

La universidad como estrategia de desarrollo. Marco regional, objetivos nacionales y concertación de políticas universitarias

Juan Carlos Pugliese*

Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y —lo que es peor aún— el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático.

Roca, 1918.

La pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que estas hacen. Ello requiere normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo, fundando las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades societales, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente. El objetivo es facilitar el acceso a una educación general amplia, y también a una educación especializada y para determinadas carreras, a menudo

interdisciplinarias, centradas en las competencias y aptitudes, pues ambas preparan a los individuos para vivir en situaciones diversas y poder cambiar de actividad

Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, 1998.

Introducción

Al celebrar los cien años de la Reforma Universitaria de 1918, las dos citas que encabezan este apartado nos ubican en el contexto de los momentos históricos y las tareas permanentes que las universidades deben asumir. En ellas encontramos la evidencia de que siempre será tarea de las universidades hacer del conocimiento un instrumento prometeico de progreso y liberación, independientemente de las circunstancias y los avatares que necesariamente se les presenten como desafíos de la historia.

En esta ocasión, creemos pertinente hacer un ejercicio de memoria crítica para que la tradición permita orientarnos en las condiciones de incertidumbre en que necesariamente nos movemos por ser contemporáneos del siglo XXI.

* Abogado por la Universidad Nacional de La Plata. Obtuvo una maestría en Relaciones Internacionales (UNICEN). Fue rector de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (1984-1992), miembro (1996-2002) y presidente (2000-2002) de la CONEAU y secretario de Políticas Universitarias (2002-2005). Fue profesor invitado y/o visitante en carreras de posgrado de las universidades nacionales de Cuyo, Mar del Plata, San Luis, Rosario, La Matanza, San Martín y UTN (facultades regionales Buenos Aires y Mendoza) y consultor y evaluador en la CONEAU, el Conicet, ANECA (España), en el Ministerio de Educación de Uruguay y en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador.

El contexto actual de las relaciones entre la sociedad, el Estado y la universidad

Las siempre complejas relaciones entre la sociedad, el Estado y la universidad deben ser analizadas en función del rol que se asigne a la educación superior en las estrategias de desarrollo de la nación.

En la muy intrincada trama de concepciones, posicionamientos y opiniones que la doctrina expresa, hay una coincidencia muy extendida: en un mundo gobernado por el valor del conocimiento, la universidad cumple un rol central.

Un claro ejemplo sostiene esta afirmación: es la reciente asignación del Premio Nobel de Economía 2018 a Paul Romer, quien considera que “El crecimiento económico no es fruto de casualidades sino de decisiones explícitas en capital humano e innovación tecnológica” (1990). Su contribución —por la cual se le otorgó el premio— ha sido la de “Comprender mecanismos sobre cómo la inversión en educación y salud de calidad, en innovación y nuevas tecnologías, constituye un motor clave del crecimiento del producto per cápita” (Romer, 1990).

Otro ejemplo, aunque instaurado esta vez en nuestra propia tradición cultural, lo constituye la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, la cual implicó “la primera confrontación entre una sociedad que comenzaba a experimentar cambios de su composición social y una Universidad enquistada en esquemas obsoletos” (Tünnermann Bernheim, 2008).

La Reforma Universitaria incorporó la autonomía, los concursos docentes, el cogobierno, el concepto de responsabilidad social de la universidad, y la concibió como la institución para la movilidad social ascendente, ligada al progreso social. Importó una nueva concepción respecto del rol del Estado y significó la primera democratización de la universidad, extendiéndose su mensaje a Latinoamérica y, luego del Mayo Francés, a todo el mundo.

Como dijo con acierto Germán Arciniegas (s. f.): “La Universidad, después de 1918, no fue lo que ha de ser, pero dejó de ser lo que venía siendo.

1918 fue un paso inicial, la condición para que se cumpliera el destino de la Universidad en América como Universidad”.

Muchas luchas debieron librarse para consolidar los principios de la Reforma del 18. En Argentina, fue la reforma constitucional de 1994 la que incorporó el principio de autonomía en la Constitución Nacional junto con el mandato de sostener la gratuidad nuevamente obtenida en los tiempos de la recuperación democrática.

Autonomía universitaria, cogobierno y compromiso con la ciencia y la sociedad vuelven a ser los valores que la Reforma del 18 nos legó para reactualizar en las condiciones de un presente problemático y seguir orientándonos en la incertidumbre de un mundo globalizado y competitivo. De allí que gran parte de estas incitaciones vuelvan a colocarse aunque reactualizadas en el contexto de un debate mayor respecto de la educación superior. En efecto, en la Conferencia Regional de la Unesco en Educación Superior 2018 (CRES, 2018), reunida en Córdoba, en oportunidad de la celebración del Centenario de la Reforma, se señaló en su declaración final:

El principio declarativo sobre la educación superior se conjuga en el marco jurídico y los textos normativos de la Unesco, se inscribe en un entramado conceptual humanista, con un enfoque de desarrollo humano y de factor de movilidad social, transformador de la vida de los hombres y de su realidad.

Bajo la consideración y compromiso, se exalta el acceso, la equidad, la inclusión, la calidad, el aprendizaje y la pertinencia. Los compromisos, desafíos y retos que debemos enfrentar son muchos y responden al firme propósito de consolidación de nuestros sistemas e instituciones (CRES, 2018).

Asimismo, la CRES 2018 planteó una serie de acuerdos sustanciales respecto del deber del Estado de garantizar una oferta educativa de calidad, la asignación del rol central a la educación pública en el sistema educativo y un ambicioso plan de acción fundado en el principio de integración regional y calidad académica:

- Avanzar en la creación de un sistema de reconocimiento de trayectos formativos a nivel nacional y regional.
- Homologar y reconocer estudios, diplomas y títulos, así como dobles o múltiples titulaciones.
- Impulsar modelos de evaluación y acreditación a escala regional.
- Potenciar programas académicos de educación a distancia/virtuales.
- Promover acciones para una mayor articulación de diferentes ofertas de educación superior de posgrado, grado y de posgrado.
- Fortalecer la profesionalización de la carrera docente y la formación pedagógica, así como la articulación del sistema educativo.
- Promover proyectos conjuntos de investigación en áreas estratégicas y problemas fundamentales y fondos de desarrollo comunes.
- Orientar la creación de posgrados con enfoques trans e interdisciplinarios sobre temas críticos para el desarrollo de nuestros países.
- Reconocer las actividades y proyectos de extensión como parte de la currícula educativa y de la responsabilidad y el compromiso social de la IES.
- Jerarquizar la educación continua bajo el enfoque de la educación a lo largo de la vida.

¿Qué aspectos favorables y/o desfavorables presenta la coyuntura actual para la transformación universitaria?

Es de notar que la expansión institucional del sistema universitario de la última década ha avanzado considerablemente, ya que entre 2005 y 2016 se pasó de 102 a 130 instituciones. Sin embargo, la evolución de la matrícula no presentó un crecimiento representativo: entre 2004 y 2014 la tasa promedio de crecimiento fue

del 1,8%. Por otra parte, de la población de 18 a 24 años, la tasa de escolarización universitaria sólo aumentó un 0,1% entre 2010 y 2014.

En cuanto a los datos sobre el egreso en nuestras universidades, la tasa promedio desde 2004 y 2014 creció un 3,7%, pasando de un 23 a un 27%; aunque si se analiza dicho indicador considerando los tiempos curriculares de las propuestas formativas, la tasa de graduación es del 12%.

En el período 2010-2011, el desgranamiento entre el primer y segundo año de las carreras universitarias fue del 50%. Este indicador ha mejorado en un 10% en los últimos años, presentando actualmente una retención del 60%. El desafío, entonces, es continuar esta tendencia hacia una mayor contención en los trayectos iniciales.

Por otra parte, el sistema universitario consolida las inequidades de los niveles educativos anteriores, ya que el 65% de los graduados universitarios proviene de establecimientos privados de educación secundaria. Esta situación impacta en los sectores más desfavorecidos de la sociedad ya que, además, ven afectada su incorporación a la educación superior por tres elementos adicionales: problemas de calidad del sistema educativo en general, la escasa articulación de la educación formal con la educación superior y la inexistencia de un sistema integral de becas. En este marco, sólo 6 de cada 100 estudiantes provienen del quintil de menores recursos (Anuario Estadístico Educativo SPU, 2018).

¿Qué cambios debieran propiciarse en el interior de las universidades?

Desde la Reforma han ocurrido transformaciones profundas en todos los sistemas de educación superior de América Latina:

- Incremento de la tasa de escolaridad universitaria, que pasó del 3% a más del 18% en los últimos treinta años.
- Crecimiento del número total de instituciones universitarias de la región, que hoy llegan a casi 6000.

- El número de estudiantes se ha multiplicado a más de 9.000.000.
- Los docentes universitarios pasan de 45.000 en la década de 1950 a más de 600.000 a principios de este milenio.
- En los últimos treinta años se han reconfigurado los sistemas, se diversificaron con el desarrollo del sector privado de la educación superior, la expansión de los estudios de posgrado y el desarrollo de la investigación en las universidades conjuntamente con el desarrollo de los sindicatos de docentes universitarios.

Es evidente que todos los indicadores dan cuenta de un fenómeno de crecimiento y masificación de las instituciones universitarias en América Latina que tiene inevitables consecuencias sobre la calidad de la enseñanza superior y debe completarse el cuadro indicando las deficiencias patentizadas por las bajas tasas de graduación, las plantas docentes con baja dedicación, el abandono, la superposición de ofertas en las zonas más densamente pobladas, ausencia de planificación y saturación de carreras redundantes y orientadas a las profesiones liberales.

Hacia una agenda de acciones concertadas

Las políticas públicas para las universidades deben implementarse concertadamente entre el gobierno y las universidades autónomas. Se ha avanzado bastante en la definición de los objetivos básicos.

Existen coincidencias entre los distintos actores en la agenda de los desafíos que la educación superior universitaria argentina enfrenta actualmente, los que podemos sintetizar en:

- Mejorar los bajos niveles de graduación.
- Incrementar la graduación en las carreras científico-tecnológicas.
- Garantizar igualdad de oportunidades y aumentar la incorporación de alumnos provenientes de los sectores desfavorecidos.

- Mejorar la calidad.
- Garantizar la pertinencia de la oferta académica.
- Articular las distintas modalidades de educación superior favoreciendo mayor vinculación efectiva y diálogo entre las ofertas de formación.
- Favorecer la movilidad de estudiantes y docentes.
- Promover la profesionalización docente (posgraduación).
- Profundizar la vinculación con el sector productivo.
- Incrementar la vinculación con el sector científico-tecnológico.
- Aumentar las estrategias de internacionalización de la ES.
- Favorecer la formación integral cultural y deportiva.
- Generar buenas prácticas de gobierno, gestión y administración.

Dichos desafíos implican la implementación de políticas públicas concertadas también en el interior de las universidades, que deben mejorar sus mecanismos de toma de decisiones, hoy muy trabados por equilibrios de poder interno y pujas que dificultan la producción de cambios para superar los problemas que surgen del diagnóstico.

Estas políticas públicas, que al momento de su formulación se enriquecen con el debate y la concertación, suponen un cambio en las relaciones del Estado con las universidades, a partir del reconocimiento no sólo de su autonomía, sino también del valor estratégico que ellas tienen para la sociedad.

La actualización de la función social de las universidades y la concertación de prioridades con el Estado y los actores regionales —incluidas como condición de la política pública formulada— tienen la intención de restituir el aporte

a la sociedad argentina al nivel de sus mejores épocas y acrecentarlo en la continuidad de las políticas y el atento compromiso con los requerimientos de la hora presente.

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

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

Otorgar relevancia a las políticas públicas encaminadas a la mejora de la calidad y el rendimiento implica promover que las universidades logren niveles gradualmente más satisfactorios en el cumplimiento de sus funciones básicas: enseñanza, investigación y extensión. Empero, cabe también reconocer que, dada la complejidad y riqueza organizacional de las universidades dentro del entramado social, sus fines no se agotan

en estas tres funciones. Además de la formación de profesionales para el mercado de trabajo (empresas, gobierno, sector académico) y de científicos y tecnólogos para la producción y la transmisión del conocimiento, a las universidades les caben otros objetivos sociales, en ocasiones implícitos o latentes, con alta externalidad social: formar líderes políticos y empresariales y ciudadanos dotados de mayor conocimiento y cultura general; contribuir con la mejora de la distribución del ingreso a través de la provisión de oportunidades de movilidad social ascendente; constituir un polo de desarrollo económico local; preservar y diseminar los valores culturales y proveer un conocimiento crítico e independiente de los gobiernos y los partidos políticos.

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

Para satisfacer esta compleja y rica demanda social se requiere no sólo mejorar la calidad y el rendimiento de la enseñanza, la investigación y la extensión, sino también orientar estratégicamente todas estas actividades en pos de objetivos institucionales y sociales claros. Ello implica reconocer que no existe un único modelo de universidad socialmente deseable. Las universidades deben desarrollar su perfil institucional para dar una respuesta propia, personal, de calidad, diferenciada a partir de sus fortalezas, a fin de satisfacer adecuadamente la provisión de sus funciones básicas y sociales. En la definición de este perfil cabe también ir construyendo puentes con las otras instituciones de educación superior no universitarias del sistema, promoviendo gradualmente la transferencia de los estudiantes entre ambos sectores, y a la par estimular la mejora de la calidad y la especificidad funcional de cada uno de ellos.

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

Ahora bien, cualesquiera que sean las políticas de educación superior que se establezcan, sólo tendrán éxito si se plantean en el contexto de las nuevas condiciones de una economía mundial crecientemente integrada y regida por el valor del conocimiento incorporado a las mercancías y a los servicios. El aumento cuantitativo y por sobre todo cualitativo de los niveles de ocupación, así como la eliminación de las barreras de la exclusión social, deben apoyarse en una mejora del capital humano, lograda a través de la educación y del aporte de los organismos de formación profesional así como del sistema de ciencia y tecnología.

La concertación como modalidad de relación entre la universidad y el Estado

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

Para ello deben respetarse los objetivos y fines que procura cada universidad en el contexto de su localización, su relación con el entorno social, sus visiones y cosmovisiones, su historia y sus dimensiones. El juicio de calidad debe fundarse en el respeto al modelo de universidad de que se trate, partiendo de la afirmación de que hoy existe una diversidad de modelos de universidades (Compromiso del Estado con las Universidades Nacionales. Políticas de Mejoramiento de las Capacidades Institucionales, Secretaría de Políticas Universitarias, 2005).

Para lograr el éxito, las políticas universitarias dirigidas al mejoramiento de la calidad deben construirse y gestionarse cumpliendo la doble condición de: 1) ser elaboradas con la participación de todos los involucrados en las situa-

ciones diagnosticadas y las políticas a diseñar y 2) ser adecuadamente comunicadas y explicadas en los ámbitos públicos pertinentes a fin de concitar los consensos necesarios para su ejecución.

Esto implica el reconocimiento a la autonomía y al hecho de que las instituciones universitarias cumplen un rol social relevante al ser las destinatarias de acciones de mejoramiento que satisfacen necesidades que el Estado se impone como objetivos de bien común. Estas políticas suponen la concertación entre el Estado y la universidad y tienen por objetivo central el mejoramiento de la calidad.

A pesar de contar con un reducido nivel de gasto en términos internacionales, la universidad argentina es depositaria de recursos intelectuales de excelencia, de una rica cultura institucional, cuyas raíces democráticas no están exentas de luchas y sacrificios, y de una tradición de formación e investigación. La actualización de su función social y la concertación de prioridades con el Estado y los actores regionales permitirán restituir su aporte a la sociedad argentina al nivel de sus mejores épocas y acrecentarlo en la continuidad de las políticas y el atento compromiso con los requerimientos de la hora presente.

Esta presentación pretende poner entre paréntesis la coyuntura, la preocupación por los temas urgentes que devoran la atención de la gestión cotidiana, para reflexionar sobre qué modelos de universidad y qué sistema de educación superior serían deseables para satisfacer estos anhelos sociales.

Todos estos desafíos se orientan a una creciente democratización de la universidad, lo que supone incluir en su problemática también a aquellos que no gozan de los beneficios de ella. Una universidad compenetrada con el devenir de lo social requiere a su vez de la construcción de una nueva ciudadanía universitaria, atenta a los requerimientos de la sociedad en la que se inserta, pero también a los desafíos internos vinculados a garantizar las aspiraciones democráticas de sus miembros, así como a los

requerimientos de agilidad, transparencia y buen gobierno que la aceleración del contexto económico, social y tecnológico del mundo de hoy le impone.

En el marco de universidades que autónomamente conducen su destino institucional y académico, cabe al Estado un papel relevante en la tarea de coordinación y promoción de este proceso de fortalecimiento institucional y en la conformación de redes educativas, sociales y de innovación tecnológica. El mismo estará orientado hacia la consolidación de instituciones públicas, el diseño de mecanismos institucionales que garanticen la configuración de una capacidad científica y tecnológica propia, el logro de la equidad en el acceso y permanencia en los estudios superiores y la formación de profesionales de calidad, adecuada para su inserción en el mercado de trabajo y la generación de empleo.

Referencias bibliográficas

Roca, D. (21 de junio de 1918). Manifiesto de la F. U. de Córdoba. La Juventud argentina de Córdoba a los Hombres Libres de Sudamérica. *La Gaceta Universitaria*, (10).

Romer, P. M. (1990). Endogenous Technological Change. *The Journal of Political Economy*, 98(5). Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=1506720>.

Tünnermann Bernheim, C. (2008). La Reforma de Córdoba. Vientre fecundo de la transformación universitaria. En E. Sader, P. Gentili y H. Aboites, *La Reforma Universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después* (pp. 16-20). Buenos Aires: CLACSO.