capacidad administrativa, dado que se supone estar más cerca del ingeniero que del obrero calificado. Sin embargo, en algunos sectores productivos, a nivel empleo, no existe ninguna diferencia ocupacional entre Técnico y Tecnólogo, debido a diversos factores económicos, tecnológicos y organizacionales. En muchas empresas de esos sectores productivos no se diferencia entre uno y otro. Para ambos existen los mismos puestos con las mismas funciones y niveles de remuneración" (Gomez Campo, V. M., 1990).

III. A MODO DE REFLEXIONES PROPOSITIVAS

Más allá de las precisiones del diagnóstico empírico, bien vale formular algunas observaciones que tienen suficiente consenso, aunque no ameriten investigaciones de base. Todas remiten a las características del crecimiento de la educación superior no universitaria:

- las ofertas han surgido históricamente paralelas y aisladas del desarrollo universitario, en su mayoría;
- en gran medida reprodu-

cen un modelo de "cuasi" carrera universitaria por su duración e incluso por los tipos de títulos que otorgan (licenciaturas, por ejemplo);

- existe una profunda heterogeneidad de la oferta y superposición de las mismas en las provincias;

- expresión de ello es que hay diferentes títulos para carreras similares;

- se desconoce el peso cuantitativo de cada una de las carreras;

- por lo general, las instituciones de educación terciaria están organizadas de acuerdo a un patrón tradicional burocrático y rígido respecto a las vinculaciones con el medio;

- existirían casos en los que se producen menos egresados que el número de planta funcional existentes;

- lo anterior ratificaría un convencimiento acerca de que una gran mayoría de las ofertas han surgido por auto-empleo docente, lo cual luego dificultará su evaluación y/o cierre por falta de alumnos;

- existe un muy débil desarrollo de la educación terciaria articulada sobre la base de escuelas técnicas, aunque podría reconocerse en algunas instituciones la base para definir y/o expandir experiencias de terciarios tecnológicos, incluso con vinculación empresarial o sectorial;

- no todas las provincias tienen igual potencial de desa-

rrollo socio-económico y por lo tanto no pueden absorber terciarios tecnológicos;

- la empleabilidad de los graduados de los terciarios no ha sido evaluada;

- no opera la ley de SAY, es decir que la oferta no necesariamente crea su demanda; por lo que la creación de nuevas instituciones debe contemplar una vinculación más estrecha con las demandas del medio socioproductivo.

Finalmente, la propuesta de una transformación necesaria de la educación terciaria encuentra justificación en la necesidad de superar:

- a) la inexistencia de oferta de educación terciaria tecnológica;

- b) la desvinculación respecto al mundo productivo en las instituciones existentes.

Más aun, ante las nuevas demandas derivadas del proceso de modernización tecnológica de las actividades industria-

LAS OFERTAS HAN
SURGIDO
HISTÓRICAMENTE
PARALELAS Y AISLADAS
DEL DESARROLLO
UNIVERSITARIO, EN SU
MAYORÍA.

les y de servicios en un contexto de reestructuración productiva signado por la influencia de la competitividad internacional y la integración subregional (MERCOSUR).

Diversos estudios sectoriales marcan la atención sobre el papel de los recursos humanos, su educación y calidad formativa, por lo que se vuelven claves para implementar transformaciones productivas y más aún con un objetivo de competitividad. Las empresas deben constituirse en "máquinas de aprender", es decir, estructuras diseñadas para favorecer el cambio, una organización flexible y adaptable destinada a operar en mercados altamente segmentados.

Así, la estructura de ocupaciones, las calificaciones de los puestos de trabajo, la disponibilidad cuantitativa-cualitativa de recursos humanos y los costos del personal en todas las categorías según nivel educativo, son aspectos claves para desarrollar programas exitosos de producción, en tanto la calidad formativa de los trabajadores constituye algunos de los factores determinantes de la eficiencia y eficacia productivas.

Hacia una transformación de la formación técnica superior no universitaria

La República Argentina habiendo logrado promulgar

la Ley Federal de Educación tiene ante sí problemas prioritarios para su implementación, pero está asistiendo a la vez a un debate de aristas disímiles en relación a la medida en que el conjunto de la sociedad va a asumir **costos sociales, políticos y/o económicos** para garantizar la calidad, la cantidad y la equidad de la educación superior.

El problema, bien es sabido, no se reduce a cobro de aranceles y remite a cuestiones profundas sobre las funciones de las instituciones del nivel y el **papel del Estado**, ya no sólo como **racionalizador** sino como **responsable de la política científico-tecnológica**.

Lo cierto, y como se desarrolló en la Segunda Parte, ante la masificación de la educación superior, Europa buscó alternativas de diversificación pero a través de un **rol nuevo y clave para el Estado**: "Un papel proactivo, directivo, propositivo basado en la elaboración de un proyecto explícito y concreto de desarrollo de la educación superior en función de metas específicas de contribución de la educación superior al desarrollo económico, a la igualdad social, y a la elevación del nivel intelectual y cultural general de la sociedad" (Gomez Campo, V.M.; siguiendo a Teichler, Hartung y Nuthmann, Higher Education and the needs of society, ILO, WEP, 1980).

La Ley Federal de Educación requerirá que en el mediano plazo el Consejo Federal de Educación encaré la discusión del alcance del capítulo V y las discutibles definiciones implícitas en los artículos 19 y 20, en particular en lo referido al alcance y sentido de las nociones de:



- formación técnica en el nivel superior;

- qué puede suponer desarrollar áreas de saber técnico y práctico entre población adulta con secundaria aprobada.

Todo ello en particular en la perspectiva de los procesos de modernización y acelerado cambio, que aunque impacten diferencialmente al conjunto de la sociedad suponen que desde el sistema educativo y más a nivel superior se garantice a todos los que lo cursen:

- una igualdad de oportunidades para obtener educación y capacitación laboral;

- una formación básica humanística y científico-tecnológica que constituye un punto de partida para posibles readaptaciones profesionales y reconversiones ocupacionales;

- posibilidades equivalentes para la inserción en el mercado laboral;

- un desarrollo de la carrera laboral, con movilidad ocupacional intra e interramas (Riquelme, 1989).

Más aun la reciente declaración de Ministros de Educación Iberoamericanos sobre la relación Educación y Trabajo (1993), señala que actualmente "la mejor capacitación para el trabajo es una sólida formación general". Claro que para que esto efectivamente sea así, la educación general debiera abandonar su tradición excesivamente academicista y aproximarse al conocimiento de la realidad, en especial la del sistema productivo. Entre otros aspectos este objetivo debiera incluir: a) La profundización de la dimensión potencialmente profesional de las materias tradicionalmente académicas.

b) La universalización de la educación tecnológica general. c) La utilización más intensiva del mundo del trabajo como recurso pedagógico.

d) La inclusión de contenidos **progresivamente** diversificados y optativos que posibiliten aprendizajes profesionales y elecciones vocacionales. e) La articulación de acciones conjuntas con empresas y sindicatos (MCE/OEA 1993).

La República Argentina a través del MCE y los gobiernos provinciales como **promotores** deberían en el corto y mediano plazo operar en la **transformación del conjunto de la educación superior** no universitaria -esté o no a cargo de las instituciones universitarias o de otro tipo-. Este proceso supondrá temas y tiempos diferentes para su consideración, entre los que el listado más sustantivo es el siguiente:

a) la revisión de la orientación vigente de las actividades existentes en la mira de una adecuada conceptualización del limitado alcance de una formación técnica y de su necesaria inclusión como formación científico-tecnológica,

más aun, en el nivel superior;²

b) una necesaria revisión curricular debería llevar a identificar los saberes socialmente necesarios, procurando recortar campos de conocimientos transversales aplicados en un espectro de ocupaciones y procesos de trabajo definiendo:

- un saber general que será articulado sobre el aprendizaje de un saber aplicado, necesario para el manejo de técnicas y el medio ambiente de trabajo;

- un saber polivalente que posibilite adaptaciones a nuevos requerimientos y desarrolle una mayor adaptabilidad, movilidad, responsabilidad y autonomía;

c) en el mediano plazo operar en una revisión del perfil de la oferta³ evaluando según los tipos de carreras, la demanda social y económico-productiva, la articulación con otras instancias del sistema educativo y el peso cuanti-cualitativo de los egresados en el medio;

d) estas acciones contribuirán a potenciar en el Estado - MCE y/o Gobiernos Provinciales- el papel de racionalización de la oferta, aun de la terciaria no universitaria, ya que por su inercia los costos fijos administrativos también podrían ser altos en relación a la matrícula y egresados que producen;

- e) la identificación progresiva de fuentes alternativas de

2. Corresponde aquí recordar las discusiones sobre la educación técnica y las diferencias con una necesaria educación tecnológica. Al respecto consultar Gallart, (1993) y Gomez Campo, (1991).

3. Los relevamientos que está llevando el MCE/Secretaría Política Universitaria pueden servir de marco para futuras acciones. Ver capítulo V de la Primera Parte.

financiamiento -locales privadas, internacionales y/o subregionales (MERCOSUR)- para generar el surgimiento de programas a término, emprendimientos rotativos o sectoriales de formación tecnológica para emprendimientos productivos o político-sociales (programas de saneamiento ambiental, salud u otros).



BIBLIOGRAFIA

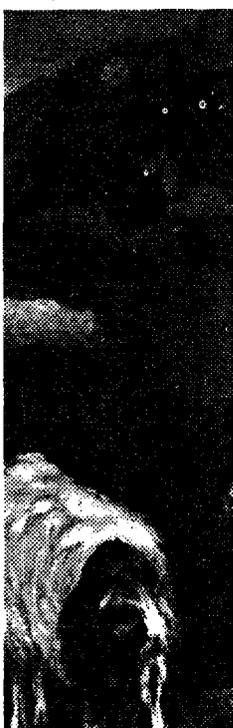
- American collegiate service. *Handbook of world education. A comparative guide to higher education & educational systems of the world*. Houston. Texas.
- Balan, Jorge: "Las universidades nacionales y la reforma del sistema de educación superior: Temas para la agenda de los noventa", Buenos Aires, Cedes, (mimeo), 1990.
- Berger, G.; Thevenin, T. K. y Coulon, A.: *Evaluation of innovative experiments in the democratization of higher education*. París, Unesco, Papers on Higher education N° 10, 1985.
- Bertoni, María Luz y Cano, Daniel: "La educación superior argentina en los últimos veinte años" en: *Revista Propuesta Educativa*. 2 de Mayo de 1990.
- Bez, Zulema: (s/f) *Carreras cortas en la educación terciaria*, Material localizado en la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Ciid-Cenep, (mimeo).
- Birnbaun, Robert: "State Colleges: an unsettled quality", Columbia, (mimeo).
- Boudon, Raymond; Cibois, Philippe y Lagneau, Janina: "Short-cycle Higher Education and the Pitfalls of Collective Action", (mimeo).
- Broward Community College: *30 th. Anniversary. 1960-1990*. Florida.
- Brunner, José Joaquín: *El cambio de los sistemas de educación superior. Apuntes sobre el caso chileno*. Santiago de Chile, Flacso -Programa Chile, Documento de Trabajo. Serie Educación y Cultura N° 10. 1991.
- Brunner, José Joaquín: *Higher education in Chile: 1980-1990*, Santiago de Chile, Flacso -Programa Chile. Documento de Trabajo. Serie Educación y Cultura N° 20. 1991.
- Cano, Daniel: *La educación superior en Argentina*, Buenos Aires. Flacso, Cresalco-Unesco, Grupo Editor Latinoamericano. 1985.
- Casalet, Mónica y Riquelme, Graciela C.: *Reestructuración productiva y nuevas formas de calificación*, Buenos Aires. Proyecto PNUD-OIT, Documento de Trabajo N° 27, 1989.
- Cepes: "International symposium on the relationship between general education, vocational training and further training in Higher Education", en Unesco-Cepes: *Higher education in Europe*, Vol. XIII, N° 1-2, 1988.
- Cohen, Arthur: "The Community College in the American Educational System. Ucla.", en *The National Institute of Education: Contexts for learning: the major sectors of american higher education*.
- Cox, Cristián: "Autoritarismo, mercados y conocimiento: evolución de las políticas de educación superior en Chile en los '80", presentado en Clacso: *IV Seminario de la Comisión de Educación y Sociedad de Clacso: "Educación y políticas públicas"*, Santiago de Chile. 24 al 27 de octubre de 1988.
- Didatec: *Empresa de ingeniería de la enseñanza técnica*. Boletín informativo.
- Ducamp, Christine: *Bien choisir son BTS*, France, Ecco L'Etudiant. 1991.
- Garbova: "Notas sobre la diferenciación de la educación superior, particularmente durante el primer ciclo". Francia.
- García Guadilla, Carmen: "Desafíos y dilemas de la educación superior en América Latina (Algunos elementos de discusión)", presentado en Clacso: *IV*



- Seminario de la Comisión de Educación y Sociedad de Clacso: "Educación y políticas públicas", Santiago de Chile. 24 al 27 de octubre de 1988.*
- García Guadilla, Carmen: "Modelos de Acceso y Políticas de Ingreso a la Educación Superior. El caso de América Latina y el Caribe"; en: Unesco-Cresalc: *Revista Educación Superior y Sociedad. Propuestas sobre políticas y proyectos*, Vol. 2, N° 2, Julio-Diciembre 1991.
- Gentile, Pablo: *Poder económico, ideología y educación. Un estudio sobre los empresarios, las empresas y la discriminación educativa en la Argentina de los años '90*, Tesis de Maestría, Buenos Aires, Flacso- Programa Argentina. 1993.
- Gómez Campo, Víctor M.: *Educación superior, desarrollo y empleo en Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. 1990.
- Gómez Campo, Víctor M.: "Hacia la diferenciación y la Especialización en Educación Superior. Propuesta para el caso de Colombia", en Unesco-Cresalc: *Revista Educación Superior y Sociedad. Propuestas sobre políticas y proyectos*, Vol. 2, N° 2, Julio-Diciembre 1991.
- Gómez Campo, Víctor y Tenti Fanfani, Emilio.: *Universidad y Profesiones. Crisis y Alternativas*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1989.
- Gonzalez, Susana I. y Colabello, María C.: *Proyecto: "Alumnos Ingresantes en 1992: pérdida de regularidad y Tiempo Medio de Egreso"*, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Lomas de Zamora Facultad de Ciencias Sociales, 1992.
- Harman: "Professional vs. academic values: cultural ambivalence in university professional schools in Australia", en Unesco-Cepes: *Higher Education*, Vol. 18, N° 5, 1989.
- Harvard Club de Argentina: *Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina*, Buenos Aires, Horacio L. P. Piffano Editor, 1993.
- Herrera, Julio J. y colaboradores: *Institutos Politécnicos de Educación Superior (IPES)*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 1972.
- Herrera, Julio J. y otros: *Carreras cortas. Su inserción en el sistema educativo del país*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 1982.
- Instituto Superior para el fomento de la educación superior (Icfes): *La educación superior en Colombia. Compilación normativa*, Bogotá, Icfes, Subdirección Jurídica, Bogotá.
- Marquis, Carlos: "Bosquejo de Informe de Asesoría", Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, 1993.
- MCE/OEA: *La educación polimodal: nuevas relaciones entre educación y trabajo*, Seminario Taller Nacional, Buenos Aires, Octubre 1993, Informe Final. Dirección General de Investigación y Desarrollo, Proyecto Multinacional de educación para el trabajo, 1993.
- Ministerio de Educación y Justicia: *Estadísticas de la educación*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Información, Difusión Estadística y Tecnología Educativa, Centro Nacional de Estadísticas de la Educación, 1987.
- Ministerio de Educación y Justicia: *Universidades Argentinas. Guía de carreras. 88-89*, Secretaría de Educación, Dirección Nacional de Asuntos Univer-

Graciela C. Riquelme

- sitarios, Sector: Documentación e Información Universitaria, 1988.
- Ministerio de Cultura y Educación: "Primer informe de avanzada. Estudio de los Community Colleges norteamericanos", Buenos Aires, (R.M. 1558 y 2857/92). Febrero de 1993.
- Ministerio de Cultura y Educación: *Política presupuestaria para el sector universitario (Año 1994)*, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias, 1993.
- Ministerio de Cultura y Educación: Material proporcionado por el equipo de Asesoría del Lic. Carlos Marquis. 1993.
- Ministerio de Cultura y Educación: "Relevamiento de Carreras Superiores No Universitarias", Buenos Aires, Tabulados especiales, Secretaría de Políticas Universitarias, Subsecretaría de Coordinación Universitaria, 1993.
- Pain, Abraham.: *Cómo realizar un Proyecto de Capacitación. Un enfoque de la ingeniería de la capacitación*, Barcelona, Colección Management, Granica, 1992.
- Paviglianiti, N. y Riquelme, G. C.: *Estudio sobre planeamiento integral de la educación superior y universitaria de la Provincia de Santa Cruz*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1982.
- Perez Lindo, Augusto.: *Teoría y evaluación de la educación superior*, Cuadernos, Instituto de Estudios y Acción Social, Aique, 1993.
- Riquelme, Graciela C. y Fernandez Berdaguer, Leticia.: *La inserción de jóvenes universitarios en el mundo del trabajo. La relación estudio-trabajo y las expectativas sobre la vida profesional*, Buenos Aires, Instituto de Ciencias de la Educación, Cuadernos de Investigación N° 2, Area: Educación y Economía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1990.
- Riquelme, Graciela C.: "Reconceptualización de la relación educación y trabajo", Ministerio de Educación y Justicia, OEA, PEM, Dirección General de Planificación Educativa, 1980.
- Riquelme, Graciela C.: "La precariedad laboral entre profesionales", MTySS/PRONATASS, Informe N° 9, 1990.
- Science and Technology education at community college: *Hearing before the Subcommittee on science, space and technology of the Committee on science, space and technology*, U.S., House of Representatives, 100 First Congress, First section, April 11, 1989, N° 34. U.S. Government Printing Office, Washington, Ponencias de Cory Israel y John Kraft, 1989.
- Senai: *Centros Tecnológicos no Cone Sul*, Departamento Nacional, Diretoria de Cooperacao Internacional, 1991.
- Sigal, Víctor: *Estudio de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Sociología de una universidad argentina*, Universidad Nacional de Mar del Plata, 1989.
- Sigal, Víctor: "Proyecto de Relevamiento de Carreras de Educación Superior No Universitarias", Subsecretaría de Coordinación Universitaria. (mimeo), 1993.
- Sigal, Víctor y Marquis, Carlos: *Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Estrategia, Procedimientos e Instrumentos*, Buenos Aires, MCE/PRONATASS, 1993.
- Ocde: *Pathways for learning. Education and Training from 16 to 19*. París, 1989.



artículos



- Ocde: *Alternatives to universities in Higher Education*, Ocde, 1989.
- Unesco: *Combinación de educación, investigación y producción en la educación superior*, 1980.
- Unesco-Cresalc: *La educación superior en Venezuela*, Caracas, Monografía, 1984.
- Unesco-Cresalc: *La educación superior en Panamá*, Caracas, Monografía, 1985.
- Unesco-Cresalc: *La educación superior en Colombia*, Caracas, Monografía, 1985.
- Unesco-Cresalc: *La educación superior en Perú*, Caracas, Monografía, 1986.
- Unesco-Cresalc: *La educación superior en México*, Caracas, Monografía, 1986.
- Unesco-Cresalc: *Documento Base*, Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial. El caso de América Latina y el Caribe, Caracas, 1991.
- Unesco-Cresalc: *El Compromiso*, Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial. El caso de América Latina y el Caribe, Caracas, 1991.
- Unesco-Cresalc: *Visión Cuantitativa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial. El caso de América Latina y el Caribe, Caracas, 1991.
- Tedesco, Juan Carlos: *Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en la América Latina y el Caribe*, París, Unesco, Cuadernos sobre educación superior N° 3, 1983.
- Torrado, Susana: *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Ediciones de La Flor, 1992.

EDITORIAL
UNIVERSITARIA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MISIONES

PROMOCION
COMPRA ANTICIPADA
\$ 50 =3 volúmenes

La población indígena del
Chaco a comienzos de 1970.

Esther Hermitte y equipo, Nicolás
Iñigo Carreras y Alejandro Isla,
organizadores.



La población
indígena del
Chaco a
comienzos
de 1970

En los años 70, un
equipo de investigación
dirigido por la Dra. Esther Hermitte
produjo un informe sobre la situación
de los indios chaqueños que, desde
entonces, se convirtió en una fuente
obligada de referencia para los
estudiosos sobre el tema. La presente
edición preparada por dos de los
miembros de aquel equipo, permite
simultáneamente apreciar las
modificaciones que tras un cuarto de
siglo ha experimentado la población
indígena del Chaco, así como los
cambios de perspectiva y la vigencia
de los conceptos que utilizaba por
entonces la incipiente antropología
Social Argentina.

En este volumen se presentan los
documentos teóricos y metodológicos
básicos de esa investigación, y las
recomendaciones sobre política
indígena que resultaron del estudio.

Informes, catálogos y ventas directas:
Calle 2596 - Fax 682-43700
Posadas, Misiones. Teléfax: 0752-28601
E-mail: edit@editorial.ector.unam.edu.ar

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE PSICOLOGIA
SECRETARIA DE POSGRADO

Segundo cuatrimestre 1996

PROGRAMAS DE ACTUALIZACION
CON ADMISION PROGRAMADA

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN EL CAMPO DE PROBLEMAS DE LA SUBJETIVIDAD. Directora: Ana María Fernández.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN CLINICA PSICOANALITICA DE LAS PSICOSIS. Director: Gabriel Lombardi.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN PSICOANALISIS LACANIANO. Directora: Diana Rabinovich.

CURSOS DE CARRERAS DE ESPECIALIZACION
ABIERTOS PARA GRADUADOS NO REGULARES

CARRERA INTERDISCIPLINARIA DE ESPECIALIZACION EN VIOLENCIA FAMILIAR.

SISTEMA FAMILIAR VIOLENTO. Eva Giberti.

CURSOS DE PROGRAMAS DE ACTUALIZACION
ABIERTOS PARA GRADUADOS NO REGULARES

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN EL CAMPO DE PROBLEMAS DE LA SUBJETIVIDAD.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN CLINICA PSICOANALITICA CON NIÑOS. TEORIA Y PRACTICA. Intersecciones con otras disciplinas.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN CLINICA PSICOANALITICA DE LAS PSICOSIS.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS EN ORGANIZACIONES.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN NEUROPSICOLOGIA Y NEUROLINGUISTICA.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN PSICOANALISIS LACANIANO.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN PSICOLOGIA CLINICA CON ORIENTACION SISTEMICA.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN SALUD MENTAL Y GENERO: PODER Y DISCURSOS EN LA CONSTRUCCION DE LA SUBJETIVIDAD.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION EN TEORIA Y CLINICA DE LOS TRASTORNOS FRONTERIZOS.

PROGRAMA DE ACTUALIZACION INTERDISCIPLINARIO EN NEGOCIACION Y MEDIACION: ALTERNATIVAS A LA RESOLUCION DE DISPUTAS.

Informes e inscripción: Dirección de Posgrado
Hipólito Yrigoyen 3242, 1º piso, aula 10, Cap. Fed., de 10 a 19 hs.
Ultima semana de inscripción: del 19 al 23 de agosto de 1996
teléfonos: 957-1210/5873 931-6900/9026/4617 Int. 156
fax: (54-1) 956-1218
direcciones electrónicas: posgrado@data.psi.uba.ar
posgrado@psp.psico.net



Universidad
Nacional del Litoral

Carreras de Posgrado

Doctorados: en Ciencias Biológicas (Orientación Bioquímica y Orientación Tecnología Biológica); en Ciencias Jurídicas y Sociales, en Física, en Ingeniería (mención Recursos Hídricos y mención Mecánica Computacional), en Ingeniería Química; en Matemáticas; en Química; en Tecnología Química.

Maestrías: en Derecho; en Didácticas Especiales; en Gestión de la Calidad; en Ingeniería de los Recursos Hídricos; en Ciencias de los Alimentos; en Ciencias Sociales; en Comercio Internacional; en Derecho Comercial - Área Bancario; en Didáctica de las Ciencias Experimentales; en Ecología Acuática Continental; en Ingeniería Química; en Química; en Tecnología de Alimentos; en Tecnología Química; en Extensión Agropecuaria.

Especializaciones: en Comercialización Internacional; en Criminología; en Derecho Administrativo; en Derecho Agrario; en Derecho Bancario; en Derecho de Daños; en Derecho de Familia; en Derecho de la Integración; en Derecho Laboral; en Derecho Penal; en Derecho Procesal Penal; en Derecho Procesal; en Derecho Tributario; en Gestión de la Calidad.

Según el último análisis llevado a cabo por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, la Universidad Nacional del Litoral ocupa el tercer (3º) lugar en el país en cuanto a número de posgrados acreditados, luego de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional del Sur, y superando a numerosas Universidades que cuentan en su haber con una extensa oferta de posgrado.

Información al interesado:

Ing. Enrique J. MAMMARELLA
Director de Posgrado y Recursos Humanos.
Universidad Nacional del Litoral
Bv. Pellegrini 2750
(3000) Santa Fe
República Argentina.

Tel: (+54) - 42 - 559610
Fax: (+54) - 42 - 552468
Email: ejoma@uni.edu.ar
Web: <http://www.uni.edu.ar>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Ediciones

TÍTULOS DE PRÓXIMA APARICIÓN

Colección *LA IDEOLOGÍA ARGENTINA*
dirigida por Oscar Terán

Edición completa de *La montaña. Periódico socialista revolucionario.*
Dirigido por Leopoldo Lugones y José Ingenieros, 1897

Juan Bautista Alberdi: el redactor de la Ley. Selección de escritos
Estudio preliminar de Oscar Terán

Juan María Gutiérrez
Origen y desarrollo de la enseñanza pública superior en Buenos Aires
Presentación de Jorge Myers

Juan Bautista Alberdi
Escritos póstumos, tomos I y II

Freud en Buenos Aires
Estudio preliminar y selección de textos de Hugo Vezzetti

Colección *INTERSECCIONES*
dirigida por Carlos Altamirano

Renato Ortiz
Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo

Varios Autores
Populismo posmoderno

Colección *ESTADO, ECONOMÍA Y SOCIEDAD*
dirigida por Ernesto López

Loris Zanatta
Del estado liberal a la nación católica

Colección *CIENCIA, TECNOLOGÍA Y SOCIEDAD*
dirigida por Mario Albornoz

Varios autores
Ciencia y tecnología en América Latina



SEMINARIO PREPARATORIO DEL
SEGUNDO ENCUENTRO:

**LA UNIVERSIDAD COMO
OBJETO DE INVESTIGACIÓN**

CRONOGRAMA DE CONFERENCIAS

Agosto 9: Charla magistral sobre Historia de la Universidad a cargo de GREGORIO WEIMBERG (U.B.A.).

Septiembre 13: Conferencia sobre Universidad y Sociedad: Problemas de articulación, a cargo de CHARLES DAVIES (IDRC-Canadá).

Octubre 10: Conferencia sobre Campos Profesionales y Universidad a cargo de MAGALY SARFATTI LARSON (TEMPLE UNIVERSITY - Philadelphia).

Octubre 11: Conferencia sobre Economía de la Educación y Financiamiento Universitario a cargo de CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO (UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE MEXICO).

Diciembre 12: Conferencia sobre Universidad y Mercado de Trabajo a cargo de ULRICH TEICHLER (UNIV. KASSEL - Alemania).

Diciembre 13: Conferencia sobre Sistema Universitario y Gobierno a cargo de GUY NEAVE (Director of research I.A.U. - París)

Informes:

Centro de Estudios Avanzados - U.B.A.

Uriburu 950 - 1º Piso - Tel: 963-6958/59 Fax: 963-6962

Facultad de Ciencias Sociales - U.B.A.

M. T. de Alvear 2230

Sala de Profesores (Lic. Marina Lopez) Tel: 962-2015 (int. 152)

Secretaría de Posgrado Telefax: 963-9295

E.mail: secre@posgr.fsoc.uba.ar

Los dos ojos de Malena La Serna

Malena La Serna tiene dos ojos. Esto es normal; pero en su caso uno mira para afuera y otro para dentro. De esto da testimonio su pintura. Lo agreste del paisaje cordobés, da lugar en sus cuadros a un tiempo de suspenso, de presagio, de temor por algo que será por suceder. Todo está dicho en ellos con ese poder de silencio que tiene la pintura para los que saben convocarlo a través de ella; ese poder de hablar el lenguaje de las cosas por inmanencia.

Entre oscuros y estallidos de color, entre planos y volúmenes, todo está en ellos al servicio de ese "principio de interioridad" en el que reside para Hegel el secreto de la pintura.

"El color exige que a la particularización de la apariencia corresponda una particularización del interior". Así Hegel llega a esta afirmación: "La orientación hacia el alma de la pintura -que se manifiesta por una difusa tonalidad alrededor de los objetos exteriores que crea una atmósfera especial- hace que ella se distinga esencialmente de la arquitectura y de la escultura y se aproxime a la música constituyendo así una etapa intermedia entre las artes plásticas y las artes sonoras". La primera parte de esta frase nos remita al claroscuro y sobre todo al romanticismo, su contemporáneo; la segunda parte ya pertenece a una conciencia desarrollada ochenta años después con el nacimiento de la abstracción. La obra de Malena La Serna, la cual pasea por la experiencia de la pintura desde el romanticismo a la abstracción -pasando (¿por qué no?) por el realismo, el impresionismo y el expresionismo- es un ejemplo claro de la vivencia de la pintura como lenguaje

en la actualidad. Me preguntaba a mi mismo en un texto de hace siete años sobre qué es pintar en la actualidad luego de las crisis respectivas de los modelos representativos y vanguardistas. Respondía "Es ir pensando a través de la pintura sin tener prejuicios sobre lo que ella debe decir y lo que debe ser (tanto sean prejuicios figurativos o abstractos) y por encima de todos los códigos particulares y con la experiencia de todos ellos. El único objetivo del acto de pintar es la manifestación del "principio de interioridad".

Lo afirmado vale para el ojo de Malena que mira para adentro. El acto de pintar aunque sea algo de manera pretendidamente objetiva es una forma de tomar conciencia de sí mismo. Por esto sólo sabemos lo que mira el ojo que contempla el interior cuando sepamos lo que mira el otro. Precisamente para Malena interior y exterior están en estrecha relación dialéctica.

En su obra las cosas exteriores en su poder de transmisión o sea como lenguaje de los seres naturales son interpretadas o traducidas por su sensibilidad. Walter Benjamin para quien existe una "lengua de las cosas" señala que la pintura, como lengua artística, es infinitamente superior a aquella silenciosa, pero que sin embargo es de la misma esfera ya que la pintura se concreta en una "cosa". Pero una "cosa" que puede acercar a la conciencia de los hombres (habituados al lenguaje de los hombres) la "queja de la naturaleza" por medio de otro lenguaje más próximo a la materia. Dice Benjamin "Es una verdad metafísica la que dice que toda la naturaleza se pondría a lamentarse si le fuese dada la palabra. La naturaleza vive en toda tristeza la más profunda tendencia al silencio y esto es infinitamente más que incapacidad o mala voluntad para la comunicación. Ser nombrado sigue siendo siempre un presagio de tristeza".

Ese silencio profundo no deja de ser para Malena la elocuencia de las cosas, la cual no se escucha sino se presiente y que a través de la magia de la pintura, por su propio "principio de interioridad", puede llegar a verse, a exteriorizarse. Así con la elocuencia muda de la pintura, lenguaje del silencio, manifestación de las cosas como están frente a nosotros y repercuten dentro de nosotros, Malena La Serna hace mediante su obra de una lágrima un canto a la naturaleza.

Luis Felipe Noé