

La Reforma Universitaria en Argentina y en América Latina: principios, trascendencia y futuro

Norberto Fernández Lamarra*¹ y Cristian Perez Centeno*²

Introducción

A diferencia de otros órdenes sociales, las prácticas y políticas educativas que se llevan a cabo en cada momento histórico inciden en el largo plazo, y su adecuación con los requerimientos sociales inmediatos es compleja y dificultosa. Las urgencias coyunturales, la multiplicidad de necesidades, las demandas sociales simultáneas y el abandono de la planificación como herramienta de gestión político-educativa dificultan la construcción de perspectivas de largo alcance, de un proyecto compartido y de una estrategia de desarrollo. La articulación entre presente y futuro es, por tanto, tan indispensable como compleja y dificultosa.

La Reforma Universitaria es un claro ejemplo de ello: las preocupaciones que le dieron origen en Córdoba en 1918, el proyecto que formuló y las acciones que se lograron implementar transformaron el sistema universitario de forma tal que ya no hubo punto de retorno, tanto para el país, en cuyo contexto se produjo, como para el sistema universitario latinoamericano, para ese momento histórico y en adelante.

Uno de los problemas de mayor significación de la universidad actualmente es su escasa vinculación con el desarrollo social y su déficit en cuanto a democratización, un factor clave para el desarrollo sostenible en su potencialidad para mejorar la calidad de vida de todas las personas, las sociedades y los países. Del mismo modo, la potencia expansiva que la Reforma Universitaria tuvo en la región, así como su pervivencia en el tiempo —a pesar de la interrupción permanente del Estado de derecho y de las intervenciones normalizadoras sobre la universidad a lo largo del siglo XX en nuestro país y en otros de América Latina, e incluso de sus premisas incumplidas—, podríamos pensarlas hoy como el fundamento “liminar” para la construcción de la universidad que necesitamos para nuestro futuro.

En este sentido, el artículo propone lineamientos políticos y estratégicos que favorezcan la construcción de la universidad deseada y necesaria para América Latina, a partir del pensamiento y legado reformista, buscando sobrepasar perspectivas meramente decla-

*¹ Profesor emérito de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Allí ejerce como director de Posgrados, del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE), del Doctorado en Política y Gestión de la Educación Superior y del Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación. Asimismo, dirige la cátedra Unesco “Educación y Futuro en América Latina”. Es presidente de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) y editor general de las revistas *Educación Superior y Sociedad* (del IESALC/Unesco), *Revista Argentina de Educación Superior* (RAES), *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* (RELEC) y *Revista Latinoamericana de Política y Administración de la Educación* (RELPAE). Fue miembro de la CONEAU (1996-2001).

*² Profesor e investigador del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. También se desempeña como coordinador académico de posgrados y como consejero superior de la UNTREF. Es vicepresidente de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE), secretario general de la Sociedad Iberoamericana de Educación Comparada (SIBEC) y miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES). Es director adjunto de la *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* (RELEC), que edita SAECE. Es también coordinador general de la Red Argentina de Posgrados en Educación Superior (REDAPES).

mativas, contribuyendo —más bien— a la formulación de programas nacionales y regionales que las implementen.

La propuesta se estructura alrededor de cuatro ejes: a) el *largo plazo* como horizonte y visión para la construcción del futuro; b) la *democratización* y el *desarrollo social* como objetivos que aseguren su pertinencia; c) la *planificación* como herramienta que habilite la participación y la construcción de consensos, reafirmando su viabilidad; y d) la *innovación* y la *transformación real* como criterios que aseguren el cambio y la mejora permanente.

La emergencia de la Reforma: proclamas, acciones y transformaciones

En el momento que se produce la Reforma Universitaria en Córdoba, el país sólo contaba con cuatro universidades: Córdoba, Buenos Aires y, en los años previos, La Plata y Tucumán. El “sistema” universitario público estaba regulado por la Ley Avellaneda, de 1885, sancionada cuando sólo existían las dos primeras, que fueron convirtiéndose en ámbitos de consolidación del modelo hegemónico agroexportador del país —fuertemente concentrado en el puerto de Buenos Aires y en la agroganadería pampeana—, favoreciendo la constitución de una poderosa oligarquía centralista (Fernández Lamarra y Perez Centeno, 2010).

La universidad formaba la clase dirigente del país y, en los hechos, hubo una fuerte homogeneidad ideológica y política entre el gobierno y la universidad. Sus funcionarios y legisladores alternaban funciones en ambas instituciones y formaban a sus alumnos como asistentes y herederos, tanto a nivel político como universitario. La Ley Avellaneda incluía regulaciones que favorecían este vínculo; por ejemplo, la cobertura de las cátedras y la destitución de los profesores, aunque requerían una mediación institucional universitaria, eran atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional (Cano, 1985).

La creación de nuevas universidades —como las de La Plata y Tucumán—, además de atender la necesidad de desarrollo del sistema, pulseó el

centralismo del gobierno nacional así como el modelo tradicional oligárquico, y anticipó algunos de los principios y lineamientos políticos consagrados más tarde en el grito de Córdoba. Así, la cuestión universitaria condensa y es fruto de procesos económicos y políticos que venían gestándose desde el siglo XIX: “el crecimiento económico de fines del siglo XIX, la integración de la masa de inmigrantes europeos y la movilidad social ascendente, prolongada por varias décadas, que originó un amplio espectro de sectores medios” (Reynoso, 2018: 59).

Asimismo, en 1916, se produjo un cambio político nacional de gran significación en el crítico contexto de la Revolución mexicana, la Primera Guerra Mundial y la Revolución rusa: los sectores oligárquicos y conservadores fueron derrotados electoralmente con el apoyo de los sectores medios que ascendían social y políticamente, sellando el final de su hegemonía. Hipólito Yriгойen en la presidencia de la Nación, luego del estallido del Movimiento Reformista, apoyó a través de un decreto el impulso de reformas que contemplaban los reclamos estudiantiles.

Esta disputa se reflejó en las universidades, aún controladas por la oligarquía desplazada del gobierno. El conflicto se vivió más crudamente en la Universidad Nacional de Córdoba donde, en 1918, una de las huelgas de los estudiantes de la Facultad de Medicina fue reprimida duramente. El proceso que incluyó la intervención del gobierno nacional condujo a la proclamación del *Manifiesto Liminar* por parte de la FUA. Este documento constituyó las bases del pensamiento y de las reivindicaciones del Movimiento Reformista, que rápidamente superó las fronteras institucionales e involucró a los principales dirigentes del gobierno y la política nacional, y se extendió a otras universidades nacionales y latinoamericanas.

Este movimiento venía germinando desde finales del siglo XIX y cobra fuerza en los inicios del XX. Se registran antecedentes de conflictividad y movilización en algunas facultades de la UBA, reuniones estudiantiles desarrolladas en Buenos Aires, Montevideo y Lima, interrumpidas por el advenimiento de la guerra mundial

(Buchbinder, 2012; Reynoso, 2018), y congresos educativos en los que comenzó a discutirse el problema universitario.

Los temas centrales del Movimiento Reformista⁷ han sido la autonomía universitaria; el gobierno de docentes y estudiantes; la coexistencia de la universidad profesionalista y científica; el cuestionamiento de la universidad como “fábrica” de exámenes y títulos profesionales; la renovación pedagógica; la libertad de cátedra (en oposición a la designación arbitraria y la herencia); la función social de la universidad; la extensión universitaria; la solidaridad con el pueblo y los trabajadores; la centralidad de los estudiantes —en general, de los jóvenes— como destinatarios y protagonistas de la universidad; el compromiso de la universidad con el cambio social; y la superación de las fronteras de la universidad. Algunas de estas propuestas están todavía parcialmente incumplidas en la universidad argentina y latinoamericana.

Las ideas expresadas en el *Manifiesto Liminar* plantean la reacción de los estudiantes reformistas frente al “derecho divino del profesorado universitario”, a la falta de cientificidad por ausencia de libertad, a la tiranía, al clericalismo y, en términos políticos, a la Ley Avellaneda como expresión de una universidad fosilizada. La autonomía universitaria —como exigencia— expresó tanto la demanda de independencia de la universidad respecto del Estado como de los propios partidos políticos (Suasnábar, 2009).

Naturalmente que la incorporación de los postulados reformistas en las universidades desató conflictos con las autoridades y gran parte del cuerpo de profesores que resistieron los planteos democratizadores de las federaciones estudiantiles. Sin embargo, a pesar de estas resistencias, se fue logrando la reforma de los estatutos universitarios, por efecto de la acción y las exigencias de los estudiantes.

⁷ Recomendamos el libro que publicó Eudeba en 2008, en conmemoración del 90° aniversario de la Reforma Universitaria, titulado *La Gaceta Universitaria 1918-1919. Una mirada sobre el movimiento reformista de las universidades nacionales*, en el que se reproducen facsímiles de *La Gaceta* de los años 1918 y 1919.

En general, la Reforma impactó en el ámbito universitario argentino generando una preocupación por su mejoramiento, la ampliación de la matrícula, la creación de nuevos centros e institutos, el mejoramiento y la innovación (Fernández Lamarra, 2003).

La trascendencia de la Reforma en el marco nacional y su impacto internacional

Aunque con alcances diversos, la Reforma tuvo un rápido eco en otros países de América Latina a partir de la preocupación y el interés de los estudiantes por difundirla, plasmados en diversos convenios con las federaciones de estudiantes de otros países. Hubo un fortalecimiento de las organizaciones estudiantiles y se planteó la discusión respecto del rol de la universidad y su relación con la situación y destino de las sociedades latinoamericanas. En algún sentido, la Reforma Universitaria convirtió a la universidad en un nuevo actor político, diferenciado del Estado y de los partidos políticos, además de haber impulsado un nuevo modo de conducción institucional (Fernández Lamarra y Perez Centeno, 2010).

La significación de la Reforma Universitaria es tan grande que puede afirmarse que es el proceso de políticas de reformas de la educación más importante que se ha registrado en América Latina durante el siglo XX y que sus lineamientos principales gravitan —y gravitarán en el futuro— muy fuertemente tanto en la Argentina como en toda la región. La autonomía es el signo político y académico más sobresaliente y distintivo del movimiento reformista, tanto en la Argentina como en la casi totalidad de Latinoamérica, a pesar de que ha estado desdibujada muchas veces a lo largo del siglo pasado por los problemas y contradicciones propios de los vaivenes político-institucionales que interrumpieron el orden constitucional en el país.

En Argentina, la autonomía universitaria ha estado directamente vinculada con los vaivenes político-institucionales del país a lo largo del siglo XX, donde los regímenes democráticos no han sido siempre

los que necesariamente la impulsaron o lograron sostenerla. Muchas veces su sostenimiento no se ha relacionado directamente con necesidades y preocupaciones respecto del desarrollo académico y científico de la universidad y del país —aunque ha tenido impacto decisivo sobre ambos— sino a factores de la lucha política a nivel nacional. Quizás sea este uno de los principales factores explicativos —junto a la crisis de financiamiento y al vaciamiento represivo desatado por la última dictadura militar— del actual deterioro de la universidad argentina.

Lamentablemente, la universidad argentina y los principios de la Reforma Universitaria de 1918 —estrechamente ligados a las demandas de mayores niveles de autonomía, de democratización y de desarrollo científico-académico— han quedado atrapados como rehenes en la pelea por el sostenimiento del orden político hegemónico y la marginación de los opositores, tanto durante los períodos democráticos de gobierno como cuando los sectores conservadores, oscurantistas y oligárquicos del país se hicieron del poder a través de golpes de Estado. La autonomía, en definitiva, terminó condensando el sentido de la lucha contra la voluntad estatal de control político-ideológico de la Universidad (Fernández Lamarra y Perez Centeno, 2010: 42).

El actual desarrollo universitario argentino y la vigencia de su autonomía —sostenidos desde el restablecimiento de la democracia en 1983— es un hecho inédito que, como ya veremos, poco representan las complejas fluctuaciones por las que atravesó el sistema universitario en el siglo XX. No obstante la Reforma Universitaria y sus principios —como hemos señalado— lograron una fuerte diseminación y produjeron efectos en diversos países de la región, tanto a nivel universitario como político. Debe pensarse el carácter predominantemente estatal y con una fuerte autonomía institucional y académica de la universidad latinoamericana hasta los setenta/ochenta y su relación con la defensa perma-

nente de la educación pública con sus pilares de gratuidad y libre acceso, el cogobierno en la universidad, las cátedras paralelas y, sobre todo, el compromiso con la sociedad desplegado por el reformismo.

De todas maneras, es importante no acotar el proceso de la reforma estudiantil sólo al reclamo de carácter académico. Si bien es cierto que estuvo en el centro de los reclamos, la radicalización del movimiento estudiantil fue más allá y cuestionó a la sociedad de la época. Para Deodoro Roca “reforma universitaria es lo mismo que reforma social”. De hecho, uno de los motores que impulsó la expansión continental de la Reforma Universitaria ha sido el cuestionamiento estructural de su época, aun cuando el foco de sus propuestas se centró en cuestiones académicas y en el rol de la universidad con la sociedad. Especialmente una cierta conciencia antiimperialista abonada por un contexto internacional que ponía en cuestión el sistema capitalista. Conciencia que, sin embargo, no logró estructurar una relación con el movimiento obrero, quizá por limitaciones de clase que se mantuvieron a lo largo del siglo y que expusieron contradictoriamente al movimiento estudiantil,⁸ pero que, aun así, contenía componentes revolucionarios, pues rápidamente se transformó en una referencia internacional.

Tan es así que el *Manifiesto* fue recibido en América Latina como un llamado a una profunda reforma social en la que participaron figuras como Germán Arciniegas en Colombia, Rómulo Betancourt en Venezuela, José Arévalo en Guatemala, José Vasconcelos en México, y a pensadores de Paraguay, Chile, Bolivia y, especialmente, del Perú, en donde dio origen al nacimiento de un partido político, el APRA, que concentró en sus filas a inte-

⁸ Nos referimos a las participaciones del movimiento reformista en la represión del movimiento obrero en los años treinta o a la colaboración con el golpe de Estado del 55, en contraposición, por ejemplo, con la fuerte resistencia durante la última dictadura cívico-militar (Gak, 2017).

lectuales de ese país, y dando marco a la influencia de hombres como Víctor Raúl Haya de la Torre, Luis Alberto Sánchez y José Carlos Mariátegui.

Los jóvenes que participaron en ese movimiento no imaginaron que tantos años después sus ideales estuvieran presentes en el Mayo Francés del 68, plasmados en el espíritu y la letra de Deodoro Roca en su consigna “Prohibido prohibir” y que hoy, a 100 años, tantos rescatarían su vigencia (Gak, 2017: 36).

A estas referencias deben agregarse, varias otras: en especial, por ejemplo, en Cuba, la de Julio A. Mella, cuya acción en la revolución universitaria de 1923 y en la creación del Partido Comunista cubano fue protagónica y, desde ya, antecedente importante de la Revolución cubana.

La irrupción neoliberal del último cuarto de siglo XX y de las políticas del Consenso de Washington que hicieron crisis a inicios del XXI han reconfigurado la estructura económica y social, derivando el peso de la producción hacia la valoración de activos financieros con una capacidad de reproducción inusitada. Su efecto es el de una fortísima concentración económica y financiera con capacidad de ubicuidad y niveles de desigualdad inéditos, tanto a nivel de los países como en su interior, lo que profundiza la inequidad estructural de América Latina. Las lógicas del mercado han penetrado ampliamente los sistemas sociales como el educativo; en particular en el ámbito universitario, aun cuando en muchos países se declara la concepción de la educación superior como un bien, público y social, sostenido desde las conferencias regionales y mundiales de la Unesco.

Así, algunos de los postulados reformistas han cobrado nuevos significados, muchas veces impregnados por concepciones neoliberales y/o mercantilistas que modifican su sentido original a partir de la promoción de la eficacia, la eficiencia, la calidad y la productividad; en especial, la autonomía universitaria y la relación de la universidad con la sociedad. No obstante debe evitarse el riesgo de la simplificación

y sacralización de la autonomía como dogma invariable, como un fin en sí mismo. Se hace necesario (re)pensar la Reforma Universitaria con el sentido trascendente del presente y del futuro que tuvieron los estudiantes de Córdoba de 1918. En efecto, su pensamiento está todavía vigente y parcialmente incumplido.

Así, las nuevas reformas universitarias deben hacer frente y responder ante los retos de la sociedad y de la economía del conocimiento y de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Rol significativo de los académicos, de los estudiantes y de la sociedad en este escenario.

El futuro: hacia la construcción de la universidad que necesitamos

Sobre la base de trabajos precedentes (Fernández Lamarra, 2016; Álvarez y Pérez Centeno, 2015; Pérez Centeno, 2016; Fernández Lamarra y Pérez Centeno, 2017; Fernández Lamarra et ál., 2018), señalábamos en el inicio de nuestro trabajo la compleja, dificultosa y necesaria relación de los procesos y decisiones educativas con el largo plazo, con la construcción de un futuro deseable y compartido. La Reforma Universitaria de 1918 que celebramos, es un ejemplo de cómo las preocupaciones que le dieron origen, el proyecto que formuló y las acciones que se lograron implementar, transformaron el sistema universitario desde ese momento histórico en adelante, tanto para el país como para el sistema universitario latinoamericano.

A cien años del movimiento de Córdoba y en momentos en que el campo de la educación superior latinoamericana discute su porvenir en el marco de la Declaración y las líneas de acción de la reciente Conferencia Regional de Educación Superior —realizada en la Universidad Nacional de Córdoba en junio de 2018—, plantaremos brevemente para el debate algunas líneas políticas y estrategias que favorezcan la construcción de la universidad que América Latina necesita, y que buscamos a partir del pensamiento y legado reformista, intentando sobrepasar perspectivas meramente declamativas y contribuyendo —más bien— a la formula-

ción de programas nacionales y regionales que las implementen. Sintéticamente se estructura alrededor de cuatro ejes: a) *el largo plazo* como horizonte y visión para la construcción del futuro; b) *la democratización y desarrollo social* como objetivo que asegure su pertinencia; c) *la planificación* como herramienta que habilite la participación y la construcción de consensos, asegurando su viabilidad; y d) *la innovación y transformación real* como criterios que aseguren el cambio y la mejora.

a. *El largo plazo como horizonte y visión para la construcción del futuro*

La educación superior universitaria en Argentina, desde hace varias décadas, está inmersa en un profundo proceso de cambio derivado de transformaciones y tensiones que operan —también a nivel global y regional— ante la necesidad de democratización de este nivel educativo en términos sociales, de un cambio necesario en su relación con la sociedad, de nuevas disponibilidades y requerimientos tecnológicos, del propio proceso de desarrollo del conocimiento, así como de la dinámica política, económica, cultural y social del país.

Los procesos de consolidación democrática, la superación de las graves crisis económicas y sociales con que comenzó el milenio como efecto de las políticas neoliberales implementadas en el cuarto final del siglo pasado, la importancia creciente de la sociedad del conocimiento, el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la fragmentación y segmentación educativa derivadas del incremento de diferencias educacionales —tanto a nivel internacional como nacional—, la masificación de la educación superior, la necesidad de crear y fortalecer las instituciones de educación superior para atender nuevos requerimientos sociales y productivos, el cambiante rol del Estado durante todo este período, son elementos centrales pero no los únicos que conforman el telón de fondo en el que se inscribe la tarea de la universidad hoy (Fernández Lamarra y Perez Centeno,

2014). La dinámica de cambio y transformación universitaria ha atendido estas exigencias de modo parcial y asistemático, reactivo, a partir de sus propias posibilidades y políticas y de las orientaciones públicas que estimularon la intervención en determinadas dimensiones prioritarias. La ausencia de una estrategia general de desarrollo de la universidad en el largo plazo ha sido la característica central. De hecho, el único nivel educativo que no renovó su legislación fue el de la educación superior, cuya norma rige en el país desde hace veintidós años, a pesar del fuerte cambio operado en las orientaciones generales de política. Inclusive, estudios recientes —varios de ellos desarrollados en el ámbito del NIFEDE/UNTREF—⁹ muestran que a pesar de los beneficios de la ampliación de la cobertura educativa de la última década —que ha impactado en los sectores sociales desfavorecidos—, las diferencias son aún muy significativas, debiendo establecerse prioridades, programas y recursos pedagógicos y financieros que tiendan a asegurar avances crecientes y reales en la reducción de brechas sociales y educativas.

Un elemento que sin duda dificulta —a veces impide— la falta de una visión global y consensuada respecto de la universidad que necesitamos para el futuro distante, es la ausencia de instancias y estructuras de planificación estratégica tanto para el conjunto del sistema como para cada institución. Aún más, esta planificación debería vincularse a un proyecto de desarrollo nacional más global. En general, las funciones propias del planeamiento aparecen distribuidas en diversos espacios de la gestión del sistema y en las instituciones, dificultando la construcción de un conocimiento específico adecuado y una práctica sistemática de pensar el sector de cara al futuro que favorezca la toma de decisiones actuales con un sentido que incluya, también, el largo plazo. En otras palabras,

9 Uno de ellos es Ezcurra, A. M. (coord.), *Derecho a la educación. Expansión y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina*. Sáenz Peña: UNTREF.

que ponga a la gestión no sólo a atender la coyuntura con la que convive en el presente sino también a construir el futuro que se pretende (Álvarez y Perez Centeno, 2015).

La elaboración de esta perspectiva común y su desarrollo requieren, a su vez, de otros dos elementos cruciales: la participación de los actores centrales con incidencia y responsabilidad en la vida universitaria y científica (gobiernos, instituciones, docentes, estudiantes, organizaciones profesionales y de la sociedad civil, el sector productivo y los sindicatos, entre los más importantes) y el desarrollo de sistemas de dirección estratégica tanto en las instituciones como a nivel de la conducción de los sistemas. En un sentido, con el objeto de asegurar una visión general de largo plazo y su viabilidad; en el otro, para asegurar una implementación eficaz y eficiente del proyecto acordado participativamente.

La posibilidad de formular una estrategia regional común —como se planteará más adelante sobre la creación del Espacio Latinoamericano de Educación Superior— exige la construcción de este proyecto de carácter nacional, tanto para la Argentina como para cada uno de los países latinoamericanos.

b. La democratización y desarrollo social como objetivo que asegure su pertinencia

Asumimos la democratización de la educación como factor clave para el desarrollo sostenible en su potencialidad para mejorar la calidad de vida de todas las personas, las sociedades y los países. Así lo han venido estableciendo y planteando los acuerdos internacionales para la educación que han pretendido dirección en su desarrollo futuro.

Nos referimos, por ejemplo, a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), definidos en el ámbito de la ONU en el año 2000 con el fin de combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones, con ocho objetivos a ser alcanzados en 2015. Algunos de ellos se vinculan, directa o indirectamente, al campo de la educación —lograr la enseñanza primaria

universal o promover la igualdad de género y el fortalecimiento de la mujer—, y en otros casos se interpela a la educación superior en su consecución pero no la ha impactado estructuralmente. Más recientemente, se definieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que incluyen diecisiete objetivos mundiales que pretenden orientar las políticas de desarrollo y financiamiento en el mediano plazo. A nivel educativo —el cuarto de ellos— establece “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, fundado en la convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible. La meta asociada, si bien se vincula con la educación primaria y secundaria —que todas las niñas y niños la completen y tengan acceso a escuelas gratuitas; proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos—, el fin último es el de lograr acceso universal a una educación superior de calidad.

En el campo educativo, específicamente, mencionamos los acuerdos alcanzados en el marco de una serie de reuniones internacionales auspiciadas por la Unesco y otros programas de la ONU a partir de la década del noventa, en lo que se conoce como Movimiento de Educación para Todos (EPT): la Conferencia Mundial de Educación para Todos, realizada en Jomtien en 1990, y los foros mundiales sobre la educación, llevados a cabo en Dakar en 2000 y en Incheon en 2015. Los consensos avanzaron hacia el aseguramiento de perspectivas de aprendizaje a lo largo de toda la vida que aseguren acceso, resultados, equidad y calidad de la enseñanza para todos —niños, jóvenes y adultos—, desde la atención y educación de la primera infancia hasta la enseñanza superior y el aprendizaje de adultos, en contextos educativos formales, no formales e informales.

En el mismo plano pero a nivel regional, los gobiernos nacionales de Iberoamérica formularon en 2010 el proyecto “Metas Educa-

tivas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios” (programa Metas 2021), cuya responsabilidad de implementación y seguimiento corresponde a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Del mismo modo que en el Programa EPT la atención y los esfuerzos se concentran en la educación básica —inicial, primaria y secundaria— y en diversos aspectos vinculados con esta, más que en la educación superior. Esta sólo es considerada en relación con la ampliación del espacio iberoamericano del conocimiento e, indirectamente, con el fortalecimiento de la investigación y la ciencia (meta general 9), cuando propone:

- “Apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de posgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región” (meta específica 22). El indicador (32) que se utiliza en este caso es el porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos (se espera un total de 8000 becas de movilidad de estudiantes e investigadores de toda la región en 2015 y de 20.000 en 2021).

- “Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región” (meta específica 23). En este caso, interesa el porcentaje de investigadores en jornada completa (indicador 33) y el porcentaje de inversión en investigación y desarrollo en la región con respecto al PBI (indicador 34).

Una perspectiva más específica y centrada en el desarrollo del nivel superior de educación puede encontrarse en el análisis de las conferencias mundiales sobre educación superior realizadas en París en 1998 y 2009, y sus capítulos regionales que, para el caso latinoamericano, se desarrollaron en 1996 en La Habana, en 2008 en Cartagena de Indias y en 2018 en Córdoba. Unas y otras representan lo que Tünnermann Bernheim (2008) ha

denominado “brújula orientadora” o “carta de navegación” para la educación superior en América Latina y su desarrollo futuro; en su ámbito, se han debatido conceptos y problemáticas cuya resolución requiere la implementación de políticas y estrategias (expresadas en sus respectivas declaraciones y marcos de acción), así como de programas nacionales y regionales.

Además de constituirse en foros de debate en sí mismos, estos espacios han permitido conformar una cierta visión regional integradora, con base en la cooperación internacional y en la construcción de un consenso general respecto del valor de la calidad, la pertinencia y la relevancia de la educación superior en la región, como instrumento estratégico para el desarrollo sostenible y la competitividad internacional de los países latinoamericanos. Los debates centrales que se mantienen en su seno y que no están cerrados contextualizarán el futuro de la educación superior: se refieren a su propia naturaleza, a su relación con la sociedad y a su desarrollo futuro. En especial se destacan la discusión respecto de su definición como bien público y social en contraposición con su concepción en tanto bien comercial, el debate acerca del desarrollo de la responsabilidad social universitaria y las preocupaciones respecto de una reforma universitaria. Los acuerdos alcanzados, por su parte, brindan una herramienta de análisis de los escenarios futuros de la educación superior en la región y en el mundo a partir de las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales que se vienen produciendo a nivel global y regional.

El primero de los aspectos —que recién mencionamos— tensiona intereses entre quienes, por un lado, promueven el derecho a la educación y, por otro, su disposición como bien comercial, negociable (Bianchetti y Sguissardi, 2017). Los primeros argumentan que la educación no sólo ofrece al conjunto de la ciudadanía el acceso a los bienes simbólicos sociales sino que también, porque es condición de la reproducción de los mismos, construye la identidad social en torno a de-

terminados valores compartidos y, al distribuir el conocimiento, favorece el desarrollo social (disminuyendo la conflictividad, como externalidad) y económico. Esto explica el creciente incremento de los niveles de obligatoriedad escolar y la participación y responsabilidad de los Estados en el desarrollo y sostenimiento de los sistemas educativos. Quienes consideran la educación como un *commodity*, se apoyan principalmente en el derecho a enseñar, promueven la privatización de los sistemas y la introducción del libre juego de oferta y demanda para su regulación. La señalada inclusión de la educación como servicio en el AGCS¹⁰ es paradigmática y ha tenido muy fuerte impacto a nivel de la educación superior, generando la reacción y resistencia de diversas asociaciones, redes de enseñanza, universidades e instituciones educativas. En particular, en América Latina, han sido expresadas en las declaraciones de las CRES realizadas por parte de los gobiernos que asumieron una actitud común de rechazar este tipo de acuerdos en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a través de las declaraciones conjuntas.

Aun cuando la iniciativa de la OMC puede considerarse momentáneamente “congelada”, la educación quedó consagrada como una de las categorías previstas en el AGCS y, por lo tanto, sujeta a las negociaciones de liberalización del comercio de servicios. Asimismo, la resistencia en el plano declarativo —tanto a nivel de las CRES y CMES, como del AGCS-OMC— no ha ido de la mano de los hechos que afectan a los sistemas educativos. En efecto, la perspectiva mercantil se ha filtrado en la cultura organizacional y sistémica de modo que los estudiantes son concebidos como “consumidores”, las instituciones y los profesores como “vendedores” y el mercado, tanto a nivel local como global, deviene en el gran ordenador social, lo que es incompatible con los principios de los derechos humanos, de los que la educación es uno de los más importantes.

En los hechos, esta tensión que se salda políticamente en función de la correlación de fuerzas tanto a nivel internacional como nacional, es el telón de fondo sobre el que se diseñan e implementan las políticas educativas para este nivel y marcan su desarrollo. No debe soslayarse el hecho de que el intercambio de servicios educativos en términos comerciales es un proceso desigual entre mundos diferentes y asimétricos; así, la liberalización del comercio de la educación superior significa la generalización de contenidos y métodos y, por lo tanto, afecta valores y comportamientos de cada una de las naciones y genera fuertes contradicciones entre “el mercado” y los valores deseables. Así, la atención de los más diversos problemas de la educación superior —el acceso, la permanencia y la finalización de los estudios, el reconocimiento de títulos y la homologación de estudios, las necesidades y exigencias de aseguramiento de la calidad, entre muchos otros— estará permeada por estas tensiones y la asimetría de poder a la hora de definirlos.

En América Latina existe un sector de servicios comerciales de educación superior no regulados y en expansión, generando un efecto no deseado y no controlado, como la instalación de un alto número de instituciones extranjeras, sin acreditación y sin control nacional, y con dudosos antecedentes institucionales en lo referido a la calidad de los servicios ofrecidos. La mayor parte de ellas operan como sedes locales de esas universidades o por acuerdo de franquicia, utilizando tecnologías virtuales, también de dudosa calidad. Por lo que, el proceso de mercantilización, en particular en materia de educación transnacional implementada a través de la educación a distancia, está ocurriendo a ritmo creciente en América Latina (Fernández Lamarra y Coppola, 2013). O la comoditización de la educación, como plantean Bianchetti y Sguissardi (2017).

Por ello, si el desafío de la educación superior es sentar las bases para una sociedad más justa y más igualitaria, tanto a nivel mundial como regional y nacional, que ase-

10 Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS — GATS, en inglés—) de la OMC.

gure los beneficios de la educación —cada vez más imprescindibles tanto en el mundo actual como futuro— a toda la población, o al menos a grupos poblacionales cada vez mayores. La consolidación de la concepción de la educación como servicio y no como derecho incuba una fuerte tensión social, política y económica a nivel mundial, regional y nacional, porque cada vez serán más grandes las diferencias sociales, culturales y educativas, y mayores los sectores de población condenados a la pobreza y a la marginalidad en esos ámbitos. Los procesos económicos y sociales derivados de la globalización y del desarrollo tecnológico tienden a una mayor concentración de la riqueza y de los medios de producción, información y comunicación; por lo que las desigualdades tienden a agudizarse. Si esta tendencia regresiva se consolida, cada vez serán más grandes las diferencias sociales, culturales y educativas, y mayores los sectores de población condenados a la pobreza y a la marginalidad social, cultural y educativa.

En definitiva, existen dos planos de intervención sobre la educación superior que parecen funcionar por vías paralelas con pocos vasos comunicantes entre ellas. Por un lado, el plano discursivo, ideológico, de las declaraciones, que promueve la concepción de la educación superior como bien público y derecho ciudadano que ha logrado imponerse políticamente aunque con poca eficacia real. Por otro, el plano de lo real, del funcionamiento del sistema de educación superior, en que la educación opera como un bien de cambio y en el que las reglas y lógicas del mercado regulan con significativa eficacia su funcionamiento. Las declaraciones de la CMES y las CRES han incidido, en este aspecto, apenas en el primero de los planos. Por el contrario, parecería que en los últimos años algunos gobiernos de la región estarían dejando de lado las propuestas de la educación superior como “bien público” y alentando políticas vinculadas con el predominio del “mercado”. Esta es una señal negativa hacia la democratización de la educación superior realmente muy preocupante.

c. *La planificación como herramienta que habilite la participación y la construcción de consensos y reaseguro de viabilidad*

La necesidad de sobrepasar la dimensión declamativa y orientadora de las declaraciones de las conferencias mundiales y regionales de la Unesco, avanzando —más bien— en su concreción efectiva, requiere recuperar una herramienta central para la política y la gestión: el planeamiento como dimensión del proceso de gobierno educativo (Fernández Lamarra, 2010). Es decir, la sistematización de procesos participativos de decisión y la dirección estratégica a un triple nivel de la gestión:

- al nivel de las universidades, a fin de estructurar, sistematizar y construir su marco general de desarrollo en el contexto vigente y de acuerdo a sus propios proyectos institucionales;
- al nivel de los sistemas nacionales, de modo que permitan establecer sus orientaciones centrales y prioridades;
- al nivel regional, que propendan a la construcción y coordinación de un espacio latinoamericano de educación superior, que constituye un desafío impostergable.

Sin embargo, en la actualidad, lo que se observa es la ausencia de instancias y estructuras de planificación estratégica para el conjunto del sistema y en cada institución; aún más, que esa planificación se vincule a un proyecto de desarrollo nacional más general. En general, las funciones propias del planeamiento aparecen distribuidas en diversos espacios de la gestión del sistema y las instituciones, dificultando la construcción de un conocimiento específico adecuado y una práctica sistemática de pensar el sector de cara al futuro que favorezca la toma de decisiones actuales con un sentido que incluya, también, el largo plazo (Álvarez y Pérez Centeno, 2015).

En la Argentina, durante la década del noventa, a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior, se promovió un reordena-

miento del sistema y el establecimiento de mecanismos de regulación, con la creación de la CONEAU y la implementación de proyectos que buscaron direccionar el sistema (como el FOMECEC [Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria] o el Programa de Incentivos para docentes-investigadores), como así también el incremento del presupuesto y las pautas de transferencia hacia las instituciones universitarias. Esto creó un marco sistémico que definió nuevos criterios, espacios y límites en los cuales las instituciones universitarias comenzaron a transitar.

A partir de los años 2002-2003, se pueden identificar en Argentina nuevas prácticas de gestión pública que implicaron una reversión de ciertas características anteriores, a partir de la revalorización y puesta en práctica de algunas funciones del Estado que en el período previo habían sido desdibujadas, ya sea a través de la descentralización de funciones a niveles subnacionales o a otras instancias de la sociedad civil. En este sentido, el Estado nacional recuperó, en algunos espacios, una mayor capacidad de orientación, regulación, planificación e intervención directa. Entre estos cambios, las políticas universitarias implementadas desde el Estado sostuvieron la necesidad que este sector ocupe un rol significativo en la democratización del sistema y en la promoción del conocimiento con calidad y equidad. Los nuevos mecanismos son menos estructurales que los desarrollados en la década previa, dirigiéndose hacia la ampliación y diversificación del sistema, la mejora de la infraestructura edilicia y las becas para estudiantes, con vistas a incorporar a los nuevos graduados del nivel medio.

Del mismo modo, en algunos espacios estatales se restableció cierta capacidad de planificación —en particular a través del desarrollo de instrumentos de coordinación e instancias de articulación—, resultado de la recuperación de la centralidad estatal en cuanto a la direccionalidad de las políticas. En este sentido, a instancias de varios sectores del gobierno nacional, se desarrollaron planes integrales sectoriales (Plan Estratégico Agroa-

limentario, Plan Argentina Innova 2020, etc.), pero, lamentablemente, en la educación superior, no se pusieron en práctica acciones específicas de planificación o, al menos, de articulación estratégica de líneas directrices que brindasen un marco integral de perspectivas para el sector, aun cuando el sector universitario contaba, tempranamente, con dos organismos de articulación de las universidades —el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)— que hubieran podido capitalizar la voz de las universidades y constituirse en el ámbito natural de planificación del sector. Pero su rol, fundamentalmente ha sido de carácter deliberativo y de consulta.

El Ministerio de Educación, a través de la SPU, ha desarrollado fundamentalmente un rol de regulación y control del sistema de educación superior, en particular con la definición de lineamientos referidos a la enseñanza universitaria, la supervisión del cumplimiento de la legislación vigente y la propuesta de criterios de validez de los títulos. En forma paralela, la SPU ha diseñado y puesto en marcha un conjunto de programas que promueven distintos aspectos de la vida universitaria, que se plantean como incentivos al desarrollo, respetando el marco de autonomía de las universidades. En este sentido, se han promovido ciertas orientaciones que espera que las universidades asuman en sus proyectos institucionales y planes de desarrollo.

La característica principal de estos programas es la constitución de un incentivo que apela, en general, a los distintos actores en forma individual: a los docentes, a los investigadores, a la comunidad, a los estudiantes. En este sentido, los programas actúan orientando las acciones y decisiones de los sujetos que constituyen la comunidad universitaria, bajo el supuesto de que con ello se logre un cambio en el conjunto de las instituciones. Sólo el reciente Programa de Calidad Universitaria tiene a la unidad académica por objeto de intervención, con base en la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje disciplinar, en su mayor medida.

A los efectos de la planificación y articulación del sistema de educación superior, en el marco de la Ley de Educación Superior, se crearon los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Si bien se esperaba que con su creación se desarrollara una planificación integrada del sector, la experiencia mostró que los mismos actúan más en forma corporativa, de mantenimiento de la posición de las instituciones universitarias, que en pos del desarrollo universitario vinculado a su contexto inmediato regional. Tal como señala Del Bello: “la región ha sido un territorio para alambrar, como una suerte de coto de caza y no para lograr una coordinación efectiva a escala regional” (Del Bello, 2015: 54).

Por su lado, la CONEAU se constituyó y organizó —conforme lo establece la Ley de Educación Superior— con el objetivo principal de acreditar carreras y coordinar y llevar adelante la evaluación externa de las instituciones universitarias. El fin de esta intervención, como mecanismo de regulación, es el fortalecimiento del sistema superior en su conjunto, a partir de la mejora propuesta desde y para cada institución universitaria, que debe surgir, principalmente, del proceso de autoevaluación. A su vez, y a instancias de la formalización de procesos de autoevaluación, las universidades debieron crear un espacio de reflexión a partir de sus propios procesos de autoevaluación y definir planes de desarrollo estratégico. En esto, las universidades han tenido una total autonomía, lo que es reconocido y considerado en la documentación y en las prácticas de la CONEAU, que parte, como antes se dijo, de una premisa básica: el respeto irrestricto a la autonomía universitaria, principio que goza de jerarquía constitucional (art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional). Este valor subraya el respeto por el proyecto institucional que cada institución determine para sí misma (CONEAU, 1997: 7). De esto no sólo se desprende que no hay un modelo único de evaluación ni recomendaciones, sino también —y fundamentalmente— que la evaluación externa no podría, de ninguna manera, objetar u sugerir orientaciones estratégicas en el marco del sistema universitario argentino.

En este sentido, las instancias de planificación de las universidades se “autocontienen”, no existe una instancia de articulación de la planificación integral, y no son la CONEAU ni el Ministerio de Educación los órganos rectores de la planificación del sistema superior. De esta forma, el efecto de mejora continua de las instituciones que se preveía con la creación de la CONEAU queda significativamente restringido. Se restringe aún más, al no existir fondos específicos para financiar los planes de mejora o desarrollo que puedan proponer las universidades. El esquema de coordinación de acciones de las diferentes instituciones del sector son más el producto de la propia interacción generada entre ellas que el resultado de estrategias de políticas públicas de articulación y coordinación.

En definitiva, las dificultades para construir un proceso de planificación estratégica del sector nos conduce a plantear varias tensiones. En particular, las lógicas de la gestión política, en términos de políticas públicas, y la lógica de la planificación estratégica de las universidades. Estas lógicas están atravesadas por la discusión acerca de la autonomía universitaria y el sentido en que esta podría verse afectada por las decisiones de política pública. Las cuestiones problematizadas a nivel de políticas públicas definen las agendas como problemas priorizados a resolver por el Estado (Oszlak y O’Donnell, 1984). Estas agendas plantean una perspectiva de acción que se encuentra condicionada por el vínculo entre sociedad, Estado y universidad. Este vínculo ha ido cambiando en distintos momentos (desde mayor o menor cooperación/colaboración a mayor confrontación), pero siempre resultó conflictivo. En forma paralela a las agendas (como directrices estratégicas), se desarrollan en las universidades ejercicios de planificación estratégica. En un marco de desarrollo, es difícil y poco deseable desacoplar las políticas públicas del sector de la planificación estratégica de las entidades del sector. No obstante, estos ejercicios no resultan coordinados.

Otra tensión que dificulta el consenso para plantear un escenario de desarrollo es la diferencia de lógicas de acción y de contextos de referencia de los distintos sujetos involucrados. Los actores que intervienen en el diseño y puesta en marcha de políticas sectoriales son múltiples, tienen diferentes intereses y pueden desarrollar diversas estrategias, pero se requiere que los mismos puedan concertar acuerdos sobre prioridades y compromisos para la acción que permitan la implementación de políticas. No obstante, se reconoce que el marco de referencia de los responsables políticos son los procesos de gestión pública, mientras que el marco de referencia de los responsables de las universidades es el sistema académico, más ligado aún a la comunidad epistémica que a las instancias de pensar un perfil institucional, lo que puede llevar a levantar barreras que obstaculizan la posibilidad de lograr acuerdos.

En particular, en el ámbito académico, es posible identificar cierta dificultad de construir una visión desde la investigación universitaria relacionada con la responsabilidad política de la gestión pública y, por lo tanto, como base de conocimiento para la toma de decisiones. En otras palabras, la falta de articulación de la investigación con los requerimientos sociales y políticos que permita tanto la toma de decisiones informada —tanto a nivel institucional como de la gestión del sistema y la función pública— como favorecer el diseño y evaluación de políticas públicas. Las lógicas propias de los distintos espacios de producción de conocimientos en relación con las lógicas de la gestión institucional o de los organismos involucrados son fuente de desarticulación de dichos espacios y, por lo tanto, de desarticulación entre investigación y toma de decisiones en el nivel superior.

De esta forma, la planificación del sistema universitario resulta ineficaz o ineficiente en términos sistémicos en tanto no logra superar la acción de los actores en forma aislada y en ajuste permanente en instancias de confrontación en vez de coopera-

ción. Por un lado, a fin de respetar la autonomía institucional, el Estado no asume un rol más activo de propuesta hacia el futuro que implique la negociación y logro de consenso entre las partes, sin vulnerar la autonomía, bajo un enfoque limitado acerca de que la autonomía universitaria y la política pública son mutuamente excluyentes. Por otra parte, en un marco de interacción, tampoco se establecen mecanismos que incentiven la coordinación o la autorregulación en un marco de desarrollo integral del sistema universitario. Un caso típico es el incremento de la competencia de carreras entre universidades públicas en la misma región e, incluso, de creación de nuevas universidades en territorios muy cercanos que —eventualmente— podrían atenderse con una misma institución a través de modelos organizacionales adecuados a dicho contexto situacional (por ejemplo, modelos de tipo “multi-campi” como existen en varios países de América Latina, tales como Brasil, Colombia o México). Esta forma de articulación de los distintos actores del sector podría afectar la gobernabilidad del sistema en cuanto a la capacidad de desarrollar políticas sostenibles en el tiempo que puedan adecuarse a nuevas tensiones y prioridades. Es sabido que las instituciones del sistema educativo mantienen identidades y estructuras fuertemente consolidadas, que, si bien son parte de su fortaleza, también son fuente de rigidez ante el cambio. Con un alto nivel de autonomía, la articulación del sistema superior conlleva permanentes tensiones que dificultan la integración como sistema y la gobernabilidad del mismo. No resulta un aporte a la gobernabilidad del sistema las recomendaciones que se realizan promoviendo innovaciones que actúan como desarrollos acotados e independientes, en oposición a los posibles esfuerzos de convergencia y eficiencia del sistema. Por otra parte, la perspectiva estratégica de las instituciones universitarias tiene como horizonte su espacio de actuación concreto, no una perspectiva estratégica del sector. Esta perspectiva del sector no existe.

Ahora bien, considerando a la autonomía un valor estratégico, ¿cómo establecer directrices estratégicas para asegurar el cumplimiento de las funciones prioritarias, en un marco de pertinencia y relevancia en el contexto local? Las instituciones universitarias tienen, entonces, algunas restricciones para el gobierno institucional, algunas de orden sistémico y otras inherentes a la complejidad y características de los procesos de gobierno. Por un lado, si bien conocen las reglas de coordinación, los espacios posibles de interacción y articulación, son escasos los espacios de cooperación o de tratamiento de problemas comunes a todo el sector. Por otra parte, al no existir un planeamiento integrado para el desarrollo o, al menos, un escenario prospectivo compartido, las instituciones proponen directrices estratégicas con un horizonte acotado a su espacio específico de intervención y a su contexto inmediato. Tampoco, en los procesos de autoevaluación y evaluación externa —un espacio significativo para el diagnóstico y la propuesta de una mirada prospectiva o estratégica— las instituciones cuentan con ese horizonte global, dado que el contexto de análisis es el propio proyecto institucional. En el marco de la autoevaluación institucional, la CONEAU solicita un plan estratégico o la actualización del proyecto institucional; no obstante, las pautas ofrecidas son claramente insuficientes para desarrollar una acción de planificación basada en conocimientos certeros del contexto o de tratamiento de aspectos prospectivos del sector en su conjunto; tampoco existe un financiamiento particular para desarrollar este tipo de actividades por parte de las instituciones.

Por lo tanto, las universidades, al momento de plantear sus lineamientos estratégicos, se encuentran más atadas a las principales preocupaciones cotidianas en la gestión con la que se enfrentan, tales como los problemas de deserción de los alumnos, la escasez de recursos para planificar infraestructura, la orientación de la investigación y desarrollo a mediano plazo, la necesidad de construir la institución universitaria sorteando

las barreras disciplinares y la idea de confederación de facultades, y, en el mejor de los casos, la atención a requerimientos de desarrollo del contexto.

En el marco de estas tensiones, naturalmente, no todas las instituciones adoptan una actitud pasiva y se pueden reconocer experiencias innovadoras en gestión y planificación integradas al desarrollo local. No obstante, las posibilidades de poner en marcha un proceso de planificación institucional, inserta en los propios procesos de gestión, de forma que efectivamente oriente las lógicas internas, requiere de financiamiento específico, y lamentablemente, las universidades cuentan hoy con un esquema financiero fuertemente inelástico, basado en el pago de los salarios docentes.

Estos son algunos de los motivos por los cuales, en las instancias de diagnóstico y reflexión sobre la propia actuación, las universidades trabajan sobre las tensiones del presente, o con la proyección de tendencias históricas, el análisis de las prácticas, trayectorias y representaciones de los principales actores, y poco sobre temas que vinculan a la universidad con el contexto socioproductivo, el financiamiento y la economía de la educación superior, y menos aún, con el desarrollo de estudios prospectivos. Esto constituye una importante limitación para las políticas y la gestión de las universidades y para el sistema universitario en su conjunto.

Las universidades deberían ser el ámbito académico más apropiado para el desarrollo de estudios sobre el futuro del país y de América Latina, ya que disponen de los equipos de investigación requeridos para ello. El sistema universitario y de investigación científico-tecnológico debería orientarse hacia sí mismo y hacia el sistema económico-productivo nacional, considerando los requerimientos académicos y profesionales que la sociedad demandará quince a veinte años adelante. De igual manera, debería poner en marcha procesos de toma de decisión, de planificación estratégica y

de gestión innovadora a fin de producir las reformas académicas, curriculares e institucionales pretendidas.

d. La innovación y transformación real como criterios que aseguren el cambio y la mejora

La necesidad de promover la innovación, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad ha aparecido como recomendación reiterada en las diversas declaraciones de las CRES y las CMES.

Justamente, un factor decisivo en la construcción de la universidad que necesitamos y deseamos es el despliegue estructural de estrategias de innovación en el ámbito universitario, desde una doble perspectiva: por un lado, al nivel de las instituciones a partir del desarrollo de experiencias en las diversas dimensiones de lo universitario que favorezcan nuevos modos de hacer, de organizar y de abordar las problemáticas que el contexto social les plantea. Esto es lo que Fernández Lamarra y otros (2015) han denominado “innovación endógena”; es decir, innovaciones surgidas desde la propia actividad académica y organizacional de las instituciones universitarias, a fin de promover su propio desarrollo y/o atender necesidades disciplinares, profesionales, sociales, productivas o de otra naturaleza. Pero también, por otra parte, se hacen necesarios los incentivos exógenos hacia la innovación por parte de las políticas gubernamentales y de otros ámbitos que la habiliten y promuevan.

Ambas instancias —la institucional y la política— son condiciones necesarias para construir una nueva cultura organizacional de carácter innovador, que garantice el desarrollo pertinente de las universidades en función de su misión e identidad institucional y de las características y necesidades del entorno socioproductivo en que se inscriben. Tanto más habrá de promoverse esta condición innovadora cuanto más potentes sean el isomorfismo institucional y la performatividad académica que promueven las tendencias neoliberales globales que operan en el campo de la educación superior.

En un trabajo previo (Fernández Lamarra y Pérez Centeno, 2010) hemos planteado algunas de las condiciones que debería asumir la universidad para asegurar un estrecho vínculo y ajuste con el desarrollo y democratización de la sociedad: el desarrollo de conocimientos que permitan confrontar con las lógicas externas que se le imponen frente a la falta de una propuesta propia (fortalecer el área de investigación no sólo en ciencias básicas y aplicadas que favorezcan el tratamiento y la atención de problemáticas sociales) como el de innovaciones que favorezcan la formulación de conocimientos y acciones contextualizadas, alternativas a las propuestas y lineamientos de los centros de poder internacionales o de los países desarrollados. Finalmente, mantener una mirada atenta, avizora, anticipatoria, profunda, en los problemas y necesidades del contexto inmediato y mediato que favorezca el desarrollo de propuestas eficaces y socialmente pertinentes.

Hacia la construcción de un Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior

La posibilidad de construir un proyecto compartido de largo plazo para la universidad argentina y latinoamericana que, al igual que el proyecto reformista de 1918, trascienda su tiempo y su espacio de surgimiento, podría estructurarse —quizás— en la formulación de una estrategia regional común: la construcción conjunta del Espacio Latinoamericano de Educación Superior. Esto exige la construcción de un proyecto de carácter nacional, tanto para la Argentina como para cada uno de los países latinoamericanos.

Efectivamente, a partir de procesos de convergencia de la educación superior —como los de Bolonia en Europa— se ha venido planteando la posibilidad de que América Latina construya una experiencia análoga como estrategia de desarrollo basado en sus propias necesidades e intereses pero también de resistencia a las políticas y tendencias globales, en particular a las de carácter mercantilista, privatizador y performativo. Constituye una propuesta para postular una convergencia Sur-Sur, que po-

sibilite —posteriormente— una adecuada articulación Norte-Sur, en la que el Sur pueda integrarse al Norte a partir de su propia integración. Las significativas diferencias en cuanto a políticas, gestión y calidad entre los países que constituyen la región latinoamericana, así como las diferencias nacionales internas, junto a la baja capacidad de los gobiernos en la coordinación de los sistemas universitarios, dificultan esta propuesta.

En efecto, la coexistencia de grandes universidades hasta pequeñas instituciones de muy bajo nivel académico —cuya denominación como universidades ha sido, incluso, cuestionada—, la marcada heterogeneidad en materia de diseño y organización de carreras de grado, los criterios disímiles respecto de la acreditación de instituciones, en la organización de los posgrados, así como en la educación a distancia y en la educación transnacional, caracterizan el escenario latinoamericano de educación superior como divergente. Varios autores (Malo, 2005; Brunner, 2008; Tiana, 2009; entre otros) de uno y otro continente han observado diversos pros y contras, y problemas que dificultarían la implantación de un proceso al estilo europeo, tales como la falta de un espacio común en otros campos sociales, cuestiones geográficas de los países que integran diversidades “nacionales”, diferentes niveles y modelos de desarrollo y de integración al mundo global, así como de tradiciones institucionales y visiones del futuro, las tensiones entre autoridad estatal y autonomía universitaria, la falta de integración de la educación superior y universitaria en la región o la variedad y contraste de una sociedad caracterizada por las diferentes etnias y religiones.

Otras perspectivas han señalado que la potencialidad de construir un espacio común de educación superior en la región para una articulación Europa-América Latina —como lo proponen los europeos— podría constituirse en una estrategia “neocolonialista de dominación” (Fernández Lamarra, 2012). Entre los aportes de un Espacio Latinoamericano integrado debería considerarse la posibilidad de avanzar hacia nuevas y más eficientes modalidades de políticas y de gestión universitaria, el desarrollo de programas

regionales de movilidad de los estudiantes y profesores, a través de la creación de sistemas regionales e internacionales de becas y de movilidad académica, la posibilidad de crear un sistema de créditos transferibles —como, por ejemplo, el europeo—, así como la discusión sobre los nuevos modelos de estructura académica de pregrado (grado) y posgrado en América Latina.

Hasta el momento, los avances en la dirección de un Espacio Común Latinoamericano han sido pocos y asistemáticos. En el Plan de Acción de la CRES de 2008, en Cartagena de Indias, se planteó —como alternativa para la integración regional y la internacionalización— “propugnar la integración regional latinoamericana y caribeña y la internacionalización de la educación superior en la región mediante, entre otras iniciativas, la construcción del ENLACES - Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior” (IESALC, 2008), con centro en el IESALC-Unesco. La CRES 2018 tampoco logró establecer un consenso en esa dirección; desde entonces hubo muy limitados avances. Los más relevantes quizá sean algunos de los acuerdos realizados en el ámbito del Mercosur Educativo (protocolos regionales e intergubernamentales de reconocimiento de títulos y estudios, MEXA, ARCU-SUR, proyectos binacionales de redes académicas y de becas de movilidad docente y estudiantil, etc.) y algunas experiencias realizadas en el marco de proyectos ALFA (como el 6 x 4 o el Tuning con la propuesta del Crédito Latinoamericano de Referencia —CLAR—). Recientemente, tanto en la CRES 2018 como en el XV Encuentro Internacional de Redes Universitarias y de Consejos de Rectores —organizado por el IESALC-Unesco en la ciudad de Lima (Perú) en marzo de 2019— se registran pocos —y quizá muy limitados— avances institucionales en cuanto a ENLACES y su real significación.

Para desarrollar este deseable proceso de convergencia tendiente a la creación de un Espacio Común Latinoamericano, recuperamos propuestas que han sido formuladas anteriormente (Fernández Lamarra y Coppola, 2013) pero cuya vigencia es plena. En especial, se deberían encarar —entre otras— las siguientes acciones:

- Desarrollo de trabajos y estudios que favorezcan la convergencia de los sistemas universitarios nacionales, a nivel subregional y del conjunto de América Latina.
- Promoción de la convergencia entre asociaciones y redes interuniversitarias ya existentes.
- Análisis de políticas, prácticas y experiencias —positivas y negativas— desarrolladas en el marco tanto del EEES (Proceso de Bolivia) como del NAFTA, y de otras regiones del mundo.
- Compilación, sistematización, análisis y difusión de trabajos y estudios contributivos a los procesos de convergencia.
- Integración y conformación de un repertorio documental digital abierto sobre los sistemas de educación superior vinculados a la convergencia.

Estos procesos de convergencia, a ser desarrollados en cada país, en cada subregión y en el conjunto de América Latina, en el marco de políticas supranacionales que prioricen la cooperación Sur-Sur, deberían alcanzar las temáticas críticas de los sistemas de educación superior: su organización y regulación; las políticas de desarrollo y sus metas; la democratización en el acceso y finalización de los estudios; los criterios de mejoramiento de la calidad educativa, su evaluación y acreditación; la relación de la universidad con la sociedad; el desarrollo de programas de posgrados conjuntos y de redes y proyectos de investigación; la educación a distancia y virtual; el desarrollo de procesos de internacionalización; entre las más importantes.

Hacia la construcción de la nueva universidad que América Latina y la Argentina requieren a partir del legado reformista

Para finalizar, a modo de síntesis, proponemos una serie de criterios y acciones que tienden al desarrollo de la educación superior latinoamericana del futuro y que, basados en el pen-

samiento reformista, puedan ser un aporte a la construcción de la universidad necesaria y deseable:

a) Asumir una perspectiva de largo plazo —a 15, 20 o 25 años— a fin de construir una visión compartida acerca del futuro de la educación superior regional y nacional que dé dirección, marco y sentido a las decisiones que se tomen en la actualidad. En este sentido se propone:

- La definición de políticas y planes para la educación superior nacional y regional a mediano y largo plazo, con programas y proyectos integradores e integrados.
- El desarrollo institucional universitario basado en planes y programas estratégicos y prospectivos, que atiendan los requerimientos nacionales, los de cada región y los de las instituciones.
- El incremento sustantivo de los recursos financieros para la educación en general y para la educación superior, en particular, y para la investigación científico-tecnológica. La inversión total habrá de alcanzar el 9% del PBI para el año 2030, mejorando sustantivamente su asignación y utilización en el marco de los planes, programas y proyectos nacionales, regionales e institucionales.
- El desarrollo de procesos de convergencia a nivel nacional y latinoamericano para superar la actual fragmentación y heterogeneidad, promoviendo la creación de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior.

b) Establecer la democratización y el desarrollo pleno de la sociedad como objetivos de las decisiones y cambios que se busquen, como condiciones de pertinencia de las decisiones que se tomen. Esto es:

- Concebir el conocimiento como factor decisivo para el desarrollo nacional, para el de la sociedad y para cada individuo.

- Favorecer el acceso, permanencia y finalización de los estudios superiores de calidad, priorizando los requerimientos y necesidades de los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables; es decir, asegurando su inclusión real.
 - Promover la constitución de redes académicas entre universidades del país, de América Latina y de otras regiones, facilitando el intercambio de estudiantes, docentes e investigadores a partir de programas articulados de docencia, investigación y extensión y transferencia.
 - Articular las funciones de docencia, investigación y extensión y transferencia en función de prioridades nacionales e institucionales, evitando desequilibrios.
 - Desarrollar un estricto control de la educación superior transnacional.
 - Aprovechar plenamente el uso de nuevas TIC en el ámbito de las distintas funciones universitarias y de la gestión.
- c) Recuperar la planificación estratégica como herramienta de construcción de acuerdos y de participación de los diferentes actores involucrados (gobiernos, docentes, estudiantes, empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, consejos de rectores, etc.) para definir los ejes de desarrollo de la educación superior, así como los tiempos y recursos para hacerlo; es decir, como herramienta de viabilidad. Asimismo, su desarrollo permitirá:
- La construcción de consensos amplios y participativos para el diseño y ejecución de estas políticas y sus proyectos.
 - Definir los estudios y debates necesarios para su desarrollo en cada universidad, en cada país y en América Latina.
 - Mejorar la articulación del sistema universitario con la sociedad, construyendo una nueva alianza sociedad-educación-universidad.
 - Articular el desarrollo universitario con las políticas y planes de ciencia y tecnología y de desarrollo social y regional, con los sectores del trabajo y la producción.
 - El fortalecimiento de la función de extensión y transferencia a la sociedad.
 - El desarrollo de una contribución efectiva para mejorar la calidad de las democracias nacionales y su gobernabilidad.
- Establecer la innovación y la transformación real como criterios centrales de cambio y mejora. En este sentido se espera que
- Se supere la dimensión formal de las declaraciones y se promueva una cultura de intervención real al nivel de las prácticas a través de programas y proyectos específicos.
 - Se promueva el desarrollo de experiencias institucionales innovadoras —tanto endógenas como exógenas—, limitando regulaciones que propendan al isomorfismo institucional y de las propuestas curriculares.
 - Las instituciones de educación superior deberían asumir una concepción estratégica de reforma y cambio de carácter innovador efectivamente transformador, abiertas a las necesidades sociales y flexibles en su funcionamiento.
 - Se hace necesario transitar de una “cultura de la evaluación” hacia una “cultura institucional de gestión innovadora, responsable, autónoma, pertinente y eficiente”.
 - Las universidades deberían reconfigurar sus estructuras de gestión institucional —académica y administrativa— por modalidades más flexibles, profesionalizadas, con tecnologías eficientes y espíritu emprendedor, en un ámbito de creatividad e innovación, a partir de una concepción estratégica de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

- Se hace imprescindible innovar en las estructuras institucionales, en las modalidades de conducción y de toma de decisiones, con carácter democrático, participativo y pertinente.

Planteamos este conjunto de propuestas para que —junto con las muchas otras formuladas por centros de investigación, instituciones y colegas— puedan ser la base de análisis, debates y estudios desarrollados en cada universidad, en cada red interuniversitaria, en cada país y en el conjunto de Latinoamérica. A partir de ellos, el conjunto de gobiernos y sociedades nacionales podría —colectivamente— construir una nueva e imprescindible Reforma Universitaria para el siglo XXI.

Referencias bibliográficas

Álvarez, M. y Perez Centeno, C. (2015). Universidad, desarrollo y futuro: desafíos centrales para los próximos años. *III Congreso Internacional "Universidad, sociedad y futuro. Hacia una nueva reforma universitaria en América Latina"* (pp. 95-115). Buenos Aires: UNTREF-Red-DEES.

Bianchetti, L. y Sguissardi, V. (2017). *Da universidade à commoditycidade: ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado*. Campinas: Mercado de Letras.

Brunner, J. (2008). El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades. *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 119-145.

Buchbinder, P. (julio-diciembre de 2012). Formación de los sectores dirigentes y controversias políticas en el ámbito universitario: el caso de las facultades de Derecho, 1890-1912. *Boletín N° 37 del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, pp. 115-142.

Cano, D. (1985). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO - CRESALC/Unesco.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (1997). *Lineamientos para la Evaluación Institucional*. Resolución 094/97. Buenos Aires: CONEAU.

Del Bello, J. C. (2015). Agenda de política universitaria 2015/2025. En C. Marquis, *La agenda universitaria II: propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Fernández Lamarra, N. (2003). *La educación superior argentina en debate: situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Eudeba - IESALC/Unesco.

(2012). El proceso ALCUE: recomendaciones de políticas. En G. Alberti e I. Travaini (coords.), *Visión y prácticas "desde abajo": La construcción del espacio ALCUE mediante la colaboración académica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Proyecto VertebrALCUE.

(2016). Universidad y futuro en América Latina en perspectiva comparada. En Z. Navarrete Cazales y M. A. Navarro Leal (comps.), *Globalización, internacionalización y educación comparada*. México: Plaza y Valdés Editores.

Fernández Lamarra, N. y Coppola, N. (2013). Desafíos para la construcción del Espacio Latinoamericano de Educación Superior, en el marco de las políticas supranacionales. *Journal of Supranational Policies of Education*, (1), pp. 67-82.

Fernández Lamarra, N. y Perez Centeno, C. (2010). La autonomía universitaria en Argentina y América Latina. Análisis y propuestas para configurar la reforma universitaria necesaria para el siglo XXI. En V. M. Rosario Muñoz, E. Marúm Espinosa y M. Alvarado Nando (coords.), *La autonomía universitaria a debate. Una visión desde América Latina*. Guadalajara: Universidad Autónoma de Guadalajara.

(2013). Neo-liberal Reforms on Education in Latin America and Argentina. En H. Yolcu y D. Turner (eds.), *Neoliberal Education Reforms: A Critical Analysis*. Nueva York: Taylor & Francis-Routledge.

- (2017). Debates y desafíos para el desarrollo de la educación superior latinoamericana del futuro. Hacia una nueva reforma universitaria. *Integración y Conocimiento*, 2(7), pp. 29-51. Dossier especial: “Proyección de la Reforma Universitaria de 1918 en América Latina y el Caribe”.
- Fernández Lamarra, N. et ál. (2015). *La innovación en las universidades nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo*. Sáenz Peña: UNTREF.
- Fernández Lamarra, N.; Perez Centeno, C.; Marquina, M. y Aiello, M. (eds.) (2018). *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional*. Sáenz Peña: UNTREF.
- Gak, L. (septiembre de 2017). Ayer y hoy, la Reforma Universitaria. *Voces del Fénix*, año 8, (65).
- IESALC (2008). *Declaración y Plan de Acción de la conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC/Unesco.
- Malo, S. (abril-junio de 2005). El Proceso de Bolonia y la Educación Superior en América Latina. *Foreign Affairs. Revista Iberoamericana*, (I).
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.
- Perez Centeno, C. (2016). Educación y futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, (10), pp. 12-20. Dossier temático: “Educación y futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional”.
- Reynoso, D. A. (2018). De la crisis de 1890 a la Reforma Universitaria. En M. S. Di Liscia y A. M. T. Rodríguez (comps.), *La Reforma Universitaria: reflexión y propuestas para un siglo: 1918-2018*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.
- Suasnábar, C. (enero-junio de 2009). La Reforma Universitaria de Córdoba de 1918: una mirada histórica de la relación entre intelectuales, universidad y política de la Argentina. *Praxis Educativa*, 4(1), pp. 51-61.
- Tiana, A. (2009). Perspectivas y repercusiones del proceso de Bolonia en Iberoamérica. *Revista La Cuestión Universitaria*, (5), pp. 10-16.
- Tünnermann Bernheim, C. (ed.) (2008). *La educación superior en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Caracas: IESALC/Unesco - Pontificia Universidad Javeriana.