CONEAU
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

COLECCIÓN CONEAU

100 AÑOS DE REFORMA UNIVERSITARIA

Principales apelaciones a la universidad argentina

Tomo 1

CONEAU
Comisión Nacional de Evaluación y
Acreditación Universitaria

Néstor Pan
Presidente

Mariano Candioti
Vicepresidente

Martín Strah
Secretario General

Carolina Farias
Roberto Igarza
Mónica Marquina
Francisco José Piñón
Alfredo Poenitz
Roberto Tassara
Danya Tavela
Andrea Varela
Ana María Zagari

Talento Cutrin, Francisco José Miguel
100 años de Reforma Universitaria : principales apelaciones a la universidad argentina / Francisco José Miguel Talento Cutrin ; compilación de Francisco José Miguel Talento Cutrin. - 1a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, 2022.
Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-3765-72-8

1. Reforma de la Educación. I. Título.
CDD 378.009

Compilador
Francisco José Miguel Talento Cutrin

COLECCIÓN CONEAU

100 AÑOS DE REFORMA UNIVERSITARIA

Principales apelaciones a la universidad argentina

Tomo 1

ÍNDICE

PRÓLOGO 11

1. EL REFORMISMO, SUS PRINCIPIOS Y SU TRASCENDENCIA HISTÓRICA E INSTITUCIONAL 13

Trabajo con la herencia 15
Diego Tatián

La autonomía de la universidad latinoamericana: conceptos, procesos y resultados 25
Axel Didriksson Takayanagui

Autonomía y rendición de cuentas en el sector universitario argentino: interacción, complementación y contradicción 35
Marcelo Rabossi

La Reforma Universitaria en Argentina y en América Latina: principios, trascendencia y futuro 47
Norberto Fernández Lamarra y Cristian Perez Centeno

La Reforma Universitaria y su resignificación en el siglo XXI 67
Hugo Juri

2. LA REFORMA Y LOS REFORMISTAS: DIFERENTES TRADICIONES E IDENTIDADES DE LOS HEREDEROS DE LA REFORMA 73

El "mito" reformista y sus paradojas 75
Carolina Scotto

Autonomía universitaria y autonomía de la ciencia: pasado y presente del legado reformista 81
Juan de la Cruz Argañaraz

Identidades y tradiciones de los reformistas argentinos: del entusiasmo bolchevique al latinoamericanismo antiimperialista 89
Natalia Bustelo

3. LA UNIVERSIDAD DESDE EL ESTADO Y LAS NECESIDADES NACIONALES Y SOCIALES: DE LA CONFRONTACIÓN A LA CONVERGENCIA Y A LOS ACUERDOS EN LA CONSTITUYENTE DEL 94 97

La universidad frente a los problemas nacionales 99
Ana Jaramillo

La planificación universitaria del peronismo como consecuencia tardía de la reconversión del Estado nacional 119
Guido Riccono

La universidad como estrategia de desarrollo. Marco regional, objetivos nacionales y concertación de políticas universitarias 131
Juan Carlos Pugliese

La Reforma Universitaria de 1918, entre Córdoba y Buenos Aires 139
Osvaldo Graciano

4. LA REIVINDICACIÓN DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA FRENTE AL MONOPOLIO ESTATAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. LAS DISTINTAS ETAPAS DE CREACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS, SUS NÚCLEOS GENERADORES Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS 149

A cien años del Manifiesto de Córdoba. De los sueños a la realidad de la transformación de la universidad en América Latina 151
Claudio Rama

La educación universitaria privada en Argentina 159
Osvaldo Barsky

La libertad de enseñanza universitaria hoy 171
Héctor César Sauret

5. LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN LA UNIVERSIDAD 181

Investigar en la universidad 183
Mario Albornoz

La autonomía universitaria en la encrucijada de la globalización académica 195
Fernanda Beigel

La investigación científica en la Universidad de Buenos Aires 213
Alicia Fernández Cirelli

El desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología en la universidad 219
José Luis Riccardo

La investigación en las universidades argentinas: tres cuartos de siglo de evolución en contexto de inestabilidad política y económica 227
Diego Hurtado

PRÓLOGO

El centenario de uno de los hechos históricos más transformadores del siglo XX como lo ha sido la Reforma Universitaria es a la vez un hito conmemorativo ineludible y una invitación a renovar el espacio de reflexión sobre la universidad argentina, su trayectoria, su presente y su proyección. La CONEAU considera esta ocasión como una oportunidad extraordinaria para ser, a la vez, partícipe del reconocimiento y sugerente promotora de la reflexión.

En el marco de la Ley de Educación Superior, la CONEAU ha sido una pieza fundamental en el proceso de transformación del sistema universitario a través de la consolidación de la evaluación y la acreditación universitaria para la mejora educativa. Desde su legitimación como instancia de aseguramiento de la calidad, ha observado a lo largo de más de un cuarto de siglo el devenir del sistema universitario a la luz de los cambios económicos, políticos y sociales en nuestro país y en el mundo. En su recorrido junto a las instituciones universitarias, ha colaborado en la disminución de las diversas asimetrías que afectan la calidad de los programas de formación de sus estudiantes y ha contribuido a la mejora continua de la calidad institucional de los agentes que componen el sistema universitario. La experiencia argentina en evaluación de la calidad de la educación superior trasciende ampliamente las fronteras siendo la CONEAU la voz a través de la cual en la comunidad internacional se reconoce el elevado nivel de desarrollo alcanzado por nuestro sistema universitario.

La CONEAU ha sido testigo de valiosos debates en torno a la evolución del sistema universitario, desde las instancias en que evaluadores y evaluados discuten sobre la noción y juicio de la calidad, hasta los desafíos que se plantean las instituciones universitarias sobre la mejora continua en un contexto nacional y global cambiante. En esta ocasión, resaltando una vez más su misión en la evaluación dentro del marco de una autonomía universitaria respaldada en el ejercicio democrático de un cogobierno responsable y del ejercicio de la libertad de cátedra como principio vertebrador, la CONEAU ha convocado un panel de invitados provenientes de distintas esferas del sistema y representando una diversidad de miradas, a compartir su perspectiva acerca de la Reforma en clave histórica y, en su conmemoración, poner en debate los distintos trayectos y balances, renovando los interrogantes sobre su presente y prospectando su futuro.

Con las singularidades que ofrece observar en el tiempo los desafíos pasados, presentes y a venir de un sistema tan complejo y dinámico como es el sistema universitario argentino, convergen en estos volúmenes una pluralidad de voces dispuestas a poner en común su perspectiva. Sus posiciones entraman, a la vez, problemáticas pasadas y presentes, con la firme intención de resultar sugerentes a la hora de repensar las bases fundadoras del sistema más allá de la actualidad de la Reforma, sus principios y experiencias. Entre los autores se identifican autoridades universitarias actuales y pasadas, reconocidos expertos, referentes y evaluadores, así como ex miembros de la Comisión, cuyas participaciones pueden leerse junto a investigadores consolidados y jóvenes observadores.

El primer volumen se compone de contribuciones que pasan revista a los núcleos modeladores de la universidad argentina a lo largo de los últimos cien años desde la Reforma Universitaria de 1918. Incluyen una revisión actualizada de los elementos centrales de la Reforma que representan el andamiaje de la arquitectura vigente de la universidad pública, como la autonomía, el gobierno por los claustros, el concurso periódico, la cátedra libre y el extensionismo. Las contribuciones contextualizan y debaten acerca de la entrada en escena de la cuestión social a partir de 1945 que conlleva un núcleo diferente de problemáticas. Estos desafíos estuvieron enmarcados en una relación con el Estado asociada a una perspectiva complementaria

de mayor involucramiento en la regulación de los procesos culturales, sociales y económicos y nuevas definiciones para la profesionalización ampliando la pirámide educativa y disponiendo la gratuidad de la enseñanza universitaria. Las posiciones en torno al laicismo y la reivindicación de la libertad de enseñanza frente al Estado que eran materia de disputa desde fines del siglo XIX, y el fin del monopolio estatal en la educación superior, son temas a los cuales distintos autores hacen referencia dando cuenta de las transformaciones que implicó la habilitación de instituciones privadas para el otorgamiento de títulos universitarios y la consecuente reconfiguración del sistema. Otro núcleo temático abordado concierne la transformación de la universidad relacionada con el impulso a la investigación científica y los debates acerca del sesgo profesionalista, la creación del Conicet y la notabilidad de las ciencias exactas y naturales durante la década de los ’60, lo que, a su vez, influyó de forma decisiva en los paradigmas investigativos, la selección y organización temática y las articulaciones entre los intereses universitarios, las políticas de Estado y las cuestiones sociales y económicas. Los nuevos enfoques en la materia y los aportes de diversas disciplinas sobre el impacto social, económico y cultural de la investigación sirvieron para la normalización de la función de investigación como constitutiva de las actividades centrales de la universidad.

El segundo volumen profundiza en el recorrido histórico de los reformismos, las múltiples herencias políticas de los principios de la Reforma y sus imbricaciones con las condiciones sociales e institucionales en las que los reformistas se asumieron y se posicionaron. Esta lectura histórica es imprescindible para comprender las diferencias entre la Reforma y los diversos reformismos anotando sus continuidades y rupturas en las diferentes etapas nacionales, las relaciones con los gobiernos de las décadas de 1940 y 1950, el surgimiento de la gestión privada y la expansión de la educación superior, la experiencia universitaria del ‘73, el terrorismo de Estado y la dictadura militar del ’76, la inspiración reformista en el regreso a la democracia en 1983 y su incidencia en el sistema universitario.

El tercer volumen propone un recorrido por la evolución de la universidad pública argentina producto de la recuperación de la democracia. Los principios de la Reforma en la historia legislativa nacional y en las prácticas universitarias actuales, la evaluación y la acreditación para la calidad universitaria, las tensiones alrededor de la autonomía y la planificación, la masividad y los procesos de expansión e inclusión educativa de acuerdo a los modelos practicados en las últimas décadas. Una reflexión más acabada sobre las continuidades y rupturas en torno de estos preceptos obliga a complementar el análisis observando el funcionamiento efectivo de las instituciones, el comportamiento de los actores, los órganos de coordinación a nivel del sistema como el Consejo de Universidades, hasta el crecimiento de la educación a distancia y las reconfiguraciones a partir de las nuevas tecnologías.

Con el anhelo de reunir una parte de la amplia producción académica sobre los recorridos que moldearon nuestro sistema de educación superior, esta publicación en el marco del centenario de la Reforma es una invitación a reflexionar desde nuestra historia sobre los desafíos actuales, con el compromiso ineludible que la CONEAU asume para pensar la universidad con una firme convicción acerca de la responsabilidad que le cabe en la mejora continua del sistema universitario.

Desde la Reforma Universitaria en adelante, ha quedado en evidencia cuánto la visión de la universidad, crítica, fundada y responsable, científica y argumentada, ha contribuido a los debates públicos más importantes. La notable incidencia de la universidad argentina trasciende sus generaciones de docentes y estudiantes y se reconoce en la aspiración permanente de nuestra Sociedad por un diálogo abierto y plural, decisivo para una acción política democrática de la que la universidad debe y procura ser protagonista. Estos volúmenes dan cuenta de este reconocimiento y son la expresión de una diversidad de miradas sobre un mismo y común interés, la mejora continua del sistema universitario nacional reconociendo la relevancia de nuestra historia y la necesidad de una puesta en común de las distintas perspectivas académicas sobre los problemas más complejos que atraviesa nuestra Sociedad.

1
-
EL REFORMISMO, SUS PRINCIPIOS Y SU TRASCENDENCIA HISTÓRICA E INSTITUCIONAL

Cecilia Grierson tomando examen en la Facultad de Medicina, 1909. AGN.

Trabajo con la herencia

Diego Tatián*

Uno. ¿Qué conmemoramos? ¿Qué estamos conmemorando, en realidad, el 15 de junio de 2018? ¿Por qué razón conmemoramos, con tan extraña unanimidad, una secuencia de hechos violentos que vulneró el orden institucional de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) con prácticas que hoy serían condenadas por muchos de quienes celebran con algarabía el Centenario de la gesta reformista?

El episodio concreto del 15 de junio no fue otra cosa que una irrupción estudiantil para impedir el funcionamiento de la más alta autoridad universitaria conforme estaba previsto en los estatutos: un grupo de estudiantes —que desde hacía meses reclamaban cambios, en marzo habían creado el Comité Pro Reforma Universitaria y en mayo habían fundado la Federación Universitaria de Córdoba (FUC)— interrumpió el normal desarrollo de la Asamblea Universitaria convocada a las 15:30 para elegir rector, motivados a ello por un resultado electoral que les había sido adverso. En efecto, el Dr. Enrique Martínez Paz, candidato impulsado por los estudiantes, resultaba derrotado en tercera vuelta por Antonio Nores, candidato de la Corda Frates y dueño del periódico ultraclerical *Los Principios*. La diferencia entre ambos fue, finalmente, de cuatro votos (23 a 19), debido a que muchos de los electores del tercer candidato expectable en la primera y la segunda vuelta (Alejandro Centeno), presumiblemente presionados por la Corda, volcaron su voto a Nores no obstante haberse comprometido a no hacerlo.

Casi al mismo tiempo en que se conocía el resultado de la votación, decenas de estudiantes derribaron por la fuerza la puerta del salón y arremetieron hacia su interior destrozando vidrios, muebles, objetos y retratos de antiguos rectores, cuyos restos eran arrojados por las ventanas hacia la calle Obispo Trejo sin el menor miramiento. Mantuvieron tomada la Universidad, declararon de inmediato la huelga general y durante varias horas ejercieron la más desopilante irreverencia —una conocida fotografía los muestra, desafiantes, parados o sentados sobre el escritorio del rector mientras "descolgaban" cuadros—. Los mayores —Taborda y Deodoro sobre todo— impidieron, según testimonios posteriores, que la destrucción fuera aún mayor —o total—.

Hacia el final de la tarde, mientras desalojaban la Universidad, apedrearon la Compañía de Jesús arrojando contra ella todo lo que hallaron a su paso. Días después, en un atentado nocturno que no fue reconocido sino hasta transcurrido mucho tiempo, tumbaron la estatua del profesor Rafael García —emblema del clericalismo profesoral— sita en la Plazoleta de la Compañía (sin lograr el cometido, habían querido hacer lo propio con la estatua de Trejo el 15 de junio), recibiendo unánime repulsa de los medios (incluido *La Voz del Interior*, que apoyó a los estudiantes en todo lo demás) y de la sociedad bien pensante. Las pintadas que, para reiterado escándalo mediático y público, suelen quedar como vestigios en los muros de las iglesias tras la Marcha de la Gorra o el Encuentro Nacional de Mujeres, son apenas irrelevancias en comparación a la magnitud de los destrozos reformistas, que ahora celebramos.

¿Qué conmemoramos? No es una pregunta menor. ¿Acaso el significado de la Reforma se reduce a una "modernización" de la universidad, a una pretensión de modificar los estatutos retró-

* Doctor en Filosofía por la Universidad Nacional de Córdoba y diplomado en Ciencias de la Cultura por la Scuola di Alti Studi Fondazione Collegio San Carlo di Modena. Es docente universitario y trabaja como investigador independiente del Conicet. Es autor de libros de filosofía y literatura. En 2018 publicó *La incomodidad de la herencia. Breviario ideológico de la Reforma Universitaria.* Fue coeditor de la *Obra reunida* de Deodoro Roca (4 volúmenes, 2009-2012). Ha sido director de la editorial de la UNC entre 2007 y 2011 y decano de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la misma Universidad entre 2011 y 2017.

grados que la regían, a una mejora de los planes de estudio, según busca presentarla la derecha reformista que la expurga de sus más íntimos contenidos revolucionarios, antiimperialistas, anticapitalistas, antioligárquicos, anarquistas, prosoviéticos y obreristas?

Dos. La conmemoración de 1918 deberá precaverse de una malversación que acecha el Centenario, consistente en el despojo de la Reforma Universitaria de su carácter contracultural para reducir su legado a ser un hecho meramente pedagógico que ha agotado —o del que directamente se niega— su inspiración emancipatoria y su anhelo de revolución.

La transmisión es siempre asunto de máxima importancia. La rememoración banal y vacía de un hecho revolucionario produce efectos más perjudiciales que su olvido. Una transmisión resulta vacía cuando ya no inspira nuevas emancipaciones. Recuperar un espíritu, dejarse inspirar y afectar por un acontecimiento histórico por el que nos sentimos conmovidos es siempre una praxis, nunca una pasividad meramente evocativa sin consecuencias para la vida institucional y para la vida *tout court*. Requiere la activación de un trabajo y una autoexigencia, individual y colectiva, de fidelidad y reinvención. Lo que hay en juego en el aniversario de 2018 es el sentido mismo del acontecimiento reformista. Si su deriva será emancipatoria o conformista; sólo protocolar o militante; si padecerá su dilución en la retórica de un tecnocratismo reaccionario, excelentista y eficientista ("modernizador") o seremos capaces de alojar su potencia en el campo popular y poner otra vez en contigüidad el conocimiento, la política y la vida.

Solemos asociar la palabra "reforma" a rectificaciones parciales, paulatinas o superficiales, y "revolución" a súbitos cambios de estructura o transformaciones radicales. En ese aspecto, la Reforma Universitaria fue estrictamente una revolución ideológica e institucional con una fuerte inspiración vitalista —una inspiración que afirma la mutua inherencia del conocimiento y la vida—. También una revolución libertaria —dice Deodoro Roca: "Los jóvenes se levantaban contra la Universidad, contra la Iglesia, contra la familia, contra la propiedad y contra el Estado" (Roca, 2008a: 38)—, pero que asignaba una gran importancia a la transformación de la cultura para revertir una hegemonía vigente de valores y representaciones (según una perspectiva que en esos mismos años desarrollaba Antonio Gramsci desde la cárcel de Turi, y que hoy llamaríamos batalla cultural o construcción de hegemonía: "por la conquista de la cultura —escribe Deodoro en 1931— se llegará al Estado socialista" [Roca, 2008b: 187]). En esa gran intervención intelectual de coyunturas que forman los textos reformistas, la palabra revolución es frecuente. La prensa de la época tanto como los jóvenes que lo protagonizaron concibieron el episodio reformista como una revolución sin más.

La gran disputa en el corazón de la Reforma fue la afirmación de una universidad científica, humanista y laica capaz de confrontar la hegemonía de la universidad clerical, pero también de sustraerse a una universidad "doctoral", puramente profesionalista, especialista y utilitarista. Hacia finales de los años veinte, Julio V. González radicalizaba el alcance de la "autonomía" y proponía una "emancipación" de la universidad respecto del Estado, para dar lugar a una "universidad libre" —concebida como una institución puramente científica y crítica, desvinculada de toda "habilitación profesional"— (González, 1929). Contra la "ideología doctoral", en efecto, una importante veta reformista concibe a la universidad como un pluralismo de las ciencias y una ruptura de los protocolos académicos: es en ese marco que, en su calidad de representante docente en el Consejo Directivo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en 1920 Roca propuso irónicamente un proyecto para eliminar el Doctorado en Derecho, razonando de este modo: "Todas las soluciones parten de que el doctorado es una institución seria. Yo pienso, en cambio, que debe ser suprimida. El 'doctor' es una cosa sin significación vital alguna, muerto que está insepulto, asunto que no atañe en realidad a la cultura. Se llega a ser doctor como se llega a ser mayor de edad: sin que el interesado pueda evitarlo" (Roca, 2008a: 47-59).

Tres. Un tema político de fundamental relevancia para la construcción colectiva de los sentidos sociales concierne a la resignificación de las herencias. ¿Qué hacer con lo que recibimos en herencia? El Centenario de la Reforma abre un fuerte litigio por su legado, una disputa por las palabras que nombran esa experiencia singular, en el centro de la cual está la autonomía. La disputa de (en) la idea de autonomía es interior a su sentido, una responsabilidad generacional en torno a su resignificación —que está siempre determinada histórica y políticamente—. Y también hoy interpela la tarea intelectual y política de elevar a concepto esa disputa, que no es entre autonomía y no autonomía, sino interior a la noción misma.

Autonomía es un concepto que proviene del más importante acervo liberal (cuya matriz filosófica remite al pensamiento de Immanuel Kant), irrumpe en la cultura como noción clave de la lucha por la libertad de pensamiento contra la censura y designa originalmente la independencia de la razón respecto de los poderes fácticos. Así pensado, se trata de un concepto negativo ("autonomía de"), en sintonía con una idea de libertad como distancia del poder —concebido por el liberalismo como un mal aunque necesario (que por ello debe existir pero reducido a su mínima expresión), algo de lo que los individuos deben resguardarse—. Pero es posible acuñar un concepto "afirmativo" de autonomía como "autonomía para", que no concibe la libertad *contra* el poder sino *con* poder, como un efecto de su asunción colectiva.

La resignificación de la autonomía como actividad, disputa, ejercicio del poder con otros para producir transformaciones, la sustrae de quedar capturada en una simple formalidad defensiva y plantea un conjunto de interrogantes que la conmueven de raíz, le proporcionan un sentido y le confieren una dirección: ¿autonomía de qué?, ¿autonomía de quién?, ¿autonomía para qué?, ¿autonomía para hacer qué? Es decir, en un cierto sentido *la autonomía no es autónoma*, está siempre determinada y excedida por dilemas que le plantean exigencias siempre nuevas.

Honrar la historia cargada de significados que el concepto aloja requiere reinventarlo y evitar la inmediata aplicación pasiva de acepciones concebidas en contextos que eran otros. Comprendida en su vitalidad fundamental, *autonomía* mantiene abierta la pregunta por la actualidad y también por la inactualidad. No una autonomía sin mundo. Una autonomía con mundo que sea capaz de abrir la experiencia —lo no sabido, lo inesperado, lo nuevo, lo imprevisto que obliga a un trabajo ininterrumpido del concepto para su reapropiación—. A máxima distancia, por tanto, de la acepción que la concibe como un dispositivo de perpetuación de privilegios académicos y sustracción de las luchas políticas en torno a la cuestión social —particularmente en los raros momentos en los que las sociedades a las que la universidad pública pertenece transitan por procesos populares complejos y disputan el orden vigente en el grado que sea—.

En el siglo XXI, la autonomía universitaria afronta riesgos mayores que los poderes políticos y religiosos contra los que fue reivindicada y practicada en 1918. El mercado financiero, los organismos internacionales de crédito —cuyos informes la consideran un obstáculo a la "calidad"—,[1] las empresas transnacionales y otras corporaciones económicas e institucionales que operan para la mercantilización del saber son los poderes que en la actualidad más vulneran su persistencia cada vez más frágil. En la universidad pública latinoamericana, la autonomía deberá, presumiblemente, comenzar por serlo de los criterios de evaluación del conocimiento y la investigación que imponen los grandes centros de articulación financieros —así como de los ránquines diseñados por empresas de negocios que venden su asesoría para elevar a las universidades periféricas dispuestas a pagarla a lugares más favorables en la cuan-

1 Cf., por ejemplo, el reciente informe del Banco Mundial, *Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe* (2017). Allí, la autonomía es nombrada sólo una vez, en los siguientes términos: "la región tiene una fuerte tradición de autonomía universitaria respecto al hacedor de política y el gobierno en general, un rasgo que hace difícil que las universidades rindan cuentas del financiamiento público que reciben"

tificación producida por esas mismas empresas—. En lugar de ello, reorientará su esfuerzo hacia una afirmación de formas de evaluación y autoevaluación más complejas, irreductibles a un cuantitativismo autorreferencial que no considera la dimensión social, emancipatoria e igualitarista legada por la Reforma —dimensión a punto de sucumbir frente a la embestida meritocrática, emprendedorista, excelentista, competente y monolingüe (en sentido profundo) que el neoliberalismo académico pone en marcha—. La tarea de una autonomía a la altura de nuestro propio "difícil tiempo nuevo", bajo la ola de restauraciones conservadoras en América Latina, a la vez retoma y resignifica una idea de universidad como "invención democrática" y resistencia a las lógicas del *apartheid* que las convierte en pura perpetuación del privilegio y la dominación oligárquica. A distancia de una idea de autonomía funcional a la autopreservación del privilegio que sustenta la formación de una casta académica, se tratará pues de determinar una idea de autonomía orientada por derechos, que toma en serio una frase desencantada e interpeladora que Deodoro Roca escribió en los años treinta en plena contrarreforma de la Década Infame: "no habrá reforma universitaria sin reforma social".

La resistencia era el modo de ejercer la autonomía en la Argentina de los años noventa —y vuelve a cobrar sentido hoy para resguardar la cultura pública de las embestidas que procuran su desguace neoliberal—. Pero se resignifica cuando un Estado impulsa el incremento del presupuesto universitario, la creación de nuevas universidades, su orientación social a las clases populares con políticas públicas concretas que favorecen esa apertura…; en ese caso, la autonomía reclama de sí un ejercicio diferente, no defensivo sino activo (lo que no significa apologético), que *piense* el Estado en lugar de meramente distanciarse de él, pues la educación como derecho social y una política de derechos (en plural) sólo pueden ser garantizadas por el Estado —y en cambio se desvanecen si no son protegidas de la voracidad del mercado—. En efecto, a diferencia de los derechos de los individuos (derechos que precisamente ningún poder público puede lesionar, derechos respecto del Estado), una generación de derechos colectivos (a la vivienda, al trabajo, a la salud, a la universidad) únicamente puede ser garantizada por el Estado. La democracia ejercida en términos de derechos compone a los individuales y los colectivos sin sacrificarlos ni contraponerlos.

Concebida en sentido activo, la autonomía no se desentiende del Estado sino que lo asume como lugar de litigio y de fragilidad. El filósofo boliviano René Zavaleta afirmaba que en América Latina el Estado no debe ser pensado como superestructura sino como fuerza productiva (y en algunos casos, agregaría, como contrapoder). Así las cosas, cuando el Estado es efecto de una experiencia popular, el concepto de autonomía, lejos de suprimirse, experimenta un desplazamiento de la universidad como resistencia a la universidad como construcción de lo común y punto de irrupción de derechos colectivos; es decir, un desplazamiento de la universidad como objeto económico a la universidad como sujeto político capaz de comprender y decodificar un proceso social en curso que la excede.

Cuatro. El compromiso con los derechos humanos y sociales, así como la denuncia de lo que hoy llamamos violencia institucional, es también de las vetas más actuales y menos explorada de la cultura reformista. Deodoro Roca, Enrique Barros, Saúl Taborda, Arturo Orgaz, Gregorio Bermann y otros dirigentes de la Reforma impulsaron diversas organizaciones que denunciaban la prisión política y el armado de causas contra luchadores sociales —ejemplares en esa dirección son los escritos de Roca en defensa de los presos de Leones en 1921, o su defensa del escritor comunista boliviano Tristán Marof en 1935, entre otros—. Asimismo, el Comité por los exiliados y presos políticos organizado por los reformistas lanzó en 1936 una campaña por los "presos sociales y políticos" de toda la Argentina. Un año más tarde se fundaba en Córdoba el Comité contra el racismo. La acción de los reformistas en los años treinta —mediante la institución del Comité Pro Derechos del Hombre— es el gran antecedente del movimiento actual de derechos humanos —vínculo no suficientemente señalado hasta ahora—.

La cultura reformista promovió una activación militante de instituciones contra las relaciones de dominación imperantes —que, con modalidades diferentes, tanto en 1918 como en 2018 llevan el nombre de capitalismo—.

La transformación social, el combate político por la igualdad, es otra relevante inspiración reformista por recuperar. Un comprometido "obrerismo" marca decisivamente los orígenes de la Reforma. En lo que podríamos llamar la "prehistoria de la Reforma", en efecto, fueron creadas tres instituciones fundamentales por quienes serían los principales protagonistas de la revuelta del 18, que buscaban una confluencia con el mundo obrero: la Asociación Córdoba Libre (1916), la Universidad Popular (1917) y la Asociación de Cultura Popular "Ariel" (1918), orientadas a promover la cultura de la clase obrera a través de conferencias, debates, publicaciones y encuentros entre intelectuales y trabajadores.

En 1917-1918 se producían grandes movilizaciones obreras en demanda de una disminución del horario de trabajo, el aumento del salario y la implementación del sábado inglés. En esas concentraciones participaban los estudiantes, que muchas veces terminaban presos. Los más combativos eran los sindicatos tranviarios, los ferroviarios (agrupados en La Fraternidad), los trabajadores del calzado, los molineros (en particular los trabajadores de los molinos Letizia) y los empleados municipales. Los principales referentes de la Federación Obrera de Córdoba —Pablo B. López, Pedro Magallanes, Domingo Ovejero, Miguel Contreras— tenían vínculos con los jóvenes reformistas, que pusieron la cuestión social en el centro de su reflexión acerca de la universidad. En 1918 hubo varios mítines comunes de la Federación Obrera y la Federación Universitaria (que se había creado el 15 de mayo). A su vez, en la toma del Rectorado del 9 de septiembre de 1918, por la demora en la intervención que exigían a Yrigoyen, los estudiantes recibieron un contundente respaldo obrero, que no sólo fue verbal. Historias cruzadas: los estudiantes apoyaban huelgas obreras; los obreros apoyaron la Reforma Universitaria, y esa alianza tenía su reflejo en publicaciones socialistas y anarquistas como *La vanguardia*, *La Protesta*, y también en la *Gaceta Universitaria.*[2]

Recuperar el "obrerismo" originario de la Reforma significaría crear las condiciones para una tercera gran confluencia —la segunda se produjo en los sesenta— entre obreros y estudiantes, entre el mundo del trabajo y la universidad, para hacer de la reforma social y el derecho a la universidad dos aspectos de un propósito único. Las herencias son responsabilidades e incomodidades. Mantener vivo el legado reformista en lo que tiene de más esencial podría requerir la construcción una nueva encrucijada de pensamiento, militancia y compromiso desde la que enfrentar los poderes que bloquean la irrupción de la igualdad social.

Cinco. La filósofa brasileña Marilena Chaui escribió en los años ochenta un ensayo que llevaba por título "El discurso competente". En él se refería a la ideología de la competencia explicitada en la llamada sociedad de conocimiento, donde el pensamiento y las ideas "improductivas" (en el sentido marxista: ideas inapropiables por la producción capitalista) se hallan "fuera de lugar". La ideología que sustenta al discurso competente es un progresismo tecnocrático conforme el cual nada nuevo podría surgir. El "progreso" es concebido así como multiplicación de lo mismo, desarrollo de lo existente inmune al riesgo y a las implicancias emancipatorias de un saber instituyente que pudiera hacer un hueco en lo que hay. El discurso competente, pues, es ante todo una manera de representar la democracia que delega la toma de decisiones en los que saben, los "competentes", los que tienen competencias para. Una crítica de la competencia deberá considerarla en sus dos acepciones: la que establece que hay perso-

2 Sobre el vínculo del movimiento estudiantil con el movimiento obrero en 1918 y los años inmediatamente anteriores, ver Moyano y Chabrando (2015: 65-84) y Contreras (1978: 29-55).

nas competentes y personas incompetentes (básicamente, la subordinación de la política a la economía) y la que concibe a la sociedad como una competencia entre personas y a la universidad como una competencia entre docentes, estudiantes y trabajadores con lógica meritocrática —en el mejor de los casos bajo el concepto de igualdad de oportunidades—.

En la "universidad operacional" que el neoliberalismo impone bajo el léxico de la "competencia" y de la "excelencia", que tiene su matriz en el mundo empresarial, la "investigación" —escribe Chaui— se orienta a la "objetividad", no al conocimiento. Aquí "una investigación es un survey (tasación, sondeo, medición, encuesta) de problemas, dificultades y obstáculos para la realización del objetivo" propuesto.

> En suma, si por investigación entendemos lo que nos arroja en la interrogación, en lo que exige reflexión, crítica, enfrentamiento con lo instituido, descubrimiento, invención y creación; si por investigación entendemos el trabajo del pensamiento y del lenguaje para pensar y decir lo que todavía no fue pensado ni dicho; si por investigación entendemos una visión comprensiva de totalidades y síntesis abiertas que estimulen la interrogación y la búsqueda; si por investigación entendemos una acción civilizatoria contra la barbarie social y política, entonces es evidente que en la universidad operacional no existe la investigación (Chaui, 2005: 15-25).

Inscripto en una precisa retórica de la "modernización" —término con el que desde hace poco se designa un ministerio—, irrumpe lo que puede ser llamado un progresismo reaccionario (y tecnocrático) que presupone una lógica de colonización del tiempo y los objetos conforme la cual, como afirma Chaui, nada nuevo podría surgir sino sólo la perpetuación indefinida de lo existente. Se trata del núcleo ideológico que sustenta al discurso competente en tanto liquidación de la memoria, bloqueo de la imaginación crítica y desestimación del saber que indaga sobre las condiciones del saber.

Contra la ideología de la competencia, la reserva emancipatoria legada por la tradición reformista orienta a pensar la universidad como territorio de democracia, justicia e igualdad. Y activa una pregunta extrema para su exploración: ¿puede la universidad ser autónoma del capitalismo, o más bien, ejercer su autonomía contra el capitalismo? ¿Qué significaría dotar a la autonomía con ese contenido y ese horizonte? Brevemente, la institución de un conjunto de relaciones sociales hacia su interior y hacia su exterior sustraído de la alienación en el trabajo, de la explotación de unos sobre otros (que algunos se apropien del producto del trabajo de otros), del reino de la mercancía y del ejercicio político como dominación. Desde una perspectiva marxiana estricta —nos adelantamos a decir—, la aspiración a una autonomía de ese tipo en el interior del sistema capitalista sería ingenua, si no directamente absurda.

Sin embargo, en caso de que insistiéramos en ella, la pregunta por la universidad como territorio en el que sea posible interrumpir la explotación económica, la alienación del trabajo, la dominación política y el imperio de la mercancía —es decir, un territorio que conduce sus prácticas por las ideas de democracia, justicia e igualdad en sentido no sólo formal sino sustantivo—, no redunda en una "sociedad transparente", finalmente reconciliada y sin conflictos. La democracia y la igualdad profundas no conllevan una cancelación del conflicto en la vida humana sino la sustitución de un tipo de conflictos por otros —la irrupción de conflictos más fecundos que los anteriores—.

La pregunta por la universidad posible que el significante reformista pone en obra de manera abierta e inagotable aloja a su vez —de manera tácita— una interrogación por el lugar del don en la vida humana. Una pregunta por la existencia de lo sin precio o, si quisiéramos emplear un término más familiar a las ciencias sociales, de lo que no es mercancía. Lo que no es pasible de ser convertido a un equivalente general como lo es el dinero y conserva algo, una dimensión, que se resiste a ser capturada en una pura ecuación costo/beneficio.

Sin duda esta indagación —como adelantamos antes— deberá comenzar por no perder de vista la gran enseñanza de Marx: el modo de producción capitalista establece un mundo en el que nada —ni los seres humanos, ni el trabajo, ni las cosas— puede ser sustraído a la condición de mercancía. Para no sucumbir a cándidas ilusiones será preciso no desentenderse del realismo marxiano que desestima cualquier concesión idealista en relación con la condición de los seres y las cosas en el capitalismo:

> todo […] se convierte en dinero. Todo se puede comprar y vender. La circulación es como una gran retorta social a la que se lanza todo, para salir de ella cristalizado en dinero. Y de esta alquimia no escapan ni los huesos de los santos ni otras *res sacrosanctae extra commercium hominum* mucho menos toscas. Como en el dinero desaparecen todas las diferencias cualitativas de las mercancías, este radical nivelador borra, a su vez, todas las diferencias (*El capital,* I, 1, cap. 3, 3, a).

En cierto sentido, según esta advertencia, las luchas contra la "mercantilización del conocimiento y la universidad" que llevamos adelante revisten cierta imposibilidad. El trabajo mediante el cual los docentes y no docentes producimos y reproducimos nuestras condiciones de existencia, la información impartida en la universidad, las ideas y otras cosas "sacrosantas" que se albergan en ella son de hecho mercancías, es imposible que no lo sean en cuanto el sistema bajo el que vivimos y morimos es el capitalismo.

Habiendo adoptado esta fundamental prudencia marxiana, es posible sin embargo mantener la pregunta por lo sin precio, e iniciar una pequeña investigación sobre lo que podríamos llamar aquí "lo inconvertible", lo que de algún modo, siendo mercancía en un aspecto resiste su conversión —al menos su conversión completa— en mercancía bajo otro aspecto. En otros términos: es mucho lo que es posible hacer —es mucho los que los seres humanos hacen de hecho— aunque el capitalismo no se haya desmoronado ni vaya a hacerlo por ahora. Es posible evocar, en efecto, resistencias e invenciones dentro mismo del capitalismo, que lo convierte todo en mercancía. Interrogar a la universidad como lugar de invención y resistencia en el marco de las cuales producir conocimiento social, común, "inconvertible" (o, según una expresión del propio Marx, "conocimiento improductivo", es decir, inútil a los requerimientos de la producción capitalista) es interrogar a la universidad como *potlatch.* La resistencia y la invención resultan posibles a partir de la existencia de una comunidad de pensamiento: precisando la problemática palabra comunidad como conflictiva y diferente de sí misma; y confiriendo a la palabra pensamiento no solamente lo que remite a la vida de las ideas, sino también a la disputa política, a las prácticas colectivas y a las acciones de los cuerpos cuando son orientadas por mediaciones acuñadas en una experiencia común.

La primera invención en una experiencia semejante es la de un cierto sistema de vínculos en la universidad (y la consiguiente resistencia a otro sistema, más que de vínculos de inmunidades, que se busca imponer), en virtud del cual se establezca un modo de relación de trabajadores (docentes y no docentes) entre sí, de estudiantes entre sí, y de unos con otros. También un modo de vincularse esa institución compuesta por trabajadores y estudiantes con territorios, movimientos y sujetos sociales no universitarios. Ese múltiple sistema de relaciones puede adoptar diferentes posibilidades: los conocimientos y las prácticas originados en la universidad pueden estar inspirados por una composición de saberes con movimientos sociales o sectores populares (en apertura a lo que Boaventura de Sousa Santos llama "epistemologías del sur"), o bien el conocimiento público puede ser transferido a empresas privadas y ser inmediatamente integrado a su propio régimen de ganancia —empresas que, como devolución de gentilezas, intervienen a su vez en la decisión y el diseño de programas curriculares, planes de estudio e incluso carreras enteras, sea por medio de su financiamiento o sea directamente mediante el reclutamiento de empresarios como miembros externos de consejos consultivos, cuando no su incorporación inmediata al consejo superior—.

La creación de un sistema de vínculos que se proponga una sustracción —al menos parcial— de la lógica de la mercancía, de la alienación y de la dominación es el presupuesto de lo que quisiéramos llamar aquí "universidad común". ¿Qué significa que la universidad es (o puede llegar a ser) un bien común —como lo son el agua, la tierra o la lengua—? Pensada como bien común, la universidad es ante todo un ámbito de hospitalidad. Una universidad hospitalaria, o intensa (y no sólo extensa), es una universidad que incorpora saberes producidos en otra parte, saberes que vienen de afuera, a los que compone y articula sin anular sus diferencias con lo que ella misma produce. Lo común no es identidad sino diferencia. No es algo que está dado, no es un elemento anterior y preestablecido. Lo común es una conquista; nunca una transparencia autoevidente que todo el mundo comprende, sino el resultado de un trabajo del pensamiento y de las prácticas. Una universidad común es una universidad que registra las diferencias inscriptas en las dinámicas del conocimiento, pues no es el conocimiento universitario el único posible, y entonces la construcción de una universidad común será también sensible a esta diferencia. Lo común es una novedad y el fruto incierto de una tarea. Dimensión de comunidad que está en el centro mismo de la universidad: comunidades (de) diferentes, comunidad de comunidades o —para remitir a una tradición que en la filosofía tiene un trayecto fecundo e incluye nombres como el de Maurice Blanchot o Georges Bataille— una "comunidad de los sin comunidad". No una comunidad a la que inexorablemente se pertenece (por proveniencia de clase, religión, suelo, raza o tradición), sino una comunidad que se construye, que se hace, en la que se entra.

Seis. La trama ideológica de lo que llamamos Reforma Universitaria no sólo muestra una urdimbre compleja, sino que también se revela —en sentido fotográfico del término— al cabo de los años y las generaciones que la sucedieron. El *acontecimiento 1918* es apenas el acto que libera en el tiempo el significado que encriptaba (no es tanto 1918 lo que permite entender posiciones libertarias posteriores; al revés, son esas posiciones las que permiten entender el significado de 1918), y permanece abierto, hospitalario a contenidos nuevos o aún por venir: feminismo, indigenismo, diversidad sexual… serían así avatares que el significante *Reforma* incorpora en su deriva como posibilidades contenidas en él desde su irrupción.

Una fidelidad política con el singular deseo de revolución que sacudía a Córdoba cuando el siglo XX aún era nuevo, demanda su renovado estudio académico e histórico, a la vez que una evocación militante de los motivos sin los que la Reforma quedaría vaciada de sí misma, una arqueología de su inspiración más íntima —que es la confianza en la obra de la igualdad—, para considerar el sintagma *Reforma Universitaria de 1918* como acontecimiento emancipatorio ininterrumpido que, de maneras diversas en los distintos momentos de la vida social, enfrenta la dominación allí donde la detecta, activa la disputa política que la desnaturaliza y libra una batalla cultural contra los poderes que imponen la normalización del sometimiento.

En el modo de un *trabajo con la herencia*, conmemoramos lo que una irrupción libertaria ocurrida hace cien años en Córdoba atesora para ofrendarle a los combates del porvenir.

Algunas informaciones sobre personas o publicaciones mencionadas en el texto

Deodoro Roca (1890-1942) nació y murió en la ciudad de Córdoba. Aunque ya no era estudiante, fue uno de los más importantes gestores de la Reforma Universitaria de 1918 y redactor del escrito aparecido en la edición extraordinaria de *La Gaceta Universitaria* (21 de junio de 1918), conocido como *Manifiesto Liminar* de la Reforma Universitaria. Aunque fue un prolífico escritor de ensayos y de crítica, todos sus libros son póstumos. En los años treinta fundó las revistas *Flecha y Las Comunas*, y fue candidato a intendente de la ciudad en 1931, por una alianza entre el Partido Socialista y el Partido Demócrata Progresista. Participó activamente en la fundación de comités de lucha contra el fascismo, contra el racismo, y en favor de los derechos hu-

manos, de los exiliados, de los presos políticos y de la paz. Se desempeñó como director del Museo Provincial, cargo del que fue separado debido a su crítica de la represión policial contra las manifestaciones estudiantiles. Además de escritor era pintor.

Saúl Taborda (1885-1944) fue abogado, historiador, ensayista, literato y pedagogo. Nació en un paraje rural de la provincia de Córdoba llamado Chañar Ladeado y murió en su casa de Unquillo, donde se había instalado en 1926. Cursó estudios secundarios en Buenos Aires y en Rosario —ciudad en la que tomó contacto con el pensamiento anarquista, de profunda influencia en su posterior deriva intelectual—. En 1923 emprendió un viaje académico a Europa (Marburgo, Zúrich, Viena, París). Fue uno de los fundadores del Círculo de Actores Teatrales de Córdoba, de la asociación anticlerical Córdoba Libre en 1916 y de la Universidad Popular en 1917, junto a otros referentes culturales que un año más tarde serían importantes protagonistas de la Reforma Universitaria. Fue rector del Colegio Nacional de La Plata en 1920, del que fue al poco tiempo expulsado debido a sus ideas y prácticas anarquistas. Entre 1926 y 1927 codirigió la revista *Clarín* con Carlos Astrada. Junto al de Manuel Ugarte, su pensamiento se convirtió en una importante vertiente de la izquierda nacional.

Enrique Barros (1893-1961) fue presidente del Centro de Estudiantes de Medicina, el primer presidente de la Federación Universitaria de Córdoba en 1918 y uno de los más emblemáticos dirigentes estudiantiles (junto a Horacio Valdez e Ismael Bordabehere) de la Reforma Universitaria. Tras haber concluido sus estudios de Medicina en la UNC, completó su formación científica en la Universidad de Friburgo. Sus investigaciones sobre la psitacosis le valieron un reconocimiento mundial e invitaciones a disertar en los centros especializados más importantes de Europa. No bien concluida la gesta reformista, hacia fines de 1918, dos estudiantes católicos partidarios del depuesto rector Antonio Nores atacaron a Barros en el Hospital de Clínicas con una barra de hierro, ocasionándole gravísimas heridas en la cabeza que lo pusieron al borde de la muerte. Debió someterse a dieciséis operaciones y no logró recuperar completamente su movilidad. Durante sus últimos años llevaba todo el tiempo en el bolsillo un papel manuscrito que decía: “Yo, Enrique Barros, en pleno uso de mis facultades mentales y sabiéndome aquejado de una dolencia que en cualquier momento puede hacer crisis, prohíbo que en tal caso, ni vivo ni muerto, llegue hasta mí un sacerdote de la religión católica apostólica romana, a la que considero la negación de la doctrina de Cristo”.

Gregorio Bermann nació en Buenos Aires en 1894 y murió en Córdoba —ciudad en la que se había radicado a comienzos de los años veinte— en 1972. Fue presidente de la Federación Universitaria de Buenos Aires en 1918 y uno de los principales impulsores de la creación de la Federación Universitaria Argentina (FUA). Se graduó de Médico Psiquiatra y de Licenciado en Filosofía y Letras. Ocupó la cátedra de Medicina Legal en la UNC entre 1921 y 1936. Mantuvo correspondencia con Freud (a quien visitó en su casa de Viena el 26 de febrero de 1930) y fue uno de los iniciadores del psicoanálisis en la Argentina. En las elecciones de 1931 fue candidato a gobernador de la provincia por la misma Alianza (PS y PDP) que llevaba a Deodoro Roca como candidato a intendente. En 1936 se alistó como voluntario médico para colaborar con la causa republicana durante la Guerra Civil española. Fue uno de los fundadores de la Organización Mundial de la Salud en París (1946), como también de numerosas revistas académicas, asociaciones políticas e institutos científicos. Siguió con atención los procesos revolucionarios en China (donde fue invitado en más de una ocasión) y en Cuba. Como referente de la “nueva izquierda”, en los años sesenta se vinculó al grupo Pasado y Presente y fue colaborador de su mítica revista homónima.

Miguel Contreras (1898-1987) fue canillita, tapicero, panadero, molinero, trabajador rural y obrero gráfico. Protagonista de la creación del movimiento obrero de Córdoba, junto a otros trabajadores anarquistas, socialistas y comunistas hoy casi olvidados (Pablo B. López, Carlos de Anquin, José Cardozo, Isidro Oliver, Pedro Magallanes, Domingo Ovejero…). Fue

fundador del Partido Socialista Internacional —antecedente del Partido Comunista Argentino— en 1918. Estuvo muy ligado a los estudiantes e intelectuales reformistas. En 1924 viajó a Moscú, para realizar un curso de formación política, donde compartió la habitación con Ho Chi Minh.

Julio Víctor González nació en Buenos Aires en 1899 y murió en la misma ciudad en 1955. Graduado en la Facultad de Ciencias Jurídicas de La Plata, fue dirigente estudiantil y un destacado militante reformista desde 1918. Dictó clases en la cátedra de Historia de las Instituciones Políticas Argentinas en la UNLP. En 1918 fue representante de la Federación Universitaria de La Plata en el Primer Congreso Nacional de Estudiantes y en 1919 presidente de la FUA. Autor de la trilogía compuesta por *La revolución universitaria* (1922), *La reforma universitaria* (1927) y *La emancipación universitaria* (1929).

La Gaceta Universitaria fue fundada el 1° de mayo de 1918. Antecedió en quince días a la propia Federación Universitaria de Córdoba, que fue creada el 15 de mayo de ese año. Los primeros directores (hasta la creación de la FUC) de LGU fueron Enrique Barros (estudiante de Medicina) y Horacio Valdez (estudiante de Derecho). Desde el 15 de mayo y hasta julio de 1919 su director fue Emilio Biagosch (estudiante de Derecho), que luego sería sustituido por Ismael Bordabehere (estudiante de Ingeniería). Los primeros números fueron editados en el local de la Federación Universitaria (sito en La Rioja y Rivera Indarte) y luego en la Imprenta Cubas. En una edición extraordinaria del 21 de junio de 1918, LGU publica lo que se conocería en el mundo entero como el *Manifiesto Liminar* de la Reforma Universitaria, presumiblemente redactado por Deodoro Roca pero no firmado por él, ya que solo consigna firmas de dirigentes estudiantiles y Deodoro ya no lo era. La nota que aquí se transcribe está firmada por el misterioso Amelius, seudónimo que también aparece en algunas revistas vinculadas a la cultura reformista de los años veinte como *Decenario de Crítica Social y Universitaria* (Córdoba, 1923-1925).

Referencias bibliográficas

Contreras, M. (1978). *Memorias*. Buenos Aires: Ediciones Testimonio.

Chaui, M. (2005). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.* San Pablo: Cortez Editora.

González, J. V. (1929). *La emancipación de la universidad.* Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos.

Moyano, J. y Chabrando, V (2015). En las aulas y en las calles: encuentros entre estudiantes y trabajadores en la Córdoba reformista. En S. Roitenburd y J. P. Abratte (comps.), *Historia, política y reforma educativa* (pp. 65-84). Córdoba: Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

Roca, D.

(2008a). *Obra reunida I. Cuestiones universitarias.* Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

(2008b). *Obra reunida II. Estética y crítica.* Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

La autonomía de la universidad latinoamericana: conceptos, procesos y resultados

Axel Didriksson Takayanagui*

Introducción

La autonomía universitaria, siempre en proceso de construcción y redefinición, aparece en la historia de las instituciones de educación superior en conceptos que alcanzan contenidos de una gran diversidad y complejidad.

La autonomía, condición central para la organicidad e independencia de la universidad como institución social, no puede ser concebida ni limitada a la mera concesión formal de un gobierno, de una clase o de un poder determinado, ni su ejercicio hace sólo referencia a la libertad académica en abstracto, al margen de las complejidades en las que ocurre el trabajo de docencia o de investigación, y de los momentos y coyunturas históricas por los que ha atravesado y atraviesa.

En el mes de junio de 2018 se cumplieron cien años de la publicación del *Manifiesto Liminar* de la Federación Universitaria de la Universidad Nacional de Córdoba. Este evento estuvo acompañado de otro de similar importancia: la Conferencia Regional de la Unesco en Educación Superior (CRES), en el mismo sitio, la Universidad Nacional de Córdoba, y en las mismas fechas.

A mediados de los noventa, comenzaron a realizarse las conferencias regionales y mundiales de la Unesco sobre educación superior: la primera de ellas de América Latina y el Caribe celebrada en La Habana, en 1996, y la primera mundial en 1998, en la sede de ese organismo en París; la segunda —masiva y contundente por la fuerza de la declaración de los universitarios latinoamericanos y caribeños, que se expresó en un texto que guarda enorme vigencia y actualidad—, en Cartagena de Indias, en 2008, y luego la mundial, también en París, en 2009. Entre ambas se organizó una intermedia bajo el título "Conferencia +5". La reciente, como se ha señalado, se organizó en 2018.

Estos eventos son altamente significativos tanto para los estudiosos del tema y para los representantes de las instituciones de educación superior a nivel regional e internacional, como para los gobiernos miembros de la Unesco, porque se han presentado en un contexto de grandes cambios, en el marco de un decisorio debate sobre la existencia, orientación, organización y compromiso social de la universidad en el actual siglo.

El cambio de toda una época lejana y cercana está más que presente. La universidad está cuestionada y a menudo rebasada por algunos sectores de la sociedad, pero sobre todo por el modelo dominante de una economía de corte neoliberal devastadora. Al mismo tiempo, ocurren de forma paralela movimientos de legitimación y redefinición de su quehacer, desde otra muy distinta perspectiva: su bien público y social, su calidad con pertinencia, los conocimientos a favor de un nuevo mundo con justicia, libertad y sostenibilidad.

Los conceptos

La autonomía ha sido comprendida de múltiples maneras. No se pensaba de este modo, desde su perspectiva histórica, y aún menos

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como coordinador de la cátedra Unesco "Universidad e Integración Regional" y es presidente para América Latina y el Caribe de la Global University Network for Innovation (GUNI).

tomando en cuenta tan sólo las tendencias de cambio que se han presentado durante los años que lleva este nuevo siglo.

Su primer concepto fue "liminar" y tuvo como año de referencia 1918. Hay autores de nuestra región que confirman que años antes la autonomía había sido decretada en sus universidades. Sin embargo, para el caso, esto no debe ser un tema de discusión, porque, a los fines de una reflexión conceptual, no se trata sólo de corroborar un dato empírico de un cierto acontecimiento. En todo caso, la universidad desde su creación en el medioevo fue autónoma, porque era un espacio pagado por los estudiantes, a pesar de que estaba fuertemente influenciada por la Iglesia.

El movimiento reformista de 1918, que dio pie a la concreción de un concepto autonómico propiamente latinoamericano y caribeño, no puede ser considerado como un dato empírico o circunstancial, sino de ruptura, y es por ello que se le otorga un carácter fundacional.

Así, la autonomía universitaria de América Latina y el Caribe tiene un momento de inicio desde una ruptura: los acontecimientos que se suceden en la Universidad Nacional de Córdoba y que se expanden a lo largo y ancho de la región. Ningún otro acontecimiento tuvo esta proyección, ni cuenta con la ubicación conceptual del mismo, por lo menos para nuestra región.

En sus inicios la autonomía fue una concesión negociada y otorgada por la influencia del movimiento estudiantil. Esto ocurrió así en Argentina, Perú, México y en otros tantos países de la región entre los años veinte y cincuenta. En este período, la autonomía cobra legitimidad con la construcción de un territorio determinado: las ciudades universitarias o campus. El fenómeno de su "territorialización" es tan importante que llega a ser considerado un refugio para los estudiantes, los profesores o los trabajadores en lucha por determinadas conquistas o demandas, y para algunos autores llega a tener un componente crítico concebido como "un Estado dentro de un Estado", a pesar de que estos territorios están siempre abiertos, pero al mismo tiempo constituyen espacios institucionales que garantizan el ejercicio académico de la libertad de cátedra, el cogobierno y la crítica hacia el autoritarismo del Estado, los poderes fácticos, el mercado o las empresas que operan para hacer de la educación una mercancía.

En los años sesenta, la autonomía fue violada. Como concepto, deja de tener ese halo protector que le otorgaba contar con un territorio protegido y garantizado, y su vulnerabilidad se vio evidenciada, a pesar de toda su legitimidad conquistada, por la represión sistemática y brutal de los distintos regímenes militares o civiles que se sucedieron en la región.

Durante las décadas del setenta y del ochenta, la autonomía en diversos países es garantizada de manera constitucional, y puede decirse que en este marco su concepto, entendido como una cesión obligada por los Estados, entra a una suerte de consolidación y adquiere una madurez incontrovertible. No dejan de sucederse acontecimientos que alteran su institucionalidad, pero al resolverse se mantiene incólume su vigencia e identidad.

La gran bifurcación en el concepto de autonomía universitaria se presenta a nivel global entre los años noventa y lo que va de este nuevo siglo, cuando desde su sentido epistémico y organizacional adquiere nuevas conformaciones tendenciales. Desde esta nueva prefiguración dicotómica: o se lo subsume dentro de una condición mercantil y de definición administrativo-financiera, o se lo defiende como un derecho e identidad territorial y legal de bien público y social.

Esto se expresa en diversos países del mundo, en donde la autonomía se entiende como una política de Estado para ofrecer la "libertad" de las universidades para optar por fondos "extraordinarios" para su desempeño. Este caso se presenta, por ejemplo, en la transición de instituciones de educación superior públicas hacia entidades corporativas; en la orientación de los fondos públicos hacia las instituciones privadas; en los decretos de extinción de universidades como entidades públicas, hacia

su conversión en privadas al 100%; en la obligatoriedad de que la universidad cuente con mayores recursos extraordinarios, de manera creciente, por la vía de venta de servicios, cobros de aranceles o patentes; en políticas fiscales que constriñen el derecho de contar con los recursos públicos necesarios y suficientes para el ejercicio de sus funciones sustantivas; en las evaluaciones a su desempeño, tanto a nivel general como hacia los profesores e investigadores, con el señuelo de obtener, a partir de una determinada calificación o *rankeo*, fondos adicionales, becas o estímulos.

Es el momento en el que aparecen modelos de universidad que se corresponden con todos estos movimientos, bajo denominaciones como "universidades emprendedoras", "universidades de investigación e innovación", "universidades de clase mundial" o "universidades globales de investigación". Esta tendencia mundial se refleja de manera mucho menos notoria en las universidades de América Latina, que mantienen sus principios autonómicos celosamente resguardados, aunque también se van mezclando mecanismos y variables de mercantilización, y, al frente de ellas, procesos extremos de privatización que son harto contrastantes en una región que mantiene y reproduce los más altos niveles de desigualdad socioeconómica, educativa y cultural en sus sociedades.

Estos conceptos se arraigan o se debaten en los distintos contextos de realización, tal y como se presentan en el siguiente apartado.

Los procesos

La educación y los conocimientos están siendo ahora reconvertidos en mercancías y están siendo considerados como ejes fundamentales de potenciación y redefinición de las condiciones de un nuevo desarrollo económico a nivel global. Esto hace que su valor, sobre todo de carácter económico, sea visto como un componente de interés por parte de gobiernos y empresas, de instituciones y núcleos de investigación científicos y tecnológicos.

Este nuevo contexto, relacionado directamente con las variables centrales de una economía del conocimiento, está impulsando mutaciones severas en los preceptos y bases con los que se evaluaba y consideraba, como se ha visto con antelación, la autonomía universitaria, y al mismo tiempo está alcanzando nuevas dimensiones desde la perspectiva crítica de su dimensión social, no mercantil y de bien común, de pertinencia y de responsabilidad social.

Ahora, en este período de irrupción de una economía del conocimiento, que se va enraizando en escenarios distintos en las sociedades de todo el planeta de manera tendencial, la autonomía universitaria se expresa, de nuevo, de manera distinta, y enfrenta una complejidad en su entorno de gran impacto hacia adentro y hacia afuera de las instituciones, bajo nuevas expresiones.

I

El factor clave de la onda larga que se vive y que está asentada en el valor y la generación de nuevos conocimientos, en la relación ciencia-tecnología, en la innovación de procesos y productos, en la generalización de los aprendizajes y en la universalización de los sistemas educativos tiene como condición necesaria, pero no suficiente, la puesta en marcha de cambios fundamentales en las instituciones de educación superior. Esto ha sido el paradigma, el discurso y la política a impulsar que han enfatizado organismos internacionales como la Unesco —"la educación superior tendrá que llevar adelante la transformación más radical que haya tenido a lo largo de su historia" (Unesco, 1998, 2009)— o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) —según la cual, las universidades deben ser emprendedoras, cambiar bajo el dominio del mercado, y depender de su comercialización—, gran cantidad de autores (entre otros, Kerr, 1980; Clark, 1998) o bien las experiencias regionales —el denominado Proceso de Bolonia en la Unión Europea, los acuerdos subregionales de diversos países de Asia y de América Latina (Didriksson, 2018, en proceso)—.

El cambio organizacional se ha convertido en el paradigma de referencia para la educación superior y con ello para sus componentes centrales, como es el caso de la autonomía universitaria o, como se le refiere en el mundo anglosajón, la libertad académica (*academic freedom*).

Por ejemplo, para un autor muy conocido, Burton R. Clark, las universidades han entrado en una fase de cambios profundos que no tiene punto de retorno ni perspectivas cercanas a una nueva fase de equilibrio, y esto se debe a la multiplicidad de nuevas demandas a las que tienen que hacer frente, sobre todo de afuera hacia adentro, que las han alterado sustancialmente. De acuerdo con el autor, esto ha generado una suerte de "crisis sistémica":

> Las universidades se encuentran atrapadas en un fuego cruzado de expectativas. Y todos los corredores de demanda exhiben una alta tasa de cambio. Frente a esta creciente sobrecarga, las universidades descubren tener una limitada capacidad de respuesta [...]. A medida que las demandas crecen y se dilata la capacidad de respuesta, se produce una insuficiencia institucional. Se desarrolla una privación de capacidad hasta el punto en que la reforma oportuna y continua se vuelve sumamente difícil. Se inicia una crisis sistémica (1998: 131-132).

Para hacerle frente, las universidades, de acuerdo con el autor citado, deben recurrir a una "diferenciación" en todos sus niveles: institucionales, programáticos, de oferta, de demanda, de recursos y de cambios incrementales sucesivos para que puedan ir generando una cultura de "innovación organizacional" o de sentido "emprendedor".

El autor hace referencia, para el caso, a una "nueva autonomía", que se diferencia de "la tradicional" (la "de decreto", que garantiza un derecho humano fundamental) por la ampliación de su base de autodeterminación, por la diversificación de sus recursos financieros, por la reducción de la dependencia gubernamental, por el desarrollo de nuevas unidades que rebasan a los departamentos tradicionales e introducen un nuevo ambiente de relaciones y nuevos modos de pensamiento desde una cultura empresarial, en donde estas unidades se manejan con una gran independencia para conseguir y usar fondos y recursos, definir nuevas especialidades de estudio y racionalizar su transformación estructural para impulsar una mayor capacidad de respuesta desde cambios en su dirección administrativo-institucional.

Se trata de poner el énfasis en el cambio organizacional y sustentarlo desde mejoramientos sustanciales en administración universitaria, sobre todo para el manejo de fuentes financieras más amplias y diversas, y con ello se pretendería contar con una más amplia capacidad "autónoma".

De acuerdo con los trabajos que llevó a cabo Burton Clark durante más de una década, su propuesta se está generalizando en muchas universidades, sobre todo en los países desarrollados, que buscan posicionarse como "emprendedoras" y con ello fortalecer su autonomía:

> En la actualidad, un número creciente de universidades emprendedoras incorporan una nueva opción para la autosuficiencia institucional. En su autonomía más activa, conjugan la colegialidad con el cambio y con el *statu quo*. Estas universidades modernas conocen la diferencia entre una universidad y una agencia estatal, así como entre una universidad y una empresa comercial. También saben que una universidad compleja tiene muchas "almas", algunas justas, otras injustas; se requieren decisiones difíciles para seleccionar una y negar otra. Y saben que el mundo no les debe la vida, que las posturas tradicionales no serán suficientes. La tercera vía de autodesarrollo universitario es la promesa que ofrecen (2004: 7).

Y este modelo también se presenta como el paradigma dominante, que se impulsa en muchos países del mundo desarrollado y en otros denominados "emergentes" bajo la denominación de "World Class University".

Incluso muchas universidades, principalmente en Estados Unidos, abocadas a la innovación científica y tecnológica —mediante alianzas con empresas, flujo de grandes cantidades de recursos orientados por la creación de patentes y una base académica emprendedora o estudios de corte más relacionado con la administración, las empresas y las respuestas al mercado— están ahora sufriendo de contracciones en sus componentes más arraigados y considerados principios inviolables.

Esto es lo que reporta en un artículo Philip G. Altbach, en donde los principios de la libertad académica, plenamente enraizados en la cultura del personal académico de las universidades norteamericanas —tres principios que se sustentaron desde 1915 por la Asociación de Profesores Universitarios de América: "Promover la indagación y avanzar en la concepción del conocimiento humano; para proporcionar instrucción general a los estudiantes; y desarrollar expertos en diversas ramas del servicio público" (2009: 2)—, están poniendo seriamente en cuestión la autonomía de los académicos y de las instituciones:

> En la actualidad, la libertad académica tradicional está amenazada en numerosos aspectos, lo que crea la necesidad de prestar más atención a los desafíos contemporáneos. Esta crisis abarca situaciones en las que los profesores están sujetos a severas sanciones por la enseñanza que imparten, la investigación o sus posturas, incluyendo despidos, encarcelamientos o incluso violencia… La lista de países y campos de estudio afectados es, lamentablemente, bastante larga. En los Estados Unidos, que en general posee instrumentos de protección efectivos para la libertad académica, están surgiendo problemas. Los tribunales han dictaminado recientemente que los académicos que se pronuncian en contra de las políticas de sus propias universidades y son sancionados por tales acciones, no están amparados por la libertad académica. El creciente número de profesores de tiempo parcial en muchos países no tiene una protección efectiva de su libertad académica, ya que a menudo se los emplea para un solo curso o por un período de tiempo corto y a menudo indeterminado. La propiedad del conocimiento por parte de corporaciones multinacionales o, incluso, la adscripción directa de universidades a éstas, se ha convertido en un tema de discusión en algunos países. Para resumir, en la actualidad la libertad académica se encuentra bajo una considerable tensión y la amplitud de este concepto clave —abarcándolo prácticamente todo— provoca que la protección de lo esencial de la libertad académica se vuelva cada vez más difícil (2009: 3).

II

Una economía del conocimiento depende centralmente de la producción científica y del conocimiento tácito, ni siquiera de la tecnología y de la innovación en lo particular, sino y sobre todo del conglomerado de la producción de saberes sociales. En estas economías, la realización de la ciencia no depende sólo de las universidades, pero sí tiene ésta un papel específico y único, sobre todo por su capacidad de generar aprendizajes organizados en disciplinas o en áreas determinadas del trabajo académico y educativo, sin los cuales la ciencia no podría existir en el sentido moderno. Sin la contribución de las universidades en la generación de estos aprendizajes, no podría ocurrir una economía del conocimiento (Didriksson, 2007).

El concepto que se ha acuñado para caracterizar al tipo de universidad en donde se sobredimensionan los servicios orientados hacia el mercado y que se organiza para convertirse en una empresa capitalista más es el de "capitalismo académico o cognitivo" (véanse, por ejemplo: Slaughter y Leslie, 1997; Stiglitz y Greewald, 2014).

Resulta importante subrayar desde ahora que las economías del conocimiento no funcionan (como se pensaba en el pasado) sólo desde la perspectiva de una relación directa y unidimensional de la universidad con la empresa con el

soporte del gobierno. El contexto de aplicación de los conocimientos se ha vuelto más complejo y, sobre todo, se debate fuertemente sobre la condición de sustentabilidad de los conocimientos como bienes públicos y de beneficio social versus los que pueden alcanzar bases de desarrollo en beneficio de su comercialización y de su mercantilización, o bien de su exclusivo aprovechamiento por particulares.

Que esto suceda, por supuesto, no es automático ni mecánico, ni pasa tan sólo porque a alguien se le ocurre generar algún tipo de conocimiento, por más práctico que se lo considere, sobre todo porque el conocimiento no sólo es volátil y poco gobernable, sino también porque es disperso, tácito —depende de alguien en lo particular: como decía Polany (1966), "el conocimiento tácito no puede expresarse fuera de la persona que lo lleva a cabo" (Foray, 2006: 71)—, y aparece casi espontáneamente en lugares disímbolos y aun insospechados. Y con ello, el conocimiento es la obra y el efecto de la autonomía con la que se le genera, muy orientado a contextos definidos, de tal manera que no cualquier conocimiento tiene un valor general, porque éste se ha producido con propósitos y para ambientes determinados.

De todas maneras, y siendo esto así, la economía del conocimiento busca apropiarse de forma exclusiva de los resultados de la creación académica, intelectual, artística, experimental, básica o aplicativa de los actores que producen y transfieren conocimientos en las formas más inverosímiles que se puedan imaginar, para convertirlos en patentes de apropiación privada y explotar un proceso social único y original, netamente humano (el *general intellect*) (véase Vercellone, 2011).

Una y otra tendencia están provocando un rápido e intenso proceso de crecimiento e importancia de los conocimientos y de nuevos aprendizajes, ya sea bajo sus formas tácitas o codificadas, como base de la organización y desarrollo de las actividades económicas de una gran cantidad de países, regiones y zonas del mundo globalizado. Y junto con ello, se están diseminando comunidades de aprendizaje y conocimientos abiertas, tan múltiples como diversas, como nunca antes había ocurrido.

Entre los amplios márgenes en los que ocurre la producción social de los conocimientos y el dominio de su apropiación privada, la autonomía universitaria debe explicarse desde estos nuevos complejos articulados, aunque puedan aparecer también como disímbolos —y lo son al final de cuentas—.

III

Desde la perspectiva de las economías del conocimiento, la autonomía tiene entonces nuevos rumbos. La construcción teórica desde la que se ha explicado este fenómeno, como uno que se autotransforma y diferencia, da la pauta para explicar que el conjunto de la estructura orgánica de las universidades que deciden realizar cambios para responder a las demandas económicas de las empresas o del Estado empieza a ser transformado para articularse en un nuevo modo de producción de conocimientos. En la contribución de Henry Etzkowitz, la triple hélice no sólo denota la relación existente entre la universidad, la industria y el gobierno (cuyo fruto son las nuevas disciplinas y que supone la base para la financiación) sino que también denota la transformación interna dentro de cada una de esas esferas (2004: 98).

De forma más extensa, ciertos estudios han impulsado un muy importante debate que tiene de forma sesgada contribuciones respecto del papel de las universidades en las sociedades del conocimiento, o en lo que denominan *sociedades en modo de producción de conocimientos*, que revelan los cambios que se desenvuelven al interior de sus principales componentes y de sus principios, como el de la autonomía.

En un muy apretado resumen, sus argumentos centrales son los siguientes:

El nuevo modo funciona dentro de un contexto de aplicación en el que los problemas no se hallan encuadrados dentro de una estructura disciplinar, sino que es transdisciplinar, antes que mono o multidisciplinar. Se lleva a cabo en formas no jerárquicas, organizadas de forma heterogénea, que son esencialmente transitorias

[…] El modo 2 supone una estrecha interacción entre muchos actores a través del proceso de producción del conocimiento, lo que significa que esa producción del conocimiento adquiere cada vez una mayor responsabilidad social. Una consecuencia de esos cambios es que el modo 2 utiliza una gama más amplia de criterios para juzgar el control de calidad. El proceso de producción del conocimiento tiende a ser más reflexivo y afecta, en los niveles más profundos, a lo que terminará por considerarse como "buena ciencia" (Gibbons et ál., 1997: 7).

Esta transformación del modo de producción y del tipo de sociedad, una caracterizada como de modo 2, provoca mutaciones no sólo institucionales, sino también en la manera en que los sujetos producen sus conocimientos, sus métodos, sus objetivos y sus intereses, en relación directa con el tipo de organizaciones políticas, sociales y económicas en las que se desenvuelven.

La autonomía universitaria, desde esta perspectiva, se convierte en una suerte de vínculo de comunicación entre la universidad y la sociedad en una interacción compleja de mutua articulación, en donde las barreras entre la sociedad y "el campus" se disuelven de una manera muy particular. Así se señala que este escenario es el de una "transgresión de la sociedad hacia la universidad".

El resultado que genera una mayor receptividad y coordinación en los actores de la vida universitaria y en sus fundamentos, como el de la autonomía, produce un nuevo tipo de institución de educación superior: la universidad modo 2, en donde su autonomía hace referencia a un proceso de desinstitucionalización, para concebirse de forma muy amplia sumida en la sociedad, porque esta misma empieza a ser también "autónoma". Los límites entre "lo interno y lo externo" ya no tienen sentido entre la universidad y la sociedad. Y esta desinstitucionalización" "autonómica" golpea, por así decirlo, tanto a las universidades tradicionales como a las corporativas y empresariales, y aun a las aparentemente novedosas "virtuales", que se vuelven como "parásitas" por alimentarse del trabajo de las universidades como tales (ídem: 93).

Resultados

El concepto de autonomía, tan caro para la universidad, se encuentra entonces en una de sus contradicciones más severas: entre su vigencia como fuente inagotable y creciente de recursos para alcanzar su imbricada sustentación como institución no dependiente de los recursos del Estado o de la sociedad (esté expresada ésta en los ingresos que se obtienen por las cuotas, las matrículas o las inversiones), o bien porque su libertad de organización, de orientación curricular, de investigación o de pensamiento esté cada vez más definida y mucho más resguardada y defendida, siempre en condiciones de resistencia activa.

Así, la universidad está sumida en una condición de disonancia y dualidad, y esto está definiendo sus cambios, sus estructuras, sus procesos más íntimos y sus luchas por garantizar y preservar una autonomía como dualidad: una institución que promueve y motiva que sus académicos y sus estudiantes, sus administrativos y directivos se mantengan en los principios de la autonomía, de la libertad académica y de la generación de conocimientos abiertos, libres y de bien social, mientras que estos mismos, en otras dimensiones, hacen posible su apropiación privada, la innovación empresarial y la ganancia económica.

El dominio público de los conocimientos es una tendencia irreversible, pero debe enfrentar enormes condicionamientos e intereses derivados de los riesgos que implica la alteración de los modos y ritmos de la cooperación y el libre intercambio de los conocimientos, desde la perspectiva de un bien social, que se trastocan de manera profunda cuando la relación se vuelve unidimensional, al servicio de los contratos con empresas y laboratorios.

La importancia del debate para el 2018-2030

El proceso y la discusión que se generó en la reunión de París sobre educación superior (cf. Unesco, Conferencia Mundial sobre Educación Superior, París, julio de 2009) de parte del grupo

de universitarios de América Latina y el Caribe, que buscó sustentar —y lo logró por lo menos en la Declaración Mundial de referencia— el término "bien público y social" para caracterizar la educación superior, es casi imperceptible a la luz de lo que se ha discutido en este trabajo, pero fue extremadamente importante. Simple y sencillamente porque buscaba hacer girar la balanza de los términos y de las prácticas hacia el lado del bien común y los derechos humanos universales, desde la perspectiva de la autonomía, tan importante como lo es ahora.

Frente a la comercialización y mercantilización de la educación superior que se vive en distintas partes del mundo, y que ha calado hondo en la región de América Latina y el Caribe, la expresión "bien común" ayuda mucho a entender las nuevas perspectivas que se presentan para la autonomía de las universidades y sus límites, como garante de la preservación de los conocimientos y los aprendizajes con un sentido abierto, gratuito, socialmente amplio y comprometido con un desarrollo sustentable y equitativo, justo y democrático.

Desde el debate de la Unesco, dos conceptos relacionados al de la autonomía fueron los de *pertinencia* y *responsabilidad social.* A menudo se los ve de manera equivalente o se los trabaja de forma indiferenciada, pero vale la pena precisar su dimensión específica.

La pertinencia se relaciona con el contenido del trabajo académico, con el proceso a través del cual se determinan y seleccionan de forma consecutiva contenidos, métodos, lenguajes y se organizan los aprendizajes en aulas y laboratorios en líneas y proyectos de investigación de los profesores o los investigadores. La pertinencia hace referencia a los procesos, avances y productos "internos" de la producción y transferencia de conocimientos de la universidad.

La responsabilidad social supone que la institución universitaria o de educación superior produce sus conocimientos y sus egresados con un perfil ético y ciudadano hacia afuera, hacia la sociedad, hacia compromisos, posicionamientos, definiciones, con tareas que promueve desde la suma de sus funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura hacia la sociedad en su conjunto, en donde se hace notable la pertinencia del trabajo académico realizado a favor del desarrollo y bienestar, la educación y la cultura de una sociedad determinada.

Es esta diferenciación la que nos permite identificar las relaciones dinámicas entre la autonomía universitaria, la pertinencia del trabajo académico y la responsabilidad social en las resoluciones y avances que las universidades de América Latina y el Caribe han alcanzado, con la historicidad y contundencia de un muy particular modelo de universidad que se ha diferenciado de aquellas que buscan concentrarse en cambios hacia modelos emprendedores, de capitalismo académico o híbridos de mercado e innovación. Estas diferencias llegan a ser muy abismales en los procesos de cambio que ocurren en las universidades que participan directamente de los desarrollos de economías del conocimiento.

En los países en donde esto ocurre, la inversión hacia la investigación fundamental, la experimentación científica, las patentes, los modelos gerenciales, la infraestructura, el número de investigadores en activo y los contratos con fines de comercialización de los productos de investigación y de innovación tecnológica son una constante, y son parte de la vida de las universidades y de otros núcleos de producción de conocimientos. Ya se ha hecho referencia de ello bajo el término de capitalismo académico, aunque no sólo en el sentido de una subordinación a los procesos de inversión y obtención de ganancias, sino también de los recientes fenómenos de transformación institucional para adecuar las universidades a una relación simbiótica con las empresas que dependen de la generación de conocimientos y tecnologías.

En América Latina y el Caribe, la realidad fue y es harto distinta. Son las universidades mayoritariamente públicas las que concentran la gran mayoría de la investigación fundamental y aplicada, las que orientan la mayor inversión hacia investigación y desarrollo, las que forman los profesionales e investigadores que adminis-

tran, reproducen u organizan la producción y transferencia de conocimientos y tecnologías, y las relaciones con las empresas es aún minoritaria y hasta conflictiva. No obstante, es una tendencia que se ha buscado imponer, propiciar u organizar bajo la cobertura de acuerdos internacionales, multilaterales o bilaterales con otros organismos, países o instituciones, de tal manera que la educación superior vaya siendo considerada como un servicio negociable.

Lo anterior no significa de ninguna manera el distanciamiento con prácticas y procesos de convergencia, cooperación e intercambio a nivel regional o internacional, tampoco significa establecer una barrera "autonómica" en los campus para hacerlos impenetrables al conjunto de los sectores e intereses de la sociedad o de una determinada economía. No, más bien se trata de perspectivas de cambio universitario que enfatizan la necesaria pertinencia, autonomía y responsabilidad social que tienen las instituciones de educación superior, en general, como instituciones culturales, educativas, científicas, con intereses, proyectos y definiciones de futuro distintos a los de las empresas o los gobiernos. Se trata de un papel social que se juega desde espacios únicos e indivisibles, que incluso han sido consagrados históricamente como "autónomos" —de allí su fuerza y su originalidad—, como un conglomerado diverso con una estructura, funciones, decisiones, organizaciones y personas que trabajan desde bases propias y se sustentan cada vez más como un poder por sí mismo; digamos, como un "quinto" poder en la sociedad y también como parte del Estado.

De allí la importancia de defender y reconstruir, de nuevo, la autonomía universitaria, porque es desde esta posición que debe pensarse a sí misma de forma crítica e impulsar cambios fundamentales desde los nuevos paradigmas pedagógicos, epistémicos, científicos y tecnológicos, de desarrollo económico, sustentabilidad, interculturalidad y desde el futuro de nuestra región, que se encuentra aún fuertemente condicionada por los enormes y agudos problemas de pobreza, inequidad, desigualdad, destrucción medioambiental y elevación del nivel de los conflictos sociales. En primerísimo lugar lo debería de hacer hacia la solución de la aguda problemática de desigualdad del sistema educativo, visto en su conjunto.

La autonomía universitaria, entonces, debe ser el pivote, la fuerza propulsora de cambios hacia el interior y hacia la acción decidida de las instituciones de educación superior para con el afuera. En este sentido, la acción autónoma de las universidades no debe limitarse a un país determinado. Por lo menos en el contexto de América Latina y el Caribe, la cooperación, la organización de redes y asociaciones, de programas conjuntos, de esquemas originales de movilidad de estudiantes y académicos es un proceso en marcha, y esto está propiciando perspectivas estratégicas muy importantes para el desarrollo de una capacidad endógena de producción y transferencia de conocimientos.

Referencias bibliográficas

Altbach, P. (2009). *International Higher Education. Bulletin.* Boston College.

Cheol Shin, J. y Kehn, B. (2013). *Institutionalization of World Class University in Global competition.* Dordrecht: Springer.

Clark, B. R.

(1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Pathways of Transformation*. Londres: Pergamon Press.

(2013). *Sustaining Change in Universities.* Reino Unido: Open University Press.

Didriksson, A.

(2000). *La universidad de la innovación.* Caracas: IESALC/Unesco.

(2004). Diferentes tiempos de un concepto: autonomía universitaria. *UNAM. La Universidad en la autonomía.* México: UNAM.

(2007). *La macrouniversidades públicas en América Latina y el Caribe.* Caracas: IESALC-Unesco.

(2008). Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. En A. L. Gazzola y A. Didriksson, *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC/Unesco.

Etzkowitz, H. (2004). Innovación en la innovación. La triple hélice de las relaciones entre la universidad, la industria y el gobierno. En J. M. Villalta y E. Pallejá (eds.), *Universidades y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento.* Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.

Foray, D. (2006). *The Economics of Knowledge.* Cambridge: MIT Press.

Gibbons, M. et ál. (1997). *La nueva producción del conocimiento, la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas.* Barcelona: Pomares.

Gibbons, M.; Nowotny, H. y Scott, P. (2001). *Rethinking Science, Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty.* Gran Bretaña: Polity Press.

IESALC-Unesco (2008). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe.* Caracas: IESALC/Unesco.

Kerr, C. (1980). *The Uses of the University.* Cambridge: Harvard University Press.

Novaes, H. y Dagnino, R. (2013). La reforma de Córdoba, una lectura contemporánea. En A. M. Alderete (comp.), *El Manifiesto Liminar, legado y debates contemporáneos.* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

OECD (1999). *Redefining Tertiary Education.* París: OECD.

Palmo, J. y Pitelli, C. (diciembre de 2009). *La Reforma Universitaria de Córdoba (Argentina) de 1918.* Buenos Aires, mimeo.

Slaughter, S. y Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism.* Baltimore: The John Hopkins University Press.

Sobrinho, D. J. (2008). Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la Universidad Latinomericana y Caribeña. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe.* Caracas: IESALC/Unesco.

Stiglitz, J. y Greewald, B. (2014). *Creating a Learning Society.* Nueva York: Columbia University Press.

Unesco

(1998). *Declaración Final de la Conferencia Mundial en Educación Superior.* París: Unesco.

(2005). *Towards Knowledge Societies.* París: Unesco.

(2009). *Declaración Final de la Conferencia Mundial en Educación Superior.* París: Unesco.

Vercellone, C. (2011). *Capitalismo cognitivo, renta, saber y valor en la época posfordista.* Buenos Aires: Prometeo Libros.

Autonomía y rendición de cuentas en el sector universitario argentino: interacción, complementación y contradicción

Marcelo Rabossi*

Introducción

La Reforma Universitaria, que toma lugar en la provincia de Córdoba en 1918, no sólo cambia un paradigma en lo que hace a gestión universitaria, sino que propone una nueva articulación entre universidad y Estado. Siendo el acontecimiento emblema de la renovación y democratización de una entidad pública, no surge de manera espontánea. Antecedentes previos impulsaron y justificaron el cambio. Años antes, las universidades de Buenos Aires y La Plata pasaban por procesos que podríamos denominar de modernización. El objetivo era derribar muros anacrónicos existentes. Digamos, el elitismo que las caracterizaba se enfrentaba a reclamos de mirada democrática con el fin de impulsar una real autonomía institucional. Si bien las voces docentes como las de los estudiantes, que emergieron a partir de la creación de diversos centros que los representaban, encontraron su eco y respuesta, el cambio operado no fue ni absoluto ni definitivo. A pesar de una búsqueda de mayor poder que lograra independizar a las instituciones de educación superior de la tutela total del Estado, la elección de los planteles docentes a través del Poder Ejecutivo siguió en pie. Como consecuencia, las arbitrariedades cometidas en las designaciones de los cuerpos académicos en ambas universidades marcaron el pulso universitario previo a la Reforma.

Por otro lado, la situación en la Universidad Nacional de Córdoba era aún más conflictiva que la vivida en el resto de las universidades del país.[3] Las tensiones se generaban producto de una minoría aún más conservadora y reaccionaria a la existente en el resto de las instituciones. Así, estas se mostraban reacias a cualquier cambio que propusiera modificar las relaciones de poder. A esto le sumamos la fuerte injerencia que aún mantenía la Iglesia católica en las decisiones internas de la universidad. Recordamos que la UNC nació en 1613 como una institución tutelada por los jesuitas. Dicha situación, la de la fuerte impronta religiosa, a pesar de su nacionalización en 1854, confrontaba con los deseos laicos de las clases políticas liberales. A ello se le sumaba el ascenso de un nuevo colectivo social: la naciente clase media, y su necesidad y ambición de obtener un mayor acceso a determinados bienes culturales. La fuerza y expansión de este grupo es fundamental para comprender los pedidos de democratización del sistema universitario argentino. De hecho, para tomar real dimensión de la magnitud de la clase media en el país, hasta mediados del siglo XX, Argentina contaba con un tercio de la totalidad de los estudiantes de América Latina que asistían a la universidad (Levy, 1986).

3 Al momento de la Reforma, Argentina contaba con sólo cinco universidades.

* Obtuvo un Ph. D. en Educación en la State University of New York (SUNY), una maestría en Educación en la University of Illinois y la licenciatura en Economía Empresarial en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Se desempeña como profesor de dedicación exclusiva en la Escuela de Gobierno (UTDT) e investigador visitante en SUNY, Albany. Medalla de Oro UTDT, becario Fulbright y acreedor del Presidential Dissertation Award (mejor tesis doctoral). Ha sido director del Área de Educación de la UTDT (2000-2004) e investigador visitante en el Rockefeller Institute of Government. Publicó numerosos artículos en revistas de la especialidad y capítulos en libros internacionales y locales.

Si bien le otorgó un mayor grado de autonomía decisoria a la universidad, la Reforma no fue de carácter absoluto, tanto en lo que hace a su relación con el Estado como frente a los grupos minoritarios de corte conservador. Sí fue el puntapié inicial y fundamental del cambio profundo por venir. Asimismo, la voz de los estudiantes comenzó a ser escuchada y surgió la idea de cogobierno. De cualquier manera, recordemos que la Reforma no incorporó a los estudiantes como participantes directos en la toma de decisiones, hecho que recién ocurriría en 1924 en la Universidad Nacional de Tucumán (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007). Pero más allá de ciertos detalles, no menores, la Reforma puede interpretarse como una gran reacción social de características políticas y pedagógicas que se extendió no sólo a otros sistemas universitarios de la región, sino que también afectó a diversos grupos de acción de la vida política del país (Torres, 2017).

A pesar de ser entidades autónomas, las instituciones de educación superior se encuentran ligadas, o asociadas, a las entidades que están en control de los activos —monetarios o no— necesarios para concretar su misión. Así, universidad y Estado intercambian recursos dentro de una dinámica de negociación perpetua. En otras palabras, ambas entidades interactúan bajo la lógica de un juego que envuelve amenazas, explícitas o veladas, con el objetivo de persuadir a la contraparte. Aquellas amenazas creíbles, o las que tienen fuerza disuasoria, son las únicas que cuentan. En este juego, resulta relevante analizar como los conceptos de autonomía y rendición de cuentas se asocian dentro de un proceso dinámico y cambiante. De esta manera, el objetivo de este capítulo será analizar los aspectos que hacen a la noción de autonomía, entendiendo que la misma presenta características multidimensionales. Asimismo, y dando un salto en el tiempo desde la Reforma de 1918 que nos sitúe en la década de 1990, período de la reforma neoliberal, se discutirá y contextualizará el concepto de rendición de cuentas, que gana relevancia a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en 1995 y la posterior creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en 1996. Similar a la noción de autonomía, la que toma diversas formas y características, la rendición de cuentas es, en todos los casos, un concepto multidireccional. El objetivo será, entonces, generar un diálogo entre ambos términos, autonomía y rendición de cuentas, que surgen en la historia universitaria argentina en dos diferentes momentos. Si bien ambos se presentarían como elementos opuestos y conflictivos, veremos cómo uno precisa del otro y cómo a su vez se retroalimentan. A modo de conclusión y discusión, este texto finaliza con una breve mirada sobre la actual situación universitaria argentina y la manera en la que conviven ambos principios.

Rendición de cuentas y autonomía: definición y significado

Rendir cuentas implica explicitar lo hecho, someterse a la evaluación que lleva a cabo una entidad o aquel colectivo que implícitamente delegó un mandato en el sujeto a ser evaluado. Desde una visión operacional, la rendición de cuentas es el mecanismo escogido por las unidades centrales de control con el objeto de supervisar sistemas complejos. Ocurre que la rápida y diversa expansión de los sistemas postsecundarios, que toma lugar a partir de la década de 1980 principalmente, sumada a la percepción de que la universidad es una institución vital para el desarrollo de un país, tornó la rendición de cuentas en una pieza central de control. Así, de alguna manera, empoderó al ente o colectivo que solicita información de las acciones realizadas por un tercero. Sin embargo, rendir cuentas no es únicamente un pedido que surge a partir del interés de los que controlan a la universidad desde afuera y que se interesan por sus acciones (*stakeholders*). Digamos, el explicar lo hecho no es sólo consecuencia de fuerzas exógenas que la interpelan, sean estas la sociedad que financia el sistema, el mercado como empleador de mano de obra calificada o el propio Estado como elemento coordinador de políticas. Existe asimismo una rendición de cuentas interna a través de la cual la propia institución universitaria se mira a sí, se evalúa, se pregunta y se contesta con el objetivo de cumplir su misión de la manera más eficiente y efectiva posible.

Más allá de la importancia de rendir cuentas, sea a las entidades de coordinación y control externo como al interior de la propia universidad con mirada autoevaluativa, la autonomía para deliberar, proponer y resolver situaciones resulta un principio de acción fundamental ante un sistema y un mercado que ya no es homogéneo y unívoco en sus reclamos. Ahora las tensiones son varias, los pedidos diversos y, cuando no, contrapuestos. De esta manera, ante las transformaciones que sufre el entorno en donde las universidades interactúan, tanto localmente como de manera globalizada, las reacciones a las nuevas demandas deberán ser ágiles y efectivas para dar respuesta a preguntas como: ¿Qué clase de recursos humanos debe formar la universidad? ¿Qué tipo de productos estratégicos debe solicitarle el Estado a la universidad? ¿Las preferencias individuales del alumno en cuanto a la libre elección de carrera se anteponen a las necesidades estratégicas de la nación? ¿Qué se prioriza: el corto plazo de la rentabilidad que hoy propone el mercado, o se piensa en un desarrollo sostenido a largo plazo según la necesidad de formación de recursos humanos y de investigación e innovación que precisa el país?

La universidad es un actor principal en la producción de conocimiento y formación de recursos humanos que interactúa y se desarrolla dentro de las permanentes tensiones arriba descriptas. Con las mismas convive a diario y así propone alternativas de acción y respuestas a las preguntas que se le hacen. Dentro de esta lógica, la autonomía es su mecanismo de defensa ante arbitrariedades que podría cometer el entorno que la rodea y, a su vez, la herramienta fundamental a partir de la cual buscará adaptarse de la mejor manera para dar respuesta a las múltiples demandas de una sociedad que ya no es uniforme en sus reclamos. Autonomía, en este plano, implica libertad para pensar y tomar decisiones estratégicas que se alejen de los caprichos políticos partidarios. Sin embargo, también es cierto que la autonomía puede tornarse en un cerco que la aleje de las necesidades sociales si la universidad decide aislarse y constituirse en una torre de marfil.

Antes de analizar las distintas fuerzas y dinámicas que complementan y que a su vez contradicen y generan las tensiones que provoca la convivencia entre rendir cuentas y autonomía, es conveniente describir aún más en detalle ambos conceptos. Ocurre que ninguno de los dos puede ser tratado como un fenómeno unidimensional. Por ejemplo, cuando pensamos en rendir cuentas, es prioridad preguntarse: ¿con relación a qué?, ¿para qué? o ¿de qué manera y a quién? A su vez, dado que la educación es un bien social y como tal traspasa la barrera de lo individual, digamos, la decisión de quien se educa impacta en el conjunto de la sociedad toda, la rendición de cuentas es un vehículo a partir del cual las instituciones se legitiman socialmente. En este sentido, podría pensarse que rendir cuentas implica asumir la responsabilidad en cuanto a un buen manejo financiero, una buena gobernanza, compromiso hacia quienes han determinado su misión y efectividad en el manejo de los recursos (Brody, 2002). Asimismo, la rendición de cuentas es un proceso dinámico en el que cohabitan tres fuerzas principales. Tomando como punto de referencia el triángulo de coordinación de Clark (1983), Burke (2005) define una figura similar para dejar en evidencia que no se rinde cuentas a un solo actor. Las respuestas se disparan en múltiples direcciones y no sólo hacia el Estado. Existen asimismo diversos protagonistas que solicitan información sobre las conductas universitarias, sean las mismas instituciones pares, donantes, consumidores del producto educativo, el sector científico y productivo del país, o el ciudadano, asista a la universidad o no, en su rol de principal contribuyente financiero del sistema.

Por otro lado, cuando nos enfrentamos al principio de autonomía universitaria, podemos segmentarlo en cuestiones que hacen a sus funciones académicas puras —definición de planes de estudio o temas a investigar— o administrativas —condiciones de ingreso, egreso y permanencia de los estudiantes—, o a lo meramente financiero —distribución presupuestaria y las diversas fuentes de financiamiento—. Así, como concepto pluridimensional, puede ser ejercida de manera absoluta o parcial. En este aspecto, Berdhal (1971) distingue entre autonomía sus-

tantiva y de procedimiento. La primera indica que la universidad cuenta con libertad absoluta para definir sus objetivos y la forma en cómo llevarlos a cabo. Por otro lado, autonomía de procedimiento significa que solamente cuenta con independencia para elegir los mecanismos que ponen en funcionamiento una política, o medida, que ha sido de antemano determinada por un actor externo. En este caso, podría ser el Estado o la entidad que financió un determinado proyecto.

Autonomía, independencia e interferencias

Autonomía remite a la capacidad, o libertad, para actuar de acuerdo a lo deseado. Es el poder de decidir sin excesivas interferencias internas a partir de las múltiples y a veces contradictorias demandas que surgen dentro de la organización. Recordemos que la universidad es una entidad compleja que busca satisfacer múltiples objetivos y que sus protagonistas se presentan diversos y muchas veces contradictorios en sus preferencias. Asimismo, existen presiones externas. Estas cabalgan cargadas de reclamos heterogéneos, consecuencia de múltiples grupos de presión, sean los que indirectamente propone el propio mercado, colectivos partidarios o el propio Estado. Llegado a este punto, conviene aclarar que autonomía difiere del concepto independencia. Este último implica la no necesidad de depender de una entidad externa para cumplir con un determinado objetivo o misión. En este caso, podríamos pensar en independencia económica, lo que presupone la capacidad de autosustentarse sin necesidad de contar con otros recursos más que los autogenerados.

De cualquier manera, y como fue dicho, la autonomía se presenta como un concepto con características multidimensionales y, como consecuencia, no todas sus dimensiones se hallan afectadas ni en el mismo grado ni en un mismo momento del tiempo. Por ejemplo, la autonomía financiera, así como la administrativa, la académica o aquella que protege la independencia de los investigadores reaccionan de diversas maneras y según como se han definido de antemano las reglas de acción. Digamos, una reducida autonomía financiera, producto de una fuerte dependencia de fondos públicos, podría convivir con una alta autonomía desde lo académico e investigación si, por ejemplo, una unidad logra independizar parte de sus tareas a partir de la obtención de financiamiento externo.

A nivel microorganizacional, no todas las instituciones presentan un mismo grado o intensidad autonómica. En este punto, la diferenciación público-privada juega su papel. Por ejemplo, los académicos enfrentan distintos niveles de autonomía para decidir sus acciones cuando comparamos los mercados laborales internos de las universidades públicas y las privadas.[4] En estas últimas, el nivel de independencia es menor a la de las primeras, al menos así en aquellos aspectos que hacen a la toma de decisiones, la que en general se encuentra limitada por la escasa representación de académicos en los niveles superiores de la organización. Recordemos que rara vez los docentes e investigadores encuentran espacios en los consejos de administración de las instituciones privadas. Lo opuesto ocurre en el sector público, en donde el rol docente en los consejos superiores o asambleas es activo y de peso. Esta dinámica describe de manera precisa el caso argentino.

A su vez, el grado de autonomía puede verse afectado por razones meramente políticas. Bajo regímenes autoritarios, se busca excluir de la universidad aquellos elementos que son considerados "peligrosos" para preservar la "identidad nacional" o mantener el orden público. Dos ejemplos dejan en claro lo dicho. En la Argentina, el caso del Dr. Bernardo Houssay es ilustrativo. Es dejado cesante en 1943 de su cargo en la Universidad de Buenos Aires por el gobierno militar de facto que gobernaba la Argentina (UBA, 2004). Las razones, haber respal-

4 Se denomina mercado laboral interno, a diferencia del externo, a uno en donde la distribución jerárquica y promoción de los recursos humanos se realiza de manera burocrática a través de un conjunto de reglas y procedimientos, y no a través de las fuerzas del mercado tomando en cuenta la oferta y la demanda laboral. Esto último ocurre en los externos.

dado a los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a pesar de que el país retoma la senda democrática tras el triunfo del general Perón en 1945, no se le restituye su cátedra, esto a pesar de haber obtenido el Premio Nobel de Química en 1947. En este caso, no sólo se viola la independencia y la libertad de expresión, sino que, paso seguido, se actúa de manera irracional (¿o revanchista?) al no volver a incorporarlo. Otra situación extrema fue la vivida en 1966 durante la llamada Noche de los Bastones Largos. Haciendo uso de la fuerza policial, el gobierno de facto del general Onganía reprime duramente a estudiantes, profesores e investigadores, tildándolos de izquierdistas. Los mismos son expulsados en uno de los hechos más trágicos para la academia y la investigación —seguramente sea esta una herida de la que aún la universidad argentina no se ha recuperado—. Aquí nuevamente la autonomía universitaria es vulnerada lisa y llanamente y, aún peor, de manera violenta.

Sin embargo, aun bajo regímenes democráticos, la autonomía puede verse limitada. Dos casos relativamente recientes evidencian cómo la distribución de fondos ad hoc puede dañar la autonomía más allá de las cuestiones financieras. Según un informe de la Auditoría General de la Nación, durante 2015, un conjunto de universidades alineadas ideológicamente con el gobierno del momento recibieron en términos porcentuales el doble de recursos extraordinarios que el resto de las instituciones (Braginski, 2016). Dada la fuerte dependencia del Estado que presentan las universidades nacionales en la Argentina en cuanto a su financiamiento, cualquier acto de discrecionalidad en la distribución de fondos públicos limita la autonomía en los procesos de toma de decisiones internos. Un segundo caso muestra que, a partir del modelo de distribución de fondos que se aprobó en la Cámara de Diputados en 2016, 35 universidades nacionales no fueron incluidas en la denominada "Planilla B". De esta manera, son en principio excluidas del reparto de fondos extras. En este caso, y puntualmente la Universidad Nacional de Río Cuarto, logró revertir la situación ante la intervención del gobernador de la provincia (UNRC, 2017). Las situaciones descriptas muestran que la dependencia de fondos que son en parte distribuidos de manera discrecional, altera y afecta negativamente el grado de autonomía de las universidades. La gravedad del primer caso es que militancia partidaria y autonomía académica no se presentaron como términos opuestos. En el segundo, la intervención política, independiente del resultado obtenido, melló la condición de independencia y autonomía de la institución.

La rendición de cuentas y algunos aspectos no cuantificables de la educación

Un punto de importancia al momento de rendir cuentas surge de la capacidad o poder para aplicar sanciones si existiesen desvíos entre lo que la autoridad de coordinación del sistema definió como política a seguir y lo que ejecutaron las universidades. Por ejemplo, la distribución de fondos a través de una fórmula que mide los resultados de la actividad universitaria se presentaría como un elemento disuasorio con el que cuenta la entidad que distribuye los recursos. A quienes "obedecen" se las recompensa. Sin embargo, esta concepción "managerialista" y "eficientista" que busca premiar a las universidades que se muestran más "dóciles" a los criterios que definió la entidad que las financia,[5] enfrenta limitaciones de diverso orden. En definitiva, una fórmula matemática sólo será capaz de medir aquellos aspectos cuantificables y tangibles que hacen al funcionamiento de una universidad. Esto en esencia. Pero ocurre que la educación traspasa los límites de lo tangible. Las instituciones de educación superior son entidades complejas con objetivos múltiples. A medida que las demandas sociales se multiplican y a su vez se transforman, determinar qué se espera de una institución superior se torna cada vez más problemático, difuso y difícil de cuantificar. Rara vez una fórmula resuma dichas demandas.

5 El uso de fórmulas para premiar a las universidades más productivas prácticamente no fue utilizado en la Argentina.

Otro cuestionamiento que podría hacérsele a una fórmula, como mecanismo de recompensa, es que en muchos casos no toma en cuenta la heterogeneidad de los sistemas de educación superior. Por ejemplo, premiar a quienes publican más artículos en revistas internacionales con referato en relación con otras, podría desvirtuar la naturaleza del mercado universitario, tornándolo homogéneo y con poca capacidad para satisfacer las múltiples demandas sociales. Digamos, toda fórmula que desconoce lo variopinto de un sistema termina tratando a los desiguales de origen como iguales, siendo esto un error. Debe tomarse en cuenta que la fortaleza de un sistema de educación superior está dada por la variedad de sus propuestas académicas y no por su homogeneidad. Si el mecanismo que las premia financieramente no contempla dichas diferencias de objetivos, como resultado podría tenderse hacia un isomorfismo estructural del sistema, lo que no sería deseable.

Ahora bien, es verdad que existen aspectos cuantificables que hacen a un mejor ordenamiento y productividad de un sistema. Por ejemplo, la mayor retención y graduación de alumnos, o el aumento de las publicaciones académicas en revista de alto impacto. Todo esto resulta positivo y a su vez mensurable. Sin embargo, por su naturaleza, la función educativa, elusiva hasta cierto punto, deja espacios en blanco cuando nos preguntamos el significado de la palabra "éxito". ¿Qué significa mejores graduados?, y a su vez, ¿en qué dimensiones de aquello que se entendería por "mejor"? Producto de un entorno cambiante desde lo tecnológico y funcional, se espera que en los próximos 25 años el 47% de los actuales trabajos desaparezca (Segal, 2018). Lo mejor de hoy podría no serlo mañana. Ante este escenario, rendir cuentas a través de una fórmula se torna problemático cuando el futuro surge cambiante y difuso, pero sobre todo si producto de una cierta inercia burocrática de la autoridad de control, las necesidades sociales, las del mercado de trabajo y de la producción presentan diferentes tiempos de acción y dinámicas a las que presenta el "controlador". En definitiva, una simple fórmula ignora todas estas particularidades.

Reflexiones sobre rendición de cuentas estructurada y desestructurada

Como fue dicho, la naturaleza misma de los sistemas universitarios hace que la rendición de cuentas sea solicitada por múltiples actores. Las instituciones rinden cuentas a los Estados, a la comunidad en visión amplia, a los consejos de gestión de sus propias instituciones e inclusive a otras universidades y al mercado. Bajo esta dinámica, la rendición de cuentas puede tomar características desestructuradas o estructuradas.

En un sistema descentralizado, digamos, uno que no es coordinado por una autoridad central y que recibe mayor presión del mercado en cuanto a su expansión y características de oferta, surgirán multiplicidad de actores solicitando rendición de cuentas. En este caso, producto de las dinámicas que define el libre juego de oferta y demanda, no existe un único "interés público general" ante el cual la universidad de la cara por sus actos. Se espera entonces que surja una mayor competencia entre universidades que tienda a diferenciarlas entre sí. De alguna manera, bajo esta lógica de corte mercantilista, las universidades serán recompensadas por el consumidor del servicio y la educación tenderá a comportarse como una mercancía más. La rendición de cuentas tomará características no estructuradas y las universidades presentarán conductas múltiples, no pautadas y cambiantes. En definitiva, se buscará maximizar los beneficios propios satisfaciendo las preferencias de corto plazo del consumidor. Por otro lado, como manera de mantener una cierta uniformidad del sistema y calidad en cuanto a prestaciones, las universidades se enfrentan a una rendición de cuentas con características estructuradas como consecuencia de normas predefinidas por un organismo central. Así, las reglas de juego tienden a ser más estables en el tiempo en relación con lo observado en lógicas desestructuradas. Al estructurar la rendición de cuentas, se busca asimismo reducir las asimetrías de información entre quienes ofrecen el servicio (universidades) y quienes lo contratan (estudiantes). Esto como manera de mantener la calidad del mismo. De igual manera, se apunta a que los objetivos de la universidad traspasen el corto plazo

y se priorice, dentro de una mirada estratégica, la formación de recursos humanos y de investigación según las necesidades de desarrollo del país. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que si la autoridad de control tendiera a burocratizarse en demasía en definir y actualizar objetivos, los procesos de cambio dentro del sistema podrían sufrir un desfasaje en relación con las necesidades sociales y económicas que demanda una nación en su proceso de modernización.

En el modelo napoleónico continental, aquel que sentó las bases de nuestras universidades, la autoridad es visible e inequívoca y monopolizada en la figura del Estado, al menos en su rol teórico de definir los principios que rigen al sistema y sus objetivos. Aquí, la rendición de cuentas se presenta estructurada, por lo que se halla definida de antemano y en formato previsible. Las universidades saben a qué atenerse y tendrán que adaptarse a lo que defina la autoridad central. Por otro lado, resulta paradójico rendir cuentas en un sistema en el que cada uno de sus elementos (las universidades) fueron creados por el gran arquitecto (el Estado) sin diferenciación entre sí y con el objeto de satisfacer el "interés público general". Ocurre que si la estructura del edificio ha sido bien construida y su mantenimiento el adecuado, no habría razones de peso para constatar su estabilidad. Bajo esta lógica, y llevando el principio de isomorfismo institucional hasta sus extremos, bien uno podría preguntarse: ¿por qué evaluar los resultados obtenidos por universidades que son iguales de origen si los insumos fueron distribuidos de manera igualitaria desde el Estado? En este acercamiento determinístico, los mismos (resultados) serán consecuencia de la calidad de los "ingredientes" que se han utilizado para "preparar" y "alimentar" el modelo.

En la Argentina no existen instituciones que deliberadamente, o estructuralmente, se las considere de elite y que como tales reciban privilegios por sobre el resto, situación que sí ocurre con las imperiales japonesas, aquellas que son parte de la Liga C9 en China o las *flagship* públicas en los Estados Unidos de América, por ejemplo. Producto de la concepción continental, en nuestro caso, todas han sido creadas, criadas y alimentadas a imagen y semejanza. Esto al menos en cuanto a factores que hacen a su financiamiento, aspectos salariales de sus recursos humanos o en relación con la estructura de los gobiernos internos en donde las diferencias son mínimas. Asimismo, no existen grandes distinciones en cuanto a sus programas de estudio, los que de alguna manera deben ser aprobados por la autoridad central de control, al menos así ocurre en el nivel de posgrado y también en muchas carreras de grado, y cada vez más. Sin embargo, existen causas que justifican la evaluación y rendición de cuentas. Ocurre que las diferencias entre instituciones existen, o surgen.

De hecho, en Argentina nos topamos con universidades consideradas de elite en relación con otras. Sin embargo, dicha condición ha sido producto no de una decisión de origen sino consecuencia de historias y tradiciones. De alguna manera, las dinámicas sociales y del mercado desestructuran las formas originales de la universidad mutando sus contornos y ampliando las diferencias entre ellas. La necesidad de rendir cuentas gana peso ante esta diversidad de propuestas académicas y/o como para evitar que se ponga en peligro la calidad del servicio que imparten. Ocurre que, de alguna manera, el Estado es, por un lado, la entidad responsable de trasladar a la universidad las preferencias y necesidades de la sociedad toda. Y por otro, garante a la hora de brindar información clara y precisa con el objetivo de: a. optimizar la toma de decisiones entre universidades para lograr una mejor coordinación del sistema y b. ayudar al postulante a tomar una mejor decisión en cuanto a la elección de su carrera. Aquí, la rendición de cuentas estructurada justifica su existencia.

Rendición de cuentas y autonomía: dependencia, tensiones y complementariedades

No todas las dimensiones de la autonomía universitaria funcionan bajo una misma lógica; hay rasgos tanto económicos como no pecuniarios. Por ejemplo, desde su dimensión académica, la autonomía es un activo, más allá de un derecho, que los académicos poseen y necesitan para desarrollar sus investigaciones. Sin libertad de

pensamiento, el avance de la ciencia y el conocimiento estaría en peligro. Asimismo, desde su dimensión administrativa, la autonomía podría analizarse desde una lógica similar. Sin la misma, difícilmente la universidad podrá decidir su destino a partir de un plan estratégico-institucional. Sin embargo, para su sostenimiento, toda organización depende de la obtención y/o generación de recursos. Esto la lleva a mantener una relación directa con la entidad que controla los activos, sea el Estado a través de asignaciones directas o el mercado a partir de la demanda de sus servicios. De alguna manera, nos hallamos frente a una situación de dependencia.

Según la teoría de dependencia de recursos (RDT por sus siglas en inglés), las organizaciones se hallan restringidas por su entorno y así buscan adaptarse de manera estratégica a las políticas que adoptan los proveedores de los recursos que las mismas necesitan (Pfeffer y Salancik, 1978). Asimismo, para que exista una relación de dependencia entre dos entidades, deben darse ciertas condiciones previas. Por ejemplo, que exista un proveedor que mayormente monopolice los recursos, una institución que los necesite y que la probabilidad de obtenerlos por otros medios sea baja. En el caso de las universidades públicas en la Argentina, más del 80% de los recursos proviene del Estado. El resto, autogenerado por la propia universidad, y esto último, en mayor o menor medida, según la unidad académica y su capacidad de autosostenerse desde lo financiero. Por ejemplo, en el caso de la UBA, la Facultad de Ciencias Económicas presenta una mayor autonomía financiera que la de Ciencias Exactas y Naturales. Digamos, la primera se encuentra en mejor posición que la última para autogenerar fondos a través de la venta de servicios de posgrado y consultorías por ejemplo (Rabossi, 2020). Asimismo, al no necesitar de infraestructura costosa como lo es la construcción de un laboratorio de ciencias, sus costos fijos son ampliamente menores. De esta manera, depende menos del organismo central para su supervivencia económica.

Ahora, si bien la lógica que presenta la RDT se cumple mayormente, ciertas fortalezas en manos de la entidad que maneja los recursos podrían diluirse. Es claro que el control sobre el presupuesto universitario es la herramienta de poder más explícita y disuasiva que tiene el Estado, sobre todo cuando una institución depende en su casi totalidad de dichos fondos públicos. Por otro lado, al ser la entidad, el Estado, que casi monopoliza la distribución de los recursos monetarios, ante ciertas situaciones dicho control podría debilitarse. Por ejemplo, frente a un caso de subfinanciamiento, tal fortaleza de carácter cuasimonopólico podría diluirse. Ocurre que, ante problemas financieros, el Estado sería señalado como el responsable único de someter a la universidad a una situación de precariedad. Así, elementos de presión podrían concentrarse para torcerle al Estado su poderoso brazo. Un ejemplo en este sentido fue el recorte al presupuesto universitario programado en 2001 durante el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001). Dicha acción llevó, ante la presión de la comunidad universitaria toda, a que se revocara la medida. La fuerte presión social, entre otros factores, tuvo como consecuencia la renuncia del ministro de Economía.

La rendición de cuentas y la autonomía no siempre se correlacionan o asocian de manera directa. Entre ambas se generan o pueden existir tensiones. Podría pensarse que, ante un mayor grado o pedido de rendición de cuentas, la autonomía se encontrara de alguna manera sometida o debilitada. Sin embargo, no todas las dimensiones de esta última son afectadas de la misma forma. Por ejemplo, la autonomía académica no se encuentra directamente perturbada ante la existencia de una mayor rendición de cuentas. Los investigadores obtienen más y mejores productos cuando trabajan con la suficiente libertad que una mayor autonomía les brinda. Así, la rendición de cuentas opera *ex post*, al momento de presentar sus trabajos en congresos o revistas de la especialidad. En este caso, el investigador se somete de manera voluntaria a un tribunal de pares que evalúa su producción con el objeto de que el mismo sea publicado o referenciado. En este caso, la rendición de cuentas legitima su producción científica. Así, autonomía y rendición de cuentas van de la mano. Por otro lado, la libertad o autonomía administrativa cesa, o se reduce, cuando

la autoridad central busca ejercer su poder de manera no consensuada y así busca imponer ciertas reglas ad hoc. Si en este caso la rendición de cuentas es aplicada para satisfacer los deseos de la entidad que monopoliza el poder, con el objetivo de planificar y coordinar el sistema de manera autocrática, los administradores pierden parte de su autoridad para determinar el destino de la universidad. Aquí, autonomía y rendición de cuentas colisionan e ingresan en un terreno de tensiones.

Hasta aquí hemos visto que la relación entre autonomía y rendición de cuentas no es siempre un juego de suma cero, y que la demanda por una mayor rendición de cuentas no siempre resta los grados de autonomía con los que cuenta una institución (Hines y Hartmark, 1980). Dado que la correspondencia entre los dos principios es contextual y que en muchas situaciones uno necesita del otro, debe tomarse en cuenta que ambos no operan bajo lógicas absolutas. Los reclamos que argumentan que sí lo son, principios absolutos que interactúan dentro de la lógica de un juego de suma cero, que lo que gana uno lo pierde el otro, son y forman parte, muchas veces, de una retórica cuyo objetivo es ganar poder. Es más, cuando la autonomía es llevada hasta sus límites, o hasta el punto en el cual una institución se niega a rendir cuentas, la entidad pública en cuestión —la universidad nacional en nuestro caso— podría comenzar a tomar rasgos de un bien privado. Corresponde aquí traer a colación que los recursos que utiliza la universidad nacional son públicos, que las instituciones privadas se ven beneficiadas por estar exentas de pagar ciertos tributos al fisco y que la educación es un bien social alejado del concepto de lo privado. Esto último independientemente de quien lo genere, sea una institución nacional u otra del sector no público.

Conclusiones y discusión

La autonomía, como mecanismo liberador de la discrecionalidad de los actores políticos ajenos a la universidad, constituye un activo a ser defendido no sólo por las instituciones de educación superior sino por la sociedad en su conjunto. Sin embargo, también es cierto que a mayor nivel de autonomía, mayor responsabilidad de las instituciones, y como consecuencia, la necesidad de rendir cuentas de actos y acciones, puntualmente cuando la autonomía es otorgada a una entidad que produce un bien social como la educación. En este sentido, el cambio de paradigma en cuanto a la administración y producción de bienes públicos que operó a partir de mediados de la década de 1980, cuando se produce un giro desde la "vieja administración pública" (*Old Public Administration*) hacia la "nueva gestión pública" (*New Public Management*), otorga a las instituciones públicas un mayor poder decisorio como forma de reaccionar con mayor rapidez a las cambiantes demandas sociales. Por otro lado, mayor libertad implicó un mayor control por parte de los Estados. Surgen así organismos, en el caso argentino la CONEAU, dedicados a la regulación y control de calidad de las instituciones.

Si bien en la Argentina la mayor autonomía que la LES le otorgó a las universidades quedó plasmada, entre otras prerrogativas, en la libertad para arancelar las carreras de grado, o el derecho a determinar las condiciones de admisión de aquellas facultades o unidades académicas que eran parte de una universidad con más de 50.000 alumnos, pocas universidades hicieron uso de dichas independencias. En el caso del arancelamiento de las carreras de grado, sólo pocas instituciones utilizaron este mecanismo alternativo de financiamiento. En cuanto a las condiciones de ingreso a través de exámenes eliminatorios, sólo algunas carreras, mayormente las de Medicina e Ingeniería, utilizaron esta política de selección de estudiantes. Ocurre que, por cuestiones históricas y culturales, en la Argentina no es visto con buenos ojos ni la selectividad ni el cobro de aranceles, no al menos en las carreras de grado. Aclaramos que tanto los posgrados como las carreras a distancia sí son pagas. De alguna manera, se podría decir que poco o nada del corte de características neoliberales que intento imprimir la LES quedó plasmado en la realidad. En comparación con lo ocurrido en la década de 1990 en otros países de la región, las universidades nacionales se mostraron poco permeables a los cambios de

raigambre *managerialista*, prefiriendo, de alguna manera, mantener el *statu quo* organizacional previo a la reforma (Rabossi, 2009).

Otro punto de importancia, y a destacar, es la rebeldía que muestran las universidades nacionales en cuanto al cumplimiento de ciertas reglas que la ley impone. Por ejemplo, aquella de la regularidad de los alumnos. Si bien la condición de estudiante regular es potestad de cada universidad, la LES exigía la aprobación de al menos dos materias por año. En este punto emerge uno de los profundos problemas que enfrenta el sistema nacional, aquel de la baja tasa de graduación. Si bien es cierto que un sistema que no cuenta con un riguroso proceso de selección al ingreso tiene como consecuencia natural una alta proporción de alumnos que dejan sus estudios antes de finalizarlos, o que ni siquiera los comienzan, las universidades muestran cierta pasividad al permitir que los estudiantes que no cumplen con las normas continúen sus estudios sin ningún tipo de sanción. De hecho, casi el 50% de los alumnos termina el año habiendo aprobado como máximo una sola materia (Secretaría de Políticas Universitarias [SPU], 2016). Algo similar ocurre respecto de los contratos laborales docentes. Si bien para acceder a la carrera académica los candidatos deben hacerlo a través de un concurso público de antecedentes y oposición, pocos cargos son cubiertos siguiendo esta norma. También es cierto que existen universidades que sí son propensas a alinearse con los requerimientos de la LES, como aquel que indica que el 70% de las respectivas plantas deben estar concursadas. Mientras tanto, en otras se observa que menos del 15% de sus planteles docentes cumple con dicha condición. Nuevamente, por un lado se percibe una universidad que abusa de su condición autonómica y por el otro un Estado apático y débil que no impone ningún tipo de penalidad o apercibimiento a aquellas entidades que funciona al margen de la ley.

Un cambio de importancia respecto de la autonomía de la que gozan las universidades tomó lugar a fines de 2015 cuando la LES fue reformada en varios de sus artículos. Por ejemplo, ahora las instituciones nacionales que cuenten con más de 50.000 estudiantes ya no poseen la libertad para seleccionar a sus alumnos a través de algún mecanismo de ingreso. De esta manera, el acceso a las carreras de grado en todas las instituciones toma la forma de libre e irrestricto. La segunda modificación de peso es la que ahora prohíbe establecer cualquier tipo de arancel o tarifa sobre los estudios de grado. Estos cambios, y puntualmente el referido a la obligación de aceptar a todo postulante a cualquier carrera y universidad de elección, se presentaría arbitrario ya que no toma en cuenta las distintas características pedagógicas y curriculares de cada una de las carreras que las universidades ofrecen. En definitiva, no sólo se vulneran ciertos principios de la autonomía universitaria sino que se pone en riesgo la buena preparación de los futuros profesionales, principalmente en las carreras denominadas de interés público como las de Medicina y ciertas ingenierías, por ejemplo.[6] Ocurre que la infraestructura edilicia y de laboratorios de ciertas universidades no resulta adecuada para garantizar una educación apropiada cuando la demanda supera ciertos límites. De hecho, esta situación generó tensión entre estudiantes y la propia universidad. En 2018, la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de la Plata inscribió a 3200 alumnos y tiene aulas sólo para albergar a 700 (*Infobae*, 2018). Entre otras consecuencias, esto llevó a que las prácticas se redujeran de dos por semana a una cada quince días. A raíz de esta y otras irregularidades, algunas universidades nacionales presentaron diversos amparos judiciales para que se deje sin efecto dicho artículo de la ley. Un caso paradigmático ha sido el presentado por la Universidad Nacional de La Matanza, el que obtuvo en 2016 un fallo a favor del ingreso restricto.

Las tensiones entre autonomía y rendición de cuentas son ciertas y permanentes. Si bien la rendición de cuentas por parte del organismo designado para llevar a cabo el monitoreo de las acciones universitarias puede resultar arbitrario

6 Son consideradas como "de interés público" las carreras cuyo ejercicio profesional puede poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los bienes, los derechos o la formación de los habitantes del país.

y a veces poco profesional, sobre todo en el estrato superior de la educación donde el conocimiento experto y su generación residen dentro de las propias instituciones, también es cierto que cuando se ejerce la autonomía en sus extremos, no sólo la universidad transforma su carácter público mutando en otro con características privadas. Por ejemplo, podría ocurrir que los reclamos por rendir cuentas fuesen ignorados si una entidad ha ganado suficiente prestigio social. Si bien en la Argentina, donde la acreditación de programas de posgrado es obligatoria tanto para las instituciones privadas como públicas, el caso de UBA puede encuadrarse en uno que bien podría definirse como de rebeldía. Por ejemplo, en el año 2010, el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales decidió, en votación, no someter a sus carreras al proceso de evaluación y acreditación de la CONEAU. Digamos, decidió no rendir cuentas. Las razones, varias. Una de ellas de mirada política. Por ejemplo, en el documento elaborado por dicha Facultad se define que "[la LES] trata a la educación superior como un bien de intercambio, como un servicio, y tiende a limitar la autonomía universitaria". (Bruschtein, 2010). Así, esta unidad académica se niega a ser evaluada por un organismo del Estado. De alguna manera, podría afirmarse que el ejercicio extremo de la autonomía pone en cuestionamiento las características de bien social que tiene la educación y, a la vez, al no rendir cuentas de sus actos, provoca tensiones entre ambos actores: el Estado que pide que se le rinda cuentas y la universidad que esgrime su rol de entidad autónoma. Se desafía aquí y se amenaza a la autoridad central. Por otro lado, y producto de su historia, el de la UBA es un caso particular, consecuencia de una universidad con capacidad para hacerlo. Digamos, amenazar y declararse en rebeldía sin diluir parte de su prestigio social y de mercado. Asimismo, una situación de este tipo surge cuando la unidad a ser controlada se reconoce a sí misma como la única poseedora del conocimiento experto, minimizando la palabra de la entidad que pide que se le rinda cuentas.

En resumen, si bien se ha visto que autonomía y rendición de cuentas no son principios opuestos, muchas veces conviven como vecinos conflictivos. Cuando así ocurre, se corre el riesgo de que se genere una relación asimétrica entre universidad, sociedad y Estado. De esta manera, este último queda indefenso y sin herramientas para trazar una política que vaya más allá de los intereses de algunos grupos que se arrogan la propiedad de la universidad pública. Así, la formación de recursos humanos queda en muchos casos determinada por las preferencias individuales de corto plazo y no de acuerdo a las necesidades estratégicas y productivas del país, las que sólo pueden ser guiadas a partir de las políticas de largo plazo que define el Estado, sin que por eso se desatiendan las dinámicas que impone el propio mercado.

Referencias bibliográficas

Berdhal, R. (1971). *Statewide Coordination of Higher Education*. Washington D. C.: American Council on Education.

Braginski, R. (2 de noviembre de 2016). Las "universidades K" recibieron en 2015 el doble de recursos extra que las más grandes. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/universidades-recibieron-doble-recursos-grandes_0_Hy8jQb_el.html.

Brody, R. (2002). Accountability and Public Trust. En L. Salamon (ed.), *The State of Nonprofit America* (pp. 471-498). Washington D. C.: Brookings Institution Press.

Bruschtein, J. (4 de junio de 2010). Un no exacto para la CONEAU. *Página 12*. Recuperado de https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-146963-2010-06-06.html.

Burke, J. (2005). The Many Faces of Accountability. En J. Burke (ed.), *Achieving Accountability in Higher Education: Balancing Public, Academic, and Market Demands* (pp. 1-24). San Francisco: Jossey-Bass.

Clark, B. (1986). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective.* Los Ángeles: University of California Press.

Del Bello, J. C.; Barsky, O. y Giménez, G. (2007). *La universidad privada argentina.* Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Ebrahim, A. (2003). Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*, 14(2), pp. 191-212.

Floria, C. y García Belsunce, C. (1988). *Historia política de la Argentina contemporánea: 1880-1983.* Buenos Aires: Alianza Editorial.

Hines, E. y Hartmark, L. (1980). *Politics of Higher Education*. Washington D. C.: ERIC-AAHE.

Infobae (7 de febrero de 2018). La Plata: más de dos mil jóvenes no pueden cursar el ingreso a Medicina porque no entran en las aulas. *Infobae*. Recuperado de https://www.infobae.com/educacion/2018/02/07/la-plata-universitarios-hacen-fila-de-hasta-6-horas-para-entrar-a-una-clase-del-ingreso-a-medicina/.

Levy, D. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance.* Chicago: University of Chicago Press.

Pfeffer, J. y Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Approach.* Nueva York: Harper and Row Publishers.

Rabossi, M.

(2009). Two Different Organizational Reactions: The University Sector in Argentina and Colombia and the Neo-liberal Proposal. *Policy Futures in Education,* 7(5), pp. 532-543.

(2019). Dual Labor Markets in Higher Education? The Case of Two Schools at the University of Buenos Aires. Manuscrito enviado para ser publicado.

Segal, M. (28 de noviembre de 2018). How Automation is Changing Work. *Nature, 563.* Recuperado de https://www.nature.com/articles/d41586-018-07501-y.

Secretaría de Políticas Universitarias (2016). 2016 *Anuario: Estadísticas universitarias argentinas. Buenos Aires:* Ministerio de Educación.

Torres, J. C. (2017). La Reforma de Córdoba fue muchos más que una reforma universitaria, fue un acto político-pedagógico que impactó la vida política Latinoamericana. *Integración y Conocimiento, 7*(2). Recuperado de https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/18690.

Universidad de Buenos Aires (2004). *Hace 57 años, Bernardo Houssay era honrado con el Nobel.* Recuperado de http://www.uba.ar/comunicacion/noticia.php?id=319.

Universidad Nacional de Río Cuarto (2017). *Presupuesto.* Recuperado de https://www.unrc.edu.ar/unrc/n_comp.cdc?nota=31526.

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

Norberto Fernández Lamarra* y Cristian Perez Centeno**

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-

* 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* (RELAPAE). Fue miembro de la CONEAU (1996-2001).

** 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 Yrigoyen 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 Reformista[7] han sido la autonomía universitaria; el cogobierno 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.

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

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.

> 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 permanente 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 Perez Centeno, 2015; Perez Centeno, 2016; Fernández Lamarra y Perez 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—, plantearemos 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 AGCS[10] 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 diseña 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 Perez 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 FOMEC [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 Agroalimentario, 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 cooperación. 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 sustentables 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 Perez 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 Bolonia) 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 pensamiento 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 Nº 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. *Foreing 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.

La Reforma Universitaria y su resignificación en el siglo XXI

Hugo Juri*

Es interesante reflexionar sobre los estudiantes cordobeses de 1918, quienes imaginaron otra universidad abandonando el dogmatismo y mirando el mundo como estaba en ese momento, como campo propicio para las transformaciones.

Sin dudas, aquellos estudiantes reformistas tomaron medidas disruptivas para lo que en esa época era la Universidad Nacional de Córdoba y modificaron su destino para siempre.

En un mundo de cambios permanentes, el mejor homenaje que nuestra generación les debe a aquellos jóvenes es ser versátil para navegar en la incertidumbre que plantean los escenarios futuros, partiendo del presente y no repitiendo los errores del pasado.

Nuevos paradigmas

Si los principios de la Reforma Universitaria de 1918 están vigentes, lo que han cambiado son los paradigmas de la educación, para los cuales las universidades tienen que estar preparadas.

Las universidades no tienen que perder de vista a la sociedad actual y a las sociedades del futuro. Claro que hay menos tiempo para adecuar las herramientas de la educación superior para dar respuesta a las demandas sociales. Eso nos obliga a ser tan disruptivos como lo fue el movimiento estudiantil.

Desde esta óptica, la universidad tiene que llegar a todos. No puede encerrarse en su campus, tiene que articular con los municipios, los sindicatos y las organizaciones sociales. Las universidades populares, el compromiso social estudiantil y el reconocimiento de trayectos formativos (créditos académicos) son algunas de las herramientas para conseguir este objetivo.

El destacado médico e investigador uruguayo Luis Alberto Yarzábal Terra, ex director del Instituto Internacional de Educación Superior Para América Latina Y El Caribe (IESALC-Unesco), quien organizó y coordinó la Conferencia Regional de Educación Superior en La Habana en 1996, participó en 2017 en las jornadas preparatorias del Centenario de la Reforma que organizó la UNC. Allí interpeló a las universidades de la región en este sentido:

> si después de todos los esfuerzos y luchas hemos sido capaces de reafirmar que la educación superior sigue considerándose un bien social, público y universal; si el modelo educativo tuvo en cuenta las desigualdades; si las universidades consiguieron hacer la transferencia tecnológica para el desarrollo; y si se logró la cooperación internacional horizontal en materia de educación superior" (*Jornadas hacia el Centenario de la Reforma*, noviembre de 2017).

* Médico cirujano y doctor en Medicina y Cirugía por la Universidad Nacional de Córdoba. Actualmente se desempeña como rector de la UNC y como profesor titular de la cátedra Informática Médica por concurso y de la carrera de Doctorado de la Facultad de Ciencias Médicas de la misma universidad. Ex decano de la Facultad de Ciencias Médicas (UNC). Ex secretario permanente de Unesco-Argentina. Miembro de número de la Academia Nacional de Educación. Vicepresidente de la Región Cono Sur de la UDUAL, desde diciembre de 2016. Doctor *honoris causa* de la Universidad de Extremadura (España) y de la Universidad Nacional de La Rioja. Autor de trabajos y libros publicados en América, Europa y Asia. Miembro de comités editoriales de revistas de Referencia en Láser. Presidente y vicepresidente de asociaciones internacionales de universidades.

La respuesta es que estas luchas siguen activas. Y las universidades no han logrado, a pesar de los cambios inspirados por la Reforma, superar el estado de cristalización en sus estructuras académicas y administrativas.

Futuro móvil

La Reforma Universitaria, un siglo más tarde, nos inspira para encarar estos desafíos de los que habla Yarzábal Terra. Pero si uno está en condiciones de conducir un proceso complejo, en el sentido de enfrentar muchas variables, debe entender que en ese camino las situaciones inesperadas pueden ser buenas o malas, según si estamos preparados con las suficientes herramientas y con la apertura mental para aprovecharlas.

La complejidad de los procesos que se están desarrollando en el mundo son oportunidades que nos desafían a no descartarlos por el solo hecho de que no cumplen con las tradiciones milenarias de la universidad. Como lo hicieron los reformistas en su tiempo, agobiados por un sistema que los oprimía.

Hoy es tendencia en el mundo saber qué tramos de educación superior, al menos, van a ser necesarios para todos los individuos, no sólo para la producción sino para el desarrollo de una nueva sociedad, que estará muy involucrada y participativa en el ámbito virtual, no sólo en cuestiones dialécticas, sino políticas y económicas, que requieren conocimientos que superan a los de la escuela media.

Uno de esos desafíos de las universidades es incorporar personas que arranquen desde un nivel inferior al usual y brindarles conocimientos de calidad, diferentes a los que recibe quien está haciendo una carrera de grado o un doctorado.

Hay muchas maneras de dar educación de calidad, aunque diferente a la que reciben los que vienen a un campus universitario.

En ese sentido, la universalización de la educación superior es un compromiso de las universidades, no una mera declaración de principios. Eso implica niveles de acceso diferenciados, para que, por ejemplo, aquellos que no necesariamente tengan que completar una carrera, puedan beneficiarse con conocimientos universitarios de calidad a través de los reconocimientos de trayectos formativos.

De hecho, la propia CONEAU ha sugerido a los distintos grupos de disciplinas académicas (medicina, ingeniería, etcétera) que a la hora de confeccionar los estándares de acreditación de carreras tengan en cuenta la movilidad estudiantil, precisamente a través de los sistemas de créditos académicos.

Otro ítem es la revalorización de los oficios. No es una novedad que no se nos ocurre a nosotros en estas latitudes. Las más importantes universidades chinas dictan sus carreras combinadas: los estudiantes tienen que optar, además de por lo que están estudiando en cada disciplina, por varios oficios.

Esto obedece a dos razones: los avances tecnológicos están yendo más rápido que las respuestas de la sociedad, no ya porque sea lenta, sino porque el avance es tan rápido que es imposible sincronizar ese fenómeno. Los programadores están tomando los oficios tecnológicos (técnicos electrónicos-electricistas, por ejemplo) para no quedar afuera del campo laboral porque las computadoras ya están programando.

Nuevas herramientas

La gestión universitaria de estos tiempos —no dentro de veinte años— no sólo tiene que implementar las nuevas herramientas educativas disponibles, sino que tiene que tener a las personas entrenadas para la incertidumbre y la complejidad, para resolver los problemas de la sociedad, dentro de la autonomía de las universidades, lo cual implica que tiene que escuchar más a la sociedad institucionalmente.

¿Con qué herramientas se propicia la universalización de la educación superior? Las universidades populares es una de ellas. Estas instituciones —de larga tradición en Europa—

identifican territorialmente en nuestro país a los que ni siquiera pueden llegar a la universidad, a quienes quedaron por fuera de la educación más moderna.

Las universidades populares dictan pequeños programas, cursos o trayectos, con pertenencia en el lugar donde están y con calidad certificada por la universidad, que les permiten a esas personas dejar de ser espectadores del cambio de las demandas laborales para ser protagonistas y subirse a ese tren tan vertiginoso, que se parece más a una montaña rusa.

El campus virtual es otro modo de extender los conocimientos: lo hace extraterritorialmente, globalmente, tomando y compartiendo conocimientos de otras universidades y de la oferta de conocimientos internacionales.

La Universidad Nacional de Córdoba cumplió dos años como socio colaborador de edX. En efecto, UNCórdobaX es el sitio oficial correspondiente a la UNC dentro de edX, la plataforma de aprendizaje compuesta por las mejores universidades y por instituciones líderes de todo el mundo. Al cabo de este tiempo posee más de 25.000 estudiantes de 80 países. A través de su campus virtual tiene a disposición seis cursos en línea, masivos y abiertos (MOOC) y un programa de MicroMasters. Es la cuarta universidad de habla hispana en brindar este tipo de capacitaciones.

La CONEAU ya se pronunció con relación al cursado de las carreras, sea virtual o presencial: será igual en cuanto a la calidad.

Pertinencia

La pertinencia de la educación superior es doble: responder a la sociedad circundante y a las necesidades nacionales. Por ejemplo: formar personal de alto nivel científico-tecnológico y competir en ciencia y tecnología con los mejores países del mundo.

En ese aspecto es clave la movilidad estudiantil y absolutamente necesaria por muchas razones. Los estudiantes tienen que saber moverse en otros medios y otras culturas, para que adquieran nuevas competencias, denominadas “blandas”, que son absolutamente necesarias. Y, justamente, en un mundo donde las diferencias producen tensiones, la movilidad las reduce porque se comprenden otras culturas.

Existe una dimensión de la movilidad estudiantil que es la movilidad disciplinaria. Esto implica que la trayectoria académica de los estudiantes no esté constreñida y pueda ampliarse a través de créditos académicos y reconocimientos de trayectos formativos.

La universidad del futuro tiene que prepararse para todas las dimensiones de movilidad estudiantil. Esto implica desincronizar la oferta y la demanda, y desterritorializarla: ya no hace falta vivir cerca de un campus universitario. Implica también una enorme ampliación del acceso a la educación superior, ayuda a la nivelación y zanja las desigualdades con las clases menos beneficiadas.

El otro aspecto es la internacionalización de la educación superior. Es el esfuerzo por interactuar con universidades de calidad de nuestra región y del mundo. Si queremos que la UNC siga siendo una de las tres universidades globales de Argentina, necesitamos estudiantes internacionales que ayuden a prestigiarla por la formación que reciben y, a la vez, la UNC aprenda de ellos.

En este contexto es particularmente importante el rol de la CONEAU. En el concierto de la educación superior en Iberoamérica, CONEAU participa activamente en el proceso de entendimiento con agencias similares de la región. La agencia de acreditación argentina fue una de las mentoras del documento “Principios de buenas prácticas en los sistemas de aseguramiento de la calidad”, a partir del cual se aspira a que los veintidós países de la región iberoamericana transiten por un proceso de validación de sus prácticas, facilitando futuros procesos de movilidad y reconocimiento.

En definitiva, se trata de propiciar la confianza entre las instituciones de educación superior de la región basados, además, en métricas

académicas comunes como los reconocimientos de trayectos formativos (créditos académicos) o los títulos de bachiller universitario.

Multidisciplinar e interinstitucional

Las universidades no pueden ser endogámicas. Hay una interpretación errónea de la autonomía cuando las casas de estudio no se abren a la sociedad que las sostiene.

Puertas adentro, las universidades no pueden darse el lujo de seguir manteniendo compartimentos estancos, sin apostar a la multidisciplina como un valor esencial para afrontar los desafíos del futuro de la producción, el desarrollo y los cambios sociales.

Tampoco pueden las universidades aislarse del resto de las instituciones que las rodean. La sinergia que produce el trabajo conjunto no tiene límites.

El Campus Norte es un claro ejemplo de una idea que excede los límites de una decisión universitaria. Surge de la necesidad de ser modelo de experimentación de las nuevas herramientas educativas y, a la vez, suma más actores: el gobierno provincial y la Universidad Tecnológica Nacional.

Ubicado en un campo de quince hectáreas en jurisdicción de la localidad de Juárez Celman, en una primera etapa, la UNC tiene pensado construir un edificio que albergue una escuela de oficios vinculada al sector tecnológico, un módulo para idiomas y un sector destinado a la tecnología agropecuaria. La provincia participará con una escuela secundaria orientada en software y biotecnología y un politécnico de nivel superior; y en la zona, además, construirá un parque integrador tecnológico para la radicación de industrias limpias, que propiciarán las prácticas profesionales de las carreras y capacitaciones que se dicten en el Campus Norte. La UTN, en tanto, articulará sus tecnicaturas con el Instituto Politécnico provincial.

El otro ejemplo es el consorcio que hemos conformado con la Universidad de Buenos Aires. Nosotros propiciamos un sistema de créditos académicos, lo que no quiere decir otra cosa que acreditar conocimientos. La UNC dicta 2600 materias, lo que habilita unos 30.000 créditos de conocimientos diferentes. La UBA tiene otros 100.000 créditos. De este modo, ambas casas de estudio tienen capacidad para conformar trayectos o carreras cortas sin necesidad de crear nuevas estructuras administrativas.

Espíritu reformista

Así como los reformistas se hicieron trascendentes por pensar en una universidad más participativa, abierta y científica, los que hoy estamos viviendo las mieles de aquella gesta no podemos apostar a la nostalgia.

Cada vez más, estamos obligados a ser interpelados en nuestra misión. El conocimiento es una herramienta de construcción de la ciudadanía de las personas. Alberdi y Sarmiento defendían la educación para el trabajo y la educación para el ciudadano. Algo absolutamente necesario en el presente, de cara al futuro.

Es necesario sincerar algunas cuestiones, que son los dolores que nos quedan al decir de Deodoro Roca en el *Manifiesto Liminar*. Actualmente, sólo la mitad de los jóvenes termina el secundario en tiempo y forma, y apenas uno de cada cien chicos de los sectores más vulnerables de la sociedad se gradúa en una universidad pública y gratuita.

Estas cifras dolorosas para Argentina, en definitiva, abonan la profecía autocumplida de la realidad que vivimos.

Cuando me refiero a estar preparados para la incertidumbre que provoca el futuro, esto no debería ser un motivo de alarma. Al contrario, como refirió el decano de Ciencias Económicas, Jhon Boretto, es la oportunidad que se nos presenta para la adquisición de habilidades transversales, como la creatividad y la innovación, justamente para afrontar los desafíos de ese futuro no escrito (2018).

La Reforma Universitaria se nutrió de un grupo de jóvenes ciudadanos lúcidos y activos que enfrentaron un sistema que tendía al inmovilismo. El espíritu reformista no actúa si lo miramos como una gema exhibida en la vitrina de un museo. Será una herramienta útil cuando comprendamos que ese futuro ideal se construye con lo que emerge del pasado y con las herramientas innovadoras que despleguemos en el presente. La Reforma Universitaria es la fuente de inspiración, nuestro desafío es buscar qué nuevos significados nos sugiere para estar a la altura de estos y los tiempos que vendrán.

Referencias bibliográficas

Boretto, J. (2018). *Anuario Facultad de Ciencias Económicas. El desafío de seguir siendo trascedentes en un mundo en constante cambio.*

Jornadas hacia el Centenario de la Reforma. Cumbre de la Habana, París y Cartagena (noviembre de 2017). Auditorio Azul de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UNC.

2
-
LA REFORMA Y LOS REFORMISTAS: DIFERENTES TRADICIONES E IDENTIDADES DE LOS HEREDEROS DE LA REFORMA

Facultad de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires c. 1940. AGN.

El “mito” reformista y sus paradojas

Carolina Scotto*

La rebelión estudiantil reformista ocurrida en Córdoba en 1918, condensada en la letra encendida del *Manifiesto Liminar,* dejó un legado complejo a las universidades públicas latinoamericanas, la mayor parte de las cuales nacieron bajo el impacto inspirador de sus banderas y también bajo la épica de sus reclamos más o menos irresueltos. Más que una dogmática o un conjunto de prescripciones de valor intemporal, los efectos de aquel proceso de transformaciones en las ideas y en las realidades ocurrido en aquella “oscura Universidad mediterránea” continúa estimulando una visión crítica sobre nuestro papel como instituciones públicas y sobre nuestra responsabilidad como ciudadanos en ellas. Esas razones son las que exceden ampliamente aquel contexto local y alientan la reflexión sobre el sentido de la universidad.

Desde su fundación en 1613 y durante doscientos años, la universidad colonial de Córdoba fue confesional. En un remoto territorio, lejos de la metrópoli, edificó una tradición ensimismada sobre sus raíces. En ese extenso período, apenas agregó los estudios de Leyes a los primeros de Teología y Filosofía. La pluma impiadosa de Sarmiento describió en el *Facundo*, allá por 1845, el primer *mito universitario* nacido en estas tierras, el de la *ciudad docta*:

> Hasta dónde puede esto influir en el espíritu de un pueblo ocupado de estas ideas durante dos siglos no puede decirse; pero algo ha debido influir, porque […] el habitante de Córdoba tiende los ojos en torno suyo y no ve el espacio… la ciudad es un claustro encerrado entre barrancas […] *Córdoba no sabe que existe en la tierra otra cosa que Córdoba*.

La ciudad con su universidad se habían convertido en un “oído cerrado”, y este era un pueblo “enclaustrado por la naturaleza, la educación y el arte”. La pintura de Sarmiento deja ver la impronta que la universidad derramaba sobre las actitudes y el imaginario de ese pueblo ensimismado, el reflejo quizá del poder omnipresente de aquellas *elites* que se alternaban promiscuamente en sus funciones dentro y fuera de la universidad.

Las primeras transformaciones importantes a ese modelo comenzaron a producirse con la consolidación del Estado y los proyectos de modernización, que incluyeron el objetivo de “educar al soberano”, en la segunda mitad del siglo XIX.[11] En el caso de Córdoba, se crearon entonces la Facultad de Ciencias Físico-Matemáticas (1876), primero y la de Medicina después (1877), a las que se sumaron las iniciativas científicas que impulsó el propio Sarmiento, seguramente no por azar fuera de la universidad, tales como la creación de la Academia de Ciencias (1869) y el Observatorio Astronómico de Córdoba (1871). Apenas celebrado el primer centenario de ese siglo inestable, que fue también el del triunfo del puerto de Buenos Aires y de la “europeificación” (así caracterizó Sarmiento a aquel proceso), las nuevas condiciones sociales internas y sobre todo el volumen de la gran oleada inmigratoria que cambió el mapa sociodemográfico del país, tuvo su expresión política con el triunfo de Irigoyen en el año 1916.

11 Véase el excelente estudio de Naishtat, García Raggio y Villavicencio en *Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades* (2001).

* Filósofa. Profesora titular regular de Filosofía del Lenguaje de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora independiente del Conicet y del Instituto de Humanidades, Conicet-UNC. Fue decana de la FFyH (UNC) (1999-2005, dos períodos) y rectora de la UNC (2007-2013, dos períodos), entre otras responsabilidades en la gestión académica. Especialista en Filosofía de la Mente y del Lenguaje. Ha dirigido proyectos de investigación y ha sido directora de numerosos tesistas de Grado y Doctorado.

La rebelión estudiantil de Córdoba, ocurrida dos años después, fue el reflejo de ese mismo proceso, esto es, la expresión avanzada de los sectores medios, incluidos los hijos de las primeras generaciones de inmigrantes, pugnando por obtener un lugar en la distribución del poder local a través de la representación política en el gobierno de la universidad y de una mayor apertura de la universidad hacia la sociedad. Al proponerse terminar con el anacronismo de la estructura de poder colonial de una de las instituciones más antiguas del país, los estudiantes del 18 expresaron, desde su perspectiva "universitarista", algunas deudas más amplias que acumulaba la celebración del primer Centenario en gran parte del territorio argentino. Con las palabras del *Manifiesto*, para borrar definitivamente "el recuerdo de los contrarrevolucionarios de Mayo", amotinados en Córdoba, y terminar con "una universidad monárquica y monástica", era preciso combatir el conservadurismo clerical expresado en los contenidos y las prácticas de la enseñanza, en el "derecho divino del profesorado universitario" y en "su alejamiento olímpico" de las demandas de transformación permanente del conocimiento y de la universidad misma. Aquellos estudiantes en rebeldía contra un sistema autocrático se sintieron, así, los primeros ciudadanos de la futura universidad democrática, capaces por ello mismo de proponer, bajo la inspiración de una matriz filosófica a la vez liberal, democrática y laicista, la revitalización del vínculo pedagógico y de los valores humanistas que permitirían terminar con la cultura del adoctrinamiento, el dogmatismo y la repetición. Se sintieron, también, vinculados con una necesidad que excedía la situación local de la universidad cordobesa: querían protagonizar el inicio de una "hora americana". Por esta razón, aunque ideológicamente heterogéneo e incluso contradictorio o, quizás, gracias a ello, el movimiento reformista tuvo una orientación básicamente democratizadora, tanto hacia dentro como hacia afuera de la universidad. Sus banderas fueron, justamente, la autonomía universitaria, el cogobierno (o gobierno tripartito, no sólo de los profesores sino también de los estudiantes y los graduados), la gratuidad, la renovación de la enseñanza mediante concursos y la docencia libre, la extensión y la apertura hacia la región latinoamericana. En síntesis, la autonomía y el cogobierno como el reclamo de una fuerte vinculación de la universidad con la sociedad, con una dimensión regional, son, quizá, los dos ejes principales que la Reforma legó al perfil distintivo de muchas universidades latinoamericanas. Por cierto, la autonomía tiene una extensa tradición en la historia de la universidad occidental, pero el grado alcanzado en el sistema público argentino no tiene parangón en otras latitudes, ya que abarca la elección de las máximas autoridades del gobierno universitario, la participación política de todos los claustros, el diseño de todos los programas académicos, la aprobación de sus estatutos y reglamentos, la selección del plantel de profesores y de todo su personal, la asignación y ejecución de sus recursos, la capacidad para establecer convenios con otros organismos externos. En combinación con la herramienta del cogobierno, la universidad reformista se asentó sobre una noción de *comunidad política universitaria*[12] muy contrastante con la prerreformista: mayores libertades, más democracia y, en consecuencia, también mayores responsabilidades. La vinculación activa de la universidad con la sociedad deriva, a su vez, de esa matriz autónoma: la universidad tiene una misión social que no se agota en la formación de profesores, profesionales y científicos, sino que se proyecta hacia la comunidad en su conjunto. Para hacerlo necesita apoyarse en un ambiente institucional de plena libertad intelectual y de acción, que le permita identificar y contribuir a la resolución de las diversas problemáticas sociales.

Es obvio que el significado de cada una de esas banderas no era el mismo entonces que hoy: cien años de transformaciones económicas, sociales, políticas y científico-tecnológicas, en todos los niveles, local, regional e internacional, fueron otorgando a cada una de ellas distintas dimensiones. El camino de la historia posreformista estuvo, además, signado por marchas y contramarchas, externas e internas a la uni-

12 Aunque, como señala Naishtat (2012), el *demos universitario* elaborado en el *Manifiesto* tiene una complejidad de vertientes y de significados, cuya tensión se ha manifestado en diferentes momentos históricos desde la Reforma.

versidad. Por otra parte, como se ha afirmado muchas veces, el programa de la Reforma nunca fue realizado del todo, al menos en nuestro país, si no meramente en el plano normativo, sí en el de las realidades efectivas. Es obvio, asimismo, que muchas importantes cuestiones no pudieron siquiera ser pensadas entonces; fueron agregándose a la nueva tradición iniciada en 1918 de maneras no siempre armoniosas con ella e incluso sólo por el impulso de decisiones heterónomas. Además, distintos gobiernos quebraron o cercenaron la autonomía, o bien interrumpiendo la democracia universitaria o bien desfinanciando a las universidades. Ambas políticas, como se sabe, tienen múltiples efectos convergentes, pero surgen de fuentes comunes: una profunda desconfianza sobre su autonomía política y una incomprensión manifiesta acerca la importancia estratégica de la educación superior como un bien social y un derecho.

En otras ocasiones, el programa reformista fue tensionado por el impacto de signo inverso, de políticas estatales que empujaron al desarticulado sistema universitario a trabajar de manera más integrada entre sí y con mayor sintonía con las demandas sociales. Piénsese en el papel que se reclamó a las universidades en los procesos de industrialización del país o de desarrollo regional, o en contribuir a edificar un sistema integrado de educación superior, con una representación territorial equilibrada o, de manera similar, el de lograr comprometerlas con el fortalecimiento de otros niveles del sistema educativo. Aunque muchos de esos esfuerzos así como los resultados alcanzados han dependido de la convicción, el compromiso y las capacidades de los universitarios con esas tareas, el impulso político, la decisión y los instrumentos para su concreción han surgido, casi siempre, de la iniciativa de actores políticos externos. En algún sentido, se trata de un fenómeno bastante fácil de explicar: cada universidad ha concentrado tan alto grado de autonomía y, complementariamente, han sido tan débiles y escasos los mecanismos institucionalizados de articulación y gobierno entre ellas y con el Estado, que las iniciativas para el logro de objetivos que trascienden a las universidades y requieren coordinar y complementar esfuerzos, sólo pueden provenir del Estado. Ello, por supuesto, sólo ocurre en los períodos en los que los gobiernos prestan atención positiva a las capacidades del sistema universitario.

Por su parte, la promoción del desarrollo científico soberano, una preocupación secundaria de los reformistas de comienzos del siglo pasado, pero que fue convirtiéndose gradualmente en una dimensión crucial para la razón de ser y la fortaleza de las universidades públicas, dependió en nuestro país, en gran medida, también de decisiones que se tomaron por fuera de las universidades. Esas decisiones dieron continuidad a la impronta de aquellas impulsadas por el presidente Sarmiento. Aunque actualmente el sistema científico-tecnológico está mayormente inserto en las estructuras institucionales universitarias dedicadas a la investigación, sigue sin estar integrado plenamente a todas las dimensiones de la actividad universitaria. Sometido al mismo riesgo de las políticas de achicamiento, improvisación y marginalidad que cíclicamente afectan a todas las áreas estratégicas del Estado, agrega, con su relativo aislamiento respecto al funcionamiento interno de las universidades, una debilidad adicional e injustificable. Por su parte, los gobiernos universitarios asientan mayormente su legitimidad en los sectores menos vinculados con la investigación científica, más poderosos en términos de representación social y ligados al peso de las corporaciones profesionales, con su efecto en el volumen relativo de las matrículas, por lo que no siempre comprenden ni tampoco promueven una mayor integración entre la investigación científica y la enseñanza. El poderoso capital académico universitario, su potencial crítico y propositivo, queda así disgregado en cada una de las profesiones y disciplinas, cristalizando una división disfuncional y una malla de prejuicios que separa a los profesores de los investigadores.

Aquel proyecto reformista también siguió inconcluso por causa de factores casi enteramente endógenos, sea por la inercia, sea por la conveniencia "autónoma" de las comunidades políticas universitarias, de cada uno de los claustros y de sus gobiernos. *Nuestras paradojas reformistas,* como podríamos denominarlas, surgieron así

de la confluencia de intereses corporativos, distorsiones y prejuicios propios. Sin embargo, fue el alto grado de autonomía de nuestras comunidades políticas lo que las hizo posibles, de allí su naturaleza paradojal. Me referiré aquí sólo a unas pocas, de las que el lector universitario sabrá encontrar ejemplos en abundancia. Por ejemplo, el núcleo liberal profesionalista que ha gobernado mayormente a las universidades públicas en estos cien años[13] nunca entendió del todo que era imprescindible ensamblar las profesiones con la investigación básica y aplicada, "dura" y "blanda", y con las disciplinas orientadas al desarrollo innovador y la transferencia. Los abogados, médicos, ingenieros y contadores que, en general, han gobernado las instituciones universitarias argentinas, casi como un reflejo de la conformación de las nuevas *elites* profesionales que también alimentaron a las dirigencias políticas, sociales y sectoriales en el siglo pasado, impusieron sus lógicas y sus números sobre el conjunto universitario, intrínsecamente heterogéneo, esto es, sobre todas las disciplinas con sus diversas tradiciones, estilos de trabajo, volumen y composición de sus matrículas, perfiles y horizonte laboral de sus graduados. Ese desequilibrio interno, que en las grandes universidades es muy manifiesto y ya crónico, refleja una visión de la universidad que es propia de una época que ya no es esta. Proviene de aquella que se inició con la Reforma, en la que las nuevas profesiones pugnaban por desplazar a las viejas concepciones del saber y la enseñanza heredadas del poder colonial, pero que cien años después se han convertido, con escasas excepciones, en una nueva *elite* conservadora. Ese desequilibrio interno refleja, además, una muy empobrecida visión de la *universitas*, antes la suma enciclopédica del conocimiento, hoy la posibilidad de la construcción interdisciplinaria de nuevas fronteras y capacidades.

Muchos universitarios todavía confunden la autonomía universitaria con la libertad de opinión de sus miembros y con la libertad de "cátedra" (un concepto este que empequeñece la dinámica de la enseñanza y desperdicia sus recursos, pero que, además, cristaliza un enfoque jerárquico y estanco del poder profesoral) o con la fragmentación de las "facultades" (estructuras muchas veces complementarias a la de las cátedras, cerradas sobre sí mismas y desintegradas del conjunto de la universidad). En síntesis, no se comprende que la autonomía es una potestad que sólo puede ser ejercida por sus comunidades institucionales completas, no por sus individuos o por cada una de sus corporaciones organizadas en facultades, o peor aún, por tales o cuales sectores que ocasionalmente la gobiernan, consolidando además la atomización de la autonomía. Esa confusión, sobre todo presente en las universidades más antiguas, de mayor tamaño y con un diseño institucional asentado en las cátedras y las facultades, asegura una posición cómoda a quienes tienen responsabilidades en los gobiernos universitarios, pero sobre todo produce una gran defección de la institución en su conjunto: no se emprenden proyectos integrales de transformación, actualización, desarrollo o intervención, mientras que cada sector de actividad y cada célula en el organigrama total se siente autorizado para diseñar estrategias, fijar prioridades o definir enfoques o líneas de acción sólo locales. Cuando no, simplemente, asientan sobre esa "autonomía parcelada" otra que es menos defendible aún: la de intentar imponer sus intereses (o sus números) a las demás. Cuando se ha impuesto esta visión distorsionada de la autonomía, las universidades se han convertido en confederaciones de facultades, con gobiernos internos también fragmentados y un gobierno central sin capacidad de incidir en la orientación de sus objetivos y en la ejecución de sus proyectos comunes. No es difícil advertir cómo esta distorsión debilita a la institución en su conjunto, y en qué medida compromete severamente la posibilidad de consolidar estructuras de gobierno compartidas entre ellas.

Siempre tuvo un gran sentido inspirador el reclamo político estudiantil de 1918 contra las "camarillas" que alimentan un poder universitario alejado de sus responsabilidades. Sin embargo, la consolidación de las organizaciones estudiantiles como un nuevo actor político, que

13 Para un relevamiento y análisis de las proveniencias disciplinares de los rectores de las universidades argentinas y de los presidentes del CIN entre 1985-2015, véase el estudio de Fabio Erreguerena (2017).

puede considerarse un efecto positivo del movimiento reformista desde el punto de vista de la construcción de ciudadanía, muchas veces ha estado acompañada de una mutación en su papel, que las ha llevado a sostener o incluso a integrar aquellas camarillas, antes que a combatirlas. Como consecuencia de ello, la distancia que separa a las organizaciones estudiantiles, incluyendo a todas aquellas que se reconocen herederas, de uno u otro modo, del movimiento reformista, respecto de los estudiantes a los que dicen representar, es el triste reflejo de otras formas de distorsión de las representaciones políticas, dentro y fuera de la universidad. Sólo que, en su caso, se trata de una distorsión flagrantemente antirreformista.

Por otra parte, el claro reproche de los reformistas al "olímpico" distanciamiento de la universidad respecto de la sociedad no siempre ha sido entendido de la manera honesta, seria y sostenida en el tiempo que se requiere de una institución con objetivos, responsabilidades y recursos públicos. En efecto, la extensión y vinculación con el medio, hasta hace relativamente pocos años, cuando no ha sido enfocada casi exclusivamente como una fuente complementaria para captar recursos, sobre todo en contextos de desfinanciamiento y penurias económicas, ha estado condenada al voluntarismo, la improvisación y la marginalidad, o más obscenamente todavía, al mero discurso oportunista. En este último caso, la retórica comprometida, con su variado espectro de formas discursivas: pronunciamientos, declaraciones, adhesiones, denuncias, proclamas, convocatorias, etc., que saturan el espacio de la palabra universitaria hasta tornarla inaudible, es muchas veces la única herramienta utilizada para conectar a la universidad con los problemas que preocupan a la sociedad. El tono y el contenido de esa retórica no sólo han sido directamente proporcionales a su inocuidad social, sino peor aún, han llevado al resultado paradójico de ahondar el distanciamiento y la incomprensión recíprocos.

Ahora bien, la enorme mayoría de los universitarios, cualquiera sea la autorrepresentación que nos hagamos de nuestras realidades y de nuestras aspiraciones, defendemos tanto la autonomía como el interés social de nuestra razón de ser. Dicho de otra forma, apenas podemos imaginar las consecuencias que se seguirían de perder el poder de elegir a nuestras autoridades, de definir nuestra organización académica, de tomar decisiones presupuestarias, etc. Del mismo modo, apenas podemos comprender que la sociedad en su conjunto y los gobiernos que la representan de modos diversos no valoren suficientemente todas las capacidades que derivan del conocimiento científico y de su transmisión. Sin embargo, las prácticas que han alimentado las paradojas mencionadas, entre otras tantas, parecen estar más firmes y consolidadas que nuestra voluntad efectiva para erradicarlas. El estilo muchas veces sólo reivindicativo o apenas defensivo que suele ser, además, el predominante en el discurso político de los universitarios, no es sino una manifestación degradada y meramente corporativa de la autonomía. Es evidente que si, en cambio, fueran sólo el efecto natural de un discurso y unas prácticas centralmente propositivas, innovadoras y críticas, revitalizaríamos no sólo aquel legado de apertura a la comunidad sino a la autonomía misma, porque sólo ellos la justifican plenamente.

En cualquier caso, y en medio de estos y otros avances y retrocesos, la Reforma fue convirtiéndose para nosotros, los universitarios cordobeses, en un poderoso *mito refundacional*, que vino a sustituir el mito de la *ciudad docta prerreformista.*[14] Para muchas universidades argentinas, creadas bajo su aliento, y para otras muchas latinoamericanas, fue, sin embargo, un *mito fundacional*. Los *mitos*, como se sabe, son una amalgama de significados en los que confluyen personajes, hechos y procesos históricos que a través de los inciertos caminos selectivos de la interpretación y la memoria, y más allá de su singularidad histórica, son capaces de cristalizar tanto un punto de ruptura sustantivo con la historia precedente, como, al mismo tiempo, de estimular suficientemente a las nuevas generaciones, permaneciendo activos en la memoria colectiva, sea como

14 En rigor, vino a superponerse con el de la ciudad docta pre-reformista, que todavía persiste. En Córdoba, los mitos más contradictorios conviven extrañamente.

programa, sea como utopía. Un mito logra esa potencia perdurable porque edifica ideales que trascienden a un acontecimiento y a un momento histórico particular. En el caso de la Reforma, el mito en cuestión está constituido tanto por el conjunto de aquellas ideas programáticas acerca del rediseño de la universidad, y, sin dudas también, por la épica juvenilista y el sentido utópico que las envolvió, como por el hecho evidente de que el conjunto de ideas que lo identifican se trascienden a ellas mismas. Este es, en mi opinión, finalmente, el mejor ingrediente del *mito reformista*, el menos dogmático y, por ello mismo, el más universitario: alentar a los universitarios a repensar siempre y a transformar siempre la universidad que tenemos la responsabilidad primaria o la autonomía de gobernar. Este significado positivo es el que hace todavía más absurda cualquier interpretación literal o cualquier defensa dogmática del programa reformista.

La universidad actual es, claramente, más compleja y heterogénea que la de 1918. Y aunque se ha producido mucha reflexión lúcida sobre la historia de la universidad posterior a la Reforma, tanto en nuestro país como en la región, sigue siendo opaca para los universitarios. Por esta razón y por aquellas paradojas, es todavía necesario estimular la reflexión crítica sobre la universidad, pero, sobre todo, por parte de ese peculiar "intelectual colectivo" que somos nosotros mismos. Inspirados por la lucidez y el ánimo crítico que inflamaba la prosa sarmientina, pero con ojos menos externos y voluntaristas, y despojados de cualquier autocomplacencia corporativa, deberíamos ser capaces de escribir otras páginas, como aquellas que el *Facundo* dedicó a la universidad monacal cordobesa, pero esta vez dedicadas a la compleja herencia de aquella rebelión reformista. Una reflexión así, que fuera capaz de mirar esa historia, ya no con un foco ilustrado como el de Sarmiento, pero tampoco animado por veleidades vanguardistas, propias de la cultura decimonónica que inspiraba a los jóvenes reformistas,[15] en suma, con un ánimo más colectivo que intelectual, podría estar en posición de comprender mejor cuáles son los caminos que se abren y cuáles los que todavía permanecen cerrados en nuestro horizonte cultural todavía "enclaustrado". Esa voz de muchos se atrevería por fin a "llamar a las cosas por su nombre", como reclamaba el *Manifiesto Liminar.* Aunque no lo parezca, una reflexión así sería el mejor homenaje a la Reforma, porque nos permitiría mirar a uno de nuestros mejores mitos con los pies puestos en el camino de su realización, y no como el escudo verbal, que usamos una y otra vez, para seguir mirando para otro lado, o como simples "máscaras para mantener encorsetada la acción en una inercia reproductiva" (Naisthat, 2012: 101-102). Ahora que la conmemoración ya pasó, es hora de retomar la tarea de repensar y de transformar la universidad.

15 Véase Rinesi (2012), para una semblanza del perfil cultural vanguardista, heroico y desinteresado que caracterizó a los jóvenes reformistas de Córdoba.

Referencias bibliográficas

Alderete, A. (comp.) (2012). El *Manifiesto Liminar.* Legado y debates contemporáneos. Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria argentina, 1985-2015.* Buenos Aires: Prometeo.

Naishtat, F. (2012). Inactualidad del *Manifiesto Liminar* como polaridad del Centenario largo. *El Manifiesto Liminar. Legado y debates contemporáneos* (pp. 101-106). Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Naishtat, F.; García Raggio, A. M. y Villavicencio, S. (2001). La universidad hoy: crisis de "esa buena idea". En F. Naishtat, A. M. García Raggio y S. Villavicencio (comps.), *Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades* (pp. 19-32). Buenos Aires: Colihue.

Rinesi, E. (2012). Jóvenes de ayer, jóvenes de hoy. *El Manifiesto Liminar. Legado y debates contemporáneos* (pp. 95-99). Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Sarmiento, D. F. (2000). *Facundo. Civilización o Barbarie*. Buenos Aires: Colihue.

Autonomía universitaria y autonomía de la ciencia: pasado y presente del legado reformista

Juan de la Cruz Argañaraz*

Introducción

Como una muestra de la estabilidad que alcanzó la autonomía universitaria en Latinoamérica, en la madrugada del 26 de octubre 1948 —treinta años después de la Reforma de Córdoba—, los tanques de guerra del ejército peruano destrozan la entrada de la Universidad de San Marcos. Las tropas ingresan para instaurar al nuevo rector: Pedro Dulanto (Ramírez Novoa, 1956: 119-121). La larga lista de estas escenas en distintas universidades llegaría a tornarse aburrida o siniestra. La violación de la autonomía de las universidades latinoamericanas ha sido y es una constante.

Generalmente narramos que la autonomía se logró *a partir* de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918. Este "a partir de 1918" fecha un inicio, pero la autonomía universitaria nunca ha terminado de consolidarse. Resulta evidente que la Reforma de 1918 aún no ha triunfado. La historia de esta lucha interminable hace interminable también el número de sus mártires. Aún mayor si se toma en consideración que en otros países el movimiento no fue llamado "Reforma universitaria" sino "Revolución universitaria", y generó partidos políticos y movimientos sindicales que ampliaron las miras iniciales del movimiento hacia un radical cambio de la sociedad y del Estado. En todos estos años, la lucha reformista dejó mártires desde México a la Argentina, en toda Latinoamérica. En el Perú, donde el movimiento tomó forma de lucha política, en 1932 fueron fusilados 6000 reformistas del APRA por la insurrección de Trujillo.

Intentaremos mostrar que tan violentos fenómenos sociales y políticos se enlazan y también se han producido contra la autonomía de la ciencia frente al poder religioso, político y económico. Esta autonomía tampoco ha sido lograda nunca y fue una vindicación implícita de la lucha reformista, en las consignas de modernización de la ciencia, la humanización e independencia de la actividad académica. Las precarias autonomías universitarias han sido, sin embargo, un resguardo de la actividad científica independiente, autonomizada de los mismos poderes de los que han debido resguardarse las universidades mismas.

Reforma y socialismo

Mucho, pormenorizado y polémico, se ha escrito sobre la Reforma Universitaria. Intentaremos exponer una perspectiva que ha sido poco abordada y que resulta fecunda, en nuestra opinión, para explicar algunas características de la Reforma en sí y el fenómeno de su impacto en Latinoamérica. Ambos fenómenos, se pueden ubicar en la estela del ascenso, difusión y proliferación de diversas concepciones de socialismo durante el siglo XIX y principios del XX. Veremos que esas concepciones también implican perspectivas sobre la autonomía de la ciencia.

Esta proliferación del socialismo en distintas formas está presente en los mentores de los reformistas como Manuel Ugarte, José Ingenieros, Juan B. Justo, Leopoldo Lugones, Alfredo Palacios, y de un modo más indirecto, incluso,

* Licenciado en Psicología. Se formó como psicoanalista clínico. Desde 1990 es docente en la Universidad Nacional de Córdoba, enseña Psicoanálisis y Psicopatología. Desde 2001 dirige equipos de investigación sobre epistemología e historia de la ciencia, realizando su tesis doctoral y dirigiendo otras. Publicó *El freudismo reformista (1926-1976) en la literatura y la política, la medicina y la psicología* (2007), *Psicopatología y psicoanálisis: una perspectiva desde Lakatos* (2007) *y Ruptura y continuidad de Lacan con Freud* (2012).

en el mismo Hipólito Yrigoyen. Está constatado el vínculo entre intelectuales de toda Latinoamérica desde mucho antes de la Reforma (Argañaraz et ál., 2007). Pero aquellos "socialismos" no tenían las resonancias que actualmente tiene el término. Del mismo modo que en la actualidad argentina el término "radical" no sugiere lo mismo que en 1915 cuando, sin voto universal y secreto, los "radicales" se veían obligados a enfrentar cada acto electoral, con voto cantado, armados hasta los dientes y dispuestos a enfrentarse a balazos.

Con posterioridad a 1918, comienza en el mundo un proceso de hegemonía del socialismo. Primero, en su versión marxista y, además, y específicamente, en su versión marxista-leninista, con el triunfo de la Revolución rusa. No era así en 1918, donde la reciente aventura "maximalista", como se traducía entonces "bolchevique", se consideraba precaria y era observada con simpatía o apoyada por un conjunto de tendencias socialistas de diversa índole. De este modo, los mismos líderes de la Reforma muestran fuertes diferencias posteriores, entre otros tópicos, por su posición ante el marxismo-leninismo. De los líderes reformistas de Córdoba, Deodoro Roca se compromete con el marxismo-leninismo pero, haciendo un breve paso por el Partido Socialista, nunca integra el Partido Comunista como sí lo hace Gregorio Bermann. Al Partido Socialista sí se integrarán, siendo importantes dirigentes, Jorge y Arturo Orgaz. El tema y problema del humanismo ateo, presente en el socialismo reformista, quedará paulatinamente borrado en las versiones leninistas: stalinistas, trotskistas o maoístas. La huella de esta contradicción entre el humanismo reformista y el marxismo leninismo puede rastrearse en los escritos de autores específicos como Gregorio Bermann o Haya de la Torre.

Para 1918, en ese contexto mundial de ascenso de las luchas y agremiaciones obreras, incluso del socialismo cristiano, el consenso intelectual consistía en que algún socialismo era, sin duda, el sistema razonable y deseable para la organización de las sociedades humanas. Esto se expresaba en la consigna general "socialismo o barbarie". En este marco es que surge la Reforma de Córdoba, y en este contexto general, en la concepción de universidad que la Reforma del 18 intentó conquistar y difundir, la autonomía de la ciencia frente al poder era una obviedad implícita. En dicha concepción, la extensión universitaria ponía al servicio del pueblo esa actividad científica que no dependía de los lineamientos de religiones, poderes económicos, ni tampoco de presiones de poderes políticos. Esta idea de universidad y de ciencia, aunque siempre ha estado asociada al pensamiento de izquierda, es frontalmente incompatible con la versión del socialismo que termino consolidándose en la URSS y la Europa Oriental bajo su hegemonía.

En estas otras universidades se formó el húngaro Imre Lakatos, ahora célebre epistemólogo de la matemática. Los avatares de la vida y pensamiento de Lakatos concluyen en una filosofía de la ciencia donde se realiza una sólida, permanente y vehemente defensa de la autonomía de la ciencia contra la intromisión de cualquier poder. Integraremos sus desarrollos epistemológicos al amplio marco de la discusión actual sobre el lugar de la universidad en la sociedad y al debate sobre el porvenir del socialismo.

En el dogma marxista-leninista que consolidó el stalinismo, se forman cientos de universitarios y entre ellos este húngaro. Joven héroe de la resistencia contra el nazismo, con su madre y abuela exterminadas en Auschwitz, Lakatos es dirigente y teórico del Partido Comunista húngaro y, en 1947, se lo nombra alto cargo en el Ministerio de Educación de la República Popular (Longan, 1998; Worrall, 2001). En 1949, encontrándose en Moscú, lo interrogan las autoridades stalinistas. Un año después se lo acusa de "revisionismo" y es "internado" por tres años en el peor campo de concentración de Hungría. Cuando lo liberan, en 1953, consigue trabajo como traductor accediendo a bibliografía de Occidente. Allí se produce la lectura de un texto sobre filosofía política, *La sociedad abierta y sus enemigos*, de Karl Popper. En 1956, Lakatos es coautor de la declaración del Comité Nacional de la Academia de Ciencia de Hungría por la libertad de la ciencia frente a la política y la moral, y en particular la libertad

de los científicos húngaros frente al stalinismo (Motterlini, 1999a: 4). Ese año comienzan a gestarse los levantamientos húngaros contra la dominación de la URSS. La policía secreta sigue vigilando a Lakatos. Al enterarse de que podría ser nuevamente arrestado, huye del país pasando a Viena, y poco después los tanques rusos entran a sangre y fuego. De Viena, pasa a Inglaterra, y comienza a estudiar con Popper. La formación marxista de Lakatos persiste y puede constatarse en su obra posterior. Aún en 1961, discute explícitamente con su maestro Popper con argumentos de tal perspectiva (Lakatos [1961] 1987: 171). Desde entonces desarrolla el "falsacionismo sofisticado", una epistemología centrada en la autonomía de la comunidad científica.

Defenderé la conjetura de que *La sociedad abierta y sus enemigos* —obra en que Popper aborda la filosofía política más que la epistemología— produjo en aquel Lakatos, dirigente comunista de Hungría, la reapertura de una polémica cerrada por la elevación a dogma sagrado de toda la obra de Lenin, especialmente entre ella *Materialismo y empiriocriticismo*, de 1908. Intentamos exponer y reabrir esa polémica mostrando cómo Sigmund Freud y su influencia en los reformistas de Córdoba quedaron implicados.

El marxismo en 1900: Hegel o Kant

Dicen Laclau y Mouffe: "En 1898, Thomas Masaryk acuñará una expresión que pronto habría de popularizarse: la 'crisis del marxismo'. Esta crisis, constituirá el trasfondo de todos los debates marxistas desde fines del siglo hasta la guerra" (1987: 35).

En esa crisis se enmarca *Materialismo y empiriocriticismo.* Atribuyéndose el designio de "salvar a Marx" de la distorsión de otros autores que intentan desarrollarlo y mejorarlo, Lenin acusa de antimarxistas y de traicionar el materialismo a muchos autores diversos. Con las armas que ha podido reunir en su formación fuertemente autodidacta, Lenin dirige una diatriba contra autores bolcheviques rusos, junto a filósofos como Avenarius, epistemólogos y hasta físicos de la época como Poincaré, Duhem y muchos otros. Pero fundamentalmente el libro está dirigido contra un solo autor: Ernest Mach, quien desarrolla el empirismo crítico que Lenin rastrea implícito en muchos otros, debido a la enorme influencia de Mach en los científicos pero también en marxistas germanos y austríacos y en bolcheviques.

Sin dedicarse a la política, la obra de Mach funda la actual epistemología y, entre otros aspectos, realiza el ataque sistemático contra la dogmatización científica del newtonismo que, alentando a los jóvenes físicos, produce la revolución de la teoría de la relatividad (Díez y Lorenzano, 2002: 13). Su perspectiva generó obras como las de Freud, Einstein —filiados a su epistemología— y el neopositivismo lógico. Su gravitación en las polémicas del marxismo fue determinante de lo que se denomina "austromarxismo", cuyos autores lo toman como referencia central.

> En su nota necrológica sobre Max Adler, Otto Bauer se refería en estos términos a los comienzos de la escuela: "Mientras que Marx y Engels comenzaban con Hegel, y los marxistas posteriores con el materialismo, más recientemente los austromarxistas tuvieron como punto de partida a Kant y Mach" (Laclau y Mouffe, 1987: 53).

Generalmente se integra en este grupo las obras de Otto Bauer, Karl Renner, Max Adler —que desarrolla el Código de Ética socialista del "hombre nuevo"—, Rudolf Hilferding y Víctor Adler, caracterizándolos por un rechazo, proveniente de Mach, hacia la dialéctica hegeliana presente en Marx. En su actividad política, los austromarxistas ganaron la administración de varios municipios de Austria, entre ellos Viena (la llamada "Viena roja"), y a pesar de las diatribas de Lenin en su contra, apoyaron en 1917 la Revolución bolchevique. Es interesante el relato autobiográfico de Trotski sobre su encuentro con los austromarxistas, que le producen primero admiración y luego repulsión. Personas extraordinariamente cultas, dice, "sabían más que yo de muchas cosas". Eruditos de *El capital,* conocedores profundos de Marx y Engels,

vivían, según Trotski, apaciblemente como burgueses: preocupados por la ética, la teoría del equilibrio aplicada a la sociedad y las clases sociales, el lugar de la religión en la sociedad comunista (Trotski, 1960: 217-225). Sin embargo, la vida de algunos de ellos no parece haber sido tan apacible como quiere destacar Trotski. Friedrich Adler, que había consagrado un libro a la concepción de Mach (Herrera, 1997), asesina en 1916 al conde Stürgkh, primer ministro de la monarquía, como protesta contra la guerra. Años después Rudolf Hilferding fue perseguido por toda Europa hasta que la Gestapo consigue asesinarlo en París en 1941.

En los debates actuales sobre el porvenir del socialismo, se ha vuelto a reconocer la importancia y originalidad de los desarrollos teóricos del austromarxismo en tres aspectos:

> las iniciativas que intentaban limitar el área de validez de la "necesidad histórica"; las que intentaban diversificar los frentes de lucha [...] y las que se esforzaban en pensar de manera no reduccionista la especificidad de posiciones de sujeto distintas de las de clase. El repensamiento del marxismo en clave kantiana producía varios efectos liberadores: ampliaba la audiencia del socialismo en tanto la justicia de sus postulados podía plantearse en términos de una universalidad [...]; rompía con la concepción naturalista de las relaciones sociales [...]; finalmente, permitía ver al campo propio de la infraestructura como a un área cuya constitución dependía de formas de conciencia y no del movimiento, naturalísticamente concebido, de las fuerzas de producción (Laclau y Mouffe, 1987: 55).

Esta apertura teórico-cultural que se proponía unificar los resultados de la teoría marxista con los trabajos filosóficos y científicos de la época, era en verdad imitada por los bolcheviques rusos que ataca Lenin. Los machistas Lunacharski, Bogdánov y Bazárov publican en 1908 *Ensayos sobre la filosofía marxista*, donde se promueve el pensamiento de Mach y su filosofía de la ciencia como medio para desarrollar el comunismo. Las consecuencias eran muchas y diversas: consistían básicamente en reemplazar a Hegel por Kant en los fundamentos del marxismo. Muy por el contrario, con posterioridad a *Materialismo y empiriocriticismo*, Lenin profundiza sus lecturas de Hegel y, con el paso del tiempo, la polémica con Mach se cancela por la hegemonía del marxismo-leninismo en la que se forma Lakatos.

Popper contra Hegel

Una de las consecuencias de esta elección de Kant o Hegel[16] en los austromarxistas consistía en modificar radicalmente la perspectiva de la práctica política cotidiana y el lugar de la ciencia en el socialismo. Allí es donde este debate se articula en Lakatos con su experiencia como científico de una sociedad stalinista y su lectura de *La sociedad abierta y sus enemigos.*

Esta obra consiste en una prolija exposición, análisis y extensa crítica a Platón y Hegel, enlazados en un elemento, el "historicismo" que, en el sentido de Popper, es la afirmación de que en la historia existe un grupo, pueblo, raza, casta o clase social "predestinada" por una ley ineluctable. Este elemento hegeliano está presente en Marx pero toma su fundamento en leyes económicas. Es aquello que lo conducía a concluir, a su entender "racional" y "científicamente", que la revolución socialista se produciría en los países con concentración de clase obrera y desarrollo capitalista. Esto significaba: no en Rusia. Es Lenin quien, "revisa" y "reforma" el marxismo para justificar la viabilidad de una revolu-

16 Más específicamente, la elección consiste en: o tomar el Hegel modificado por Marx, que obviamente ya no es Hegel, o tomar el Kant modificado por Mach, que igualmente ya no es Kant. Ya es un lugar común indicar que el pensamiento kantiano estaba profundamente imbuido de Newton, y es a la física y epistemología newtoniana a la que Mach dirige su crítica, alentando a los jóvenes físicos a demolerla. Este aliento está explícitamente reconocido por Einstein en sus cartas. Era razonable para los austromarxistas preguntarse si no había que corregir en el marxismo algo del oscuro "panteísmo" religioso hegeliano filtrado en él; de hecho, esa es la opinión de Freud en una breve referencia.

ción en Rusia, y de ahí el término aclaratorio de marxismo-leninismo. Paradójicamente, en vez de defender sus reformas y revisiones al marxismo, Lenin sostiene que encarna el verdadero espíritu de Marx y Engels y, en *Materialismo y empiriocriticismo,* forja con estas palabras justamente, *reformismo* y *revisionismo*, los dos epítetos para descalificar a sus contrincantes teóricos. Su argumento es que los que revisan y reforman a Marx, discutiendo la presencia de Hegel en el "materialismo dialéctico", introducen elementos idealistas presentes en el neokantismo. A nivel de estrategia argumentativa, Lenin no hace explicita su revisión y reforma de Marx para contraponer a las de otros autores, sino que realiza lo que podríamos llamar una operación de autolegitimidad.

Esos epítetos de *revisionismo y reformismo* del materialismo dialéctico, se constituyen en los "estigmas" que la Inquisición stalinista buscará con fervor, ya no como otrora en el cuerpo, sino en el texto de cualquier autor, científico o docente universitario. Este es el estigma que le es aplicado a Lakatos: *revisionismo*. Esos estigmas indicaban que el escritor, mostrando contradicciones, debilidad de argumentos o cualquier otra dificultad de un texto "sagrado", buscaba atacar a la Revolución infectando el dogma proletario. Años después, en *La responsabilidad social de la ciencia*, Lakatos va a explicitar el estrecho vínculo que él percibió, a posteriori, entre el hegelianismo y el fenómeno del stalinismo.

La Reforma y el ideal Latinoamericano

Desde José Carlos Mariátegui a Saúl Taborda, Deodoro Roca y otros reformistas, un tópico está implícito permanentemente: la decadencia de Europa y el hombre europeo. La asimilación particular que se realiza de Nietzsche y Freud, explícita al menos en Mariátegui y Roca apuntan a desarrollar un nuevo modelo de sociedad y de hombre: el "Hombre Nuevo" latinoamericano que cancele la decadencia del viejo continente. Tanto Freud como Nietzsche son fervorosos lectores de Mach. Freud, adoptando sus principios epistemológicos; Nietzsche, elucubrando el lugar de la ciencia —en un período específico de su obra—. Es en esa constelación de temas y problemas que se concibe la autonomía universitaria. El debate entre empiriocriticismo y austromarxismo, por un lado, y leninismo, por otro, tiene su correlato en Latinoamérica y explica con una mayor perspectiva,[17] porque aquí los partidos comunistas, que acusaban a Mariátegui de "marxista nietzscheano", condenaron la Reforma Universitaria y los movimientos que generó (Argañaraz et ál., 2007). El "reformismo" en los ideales universitarios de 1918 sigue aún despertando desconfianza o franca irritación en movimientos políticos de izquierda, incluso a veces de buena fe. Se sospecha que son ideales burgueses o pequeñoburgueses que intentan usar a la universidad y a la ciencia para atrincherarse contra los cambios económicos y sociales que conlleva un Estado socialista radical. Por eso es fundamental contextualizar la proliferación de "socialismos" en la época y el constante debate de cómo debía estructurarse esa sociedad hipotética que, para los reformistas, era la futura Latinoamérica unida. La Reforma está profundamente impregnada de los valores de libertad de pensamiento, de investigación y de cátedra, elementos más cercanos al austromarxismo que a la "policía del pensamiento" que ejercían Lenin y Stalin sobre la ciencia, el arte y el pensamiento, aun el extremadamente específico de una ciencia particular.[18]

Discusión de conclusiones: los vasallajes de la universidad y de la ciencia

Llegando a este punto de los avatares y versiones del marxismo, es lícito preguntarse si Lakatos, con su defensa vehemente de la autonomía de la ciencia, no restablecía la perspectiva primera y elemental del mismo Marx sobre la actividad científica que nos dice en *El capital*:

17 Ya que pueden desarrollarse otras explicaciones más locales sin este marco internacional.

18 No puede evitarse la pregunta sobre ¿qué puede haber entendido Lenin del célebre "problema de Duhem", actual "problema de Duhem-Quine", que desvela aún a lógicos y epistemólogos? ¿Qué habría dictaminado sobre el teorema de Gödel o el continuo de Cantor?

> En economía política, la *libre investigación científica*[19] tiene que luchar con enemigos que otras ciencias no conocen. El carácter de la materia investigada levanta contra ella las pasiones más violentas, más mezquinas y más repugnantes que anidan en el pecho humano: las furias del interés privado (Marx [1867] 1966: XV).

Las furias del interés privado parecen tener el dominio de la investigación científica en muchos países actuales bajo la forma de fundaciones de multinacionales o por su influencia en la administración de los fondos de los gobiernos o sus agencias. Estos intereses terminan determinando qué se investiga y qué no. Los científicos quedan así expuestos a un vasallaje semejante al que han sufrido ya en todas las épocas. Desde la esclavitud de los sabios egipcios en Grecia, los griegos en el Imperio romano, a las persecuciones de los monarcas que intentan tener a Avicena como médico, la obediencia a los caprichos de los mecenas o las consabidas persecuciones medievales. La historia de la ciencia, muestra el esfuerzo permanente de distintos poderes para ubicar bajo su vasallaje a los científicos y a la ciencia. Dice Lakatos:

> La ciencia consiguió su autonomía en larga lucha con la Iglesia, dejando a la Iglesia y a los no científicos decidir las cuestiones acerca de Dios, la moralidad y la política, pero manteniendo una regla de razón y experimento siempre que estuviera implicada la verdad fáctica sobre el universo ([1970] 1987: 339).

La sociedad actual le otorga a la ciencia esa compleja y pesada función de juez imparcial sobre la verdad fáctica. Los tribunales no se expiden si no hay un informe de un científico, la ciencia determina si un alimento puede ser consumido, cuándo y cómo. Una universidad es convocada y su informe científico puede destruir una fábrica dedicada a producir cierta mercancía si se juzga científicamente que ella es contaminante.

Esta defensa de la autonomía de la ciencia enfrenta a Lakatos incluso con la epistemología de su maestro Popper, ya que el húngaro considera que el estrecho concepto de "pseudociencia" popperiano se presta a ser usado también como "estigma" en Occidente. Dice Lakatos:

> La teoría de Copérnico fue condenada por la Iglesia católica en 1616 porque supuestamente era pseudocientífica. [...] El Comité Central del Partido Comunista soviético en 1949 declaró pseudocientífica a la genética mendeliana he hizo que sus defensores, como el académico Vavilov, murieran en campos de concentración [...] Las instituciones liberales de Occidente también ejercitan el derecho de negar la libertad de expresión cuando algo es considerado pseudocientífico (1973: 16).

Es desde esta perspectiva que Lakatos se queja amargamente, cuando participa en un coloquio sobre *lo que la ciencia le debe a la sociedad,* invirtiendo el planteo: no es la responsabilidad social de la ciencia la que hay que cuestionar, sino la responsabilidad de la sociedad con la ciencia:

> los científicos, en cuanto ciudadanos, tienen la responsabilidad [...] de velar porque la ciencia sea aplicada a fines sociales y políticos correctos. [...] en mi opinión, se trata de una cuestión a ser determinada en el Parlamento. [...] estoy a favor de utilizar la ciencia de modo que sirva a la anticontaminación en lugar de servir a la contaminación, y que sirva para la defensa de la libertad en lugar de servir a la subyugación de la gente más débil ([1970] 1987: 341-342).

Pero, en tanto científico, su responsabilidad y función social es justamente buscar la verdad:

> Marcuse afirma que la idea de que el objetivo de la ciencia pura es la verdad, independientemente de sus consecuencias sociales, es una idea peligrosa. Según la Nueva Izquierda, deberían ser detenidos ciertos tipos de investigación, como la

19 El destacado es de Marx. Debo la atención sobre esta cita al economista R. Thieme.

> física nuclear y la genética. La autonomía de la comunidad científica debe ser destruida. Es la sociedad quien debería determinar por completo la elección de problemas por parte del científico, prohibir unos y financiar pródigamente otros. La búsqueda de la verdad no tiene ningún valor autónomo.
> [...] En mi opinión es la sociedad quien tiene una responsabilidad: la de mantener la tradición científica ([1970] 1987: 341).

En el campo de la psicología, las "furias del interés privado" se abaten desde hace décadas. La escandalosa compra de acciones de las empresas psicofarmacológica por parte de testaferros de "expertos" que debían discutir el *Manual de Diagnóstico Estadístico* (DSM V) y la descalificación del mismo por parte de entidades estatales norteamericanas son una muestra más de la necesidad de la autonomía de la ciencia para la supervivencia, incluso de la especie. Un experto internacional, de una concepción teórica opuesta a la nuestra, nos dice: "El sistema DSM es un complejo de intereses económicos, ideológicos y políticos... Representa la antítesis del conocimiento científico" (Peralta, 2004: 71). Puede imaginarse fácilmente la infinidad de consecuencias que posee un nomenclador internacional de los trastornos mentales en la vida cotidiana de la sociedad. A nadie escapa que, a través de ellos, se influye en los métodos de un psicólogo que en sus peritajes judiciales determina si una persona ha abusado sexualmente de su pequeño hijo o si debe privarse a un ciudadano de la administración de sus bienes. El cientificismo reinante, en el sentido de culto vacuo a los procedimientos y los métodos en el llamado mundo desarrollado, resulta sintomático. Parece contraponerse al hecho de que la ciencia, bajo el capitalismo global, ya no es confiable en sus afirmaciones fácticas, es decir, es difícilmente ciencia.

Aunque sin un objetivo epistemológico, para una importante recopilación de ejemplos sobre estos "resultados científicos" del capitalismo neoliberal, fundamentalmente en el área de ciencias sociales, basta consultar el trabajo de Atilio Borón (2008), quien también subraya la articulación de esas prácticas científicas, rituales metodológicos y procedimentales con resultados preconcebidos para el interés privado, con la pérdida de autonomía en las universidades. Por otros medios, pero la libertad académica y científica quizás ha perdido tanto en el neoliberalismo global que aún domina la mayoría de las universidades de Latinoamérica como bajo el stalinismo. Dice Borón:

> Si todas las consideraciones previas son tomadas debidamente en cuenta será fácil comprender que, aquello que en las décadas de 1980 y 1990 se conocieron por "reformas" en las universidades, en rigor de verdad fueron salvajes "contrarreformas", hábilmente vendidas por la propaganda neoliberal como si se tratasen exactamente de lo contrario (2008: 20).

A nadie se le ocurriría que un funcionario de la justicia recibiera subsidios de los ciudadanos cuya culpabilidad debe juzgar. La autonomía de la actividad científica es actualmente imprescindible para la sociedad e incluso, debido a la incidencia de la actividad humana en el planeta, para la vida civilizada. La autonomía de las universidades está estrechamente ligada a la autonomía de la ciencia. La última dictadura militar argentina, dentro de la enseñanza universitaria, persiguió con afán destruir la "ciencia judía", prohibiendo a Einstein y a Freud. Persiguió al marxismo-leninismo infiltrado en la enseñanza de la matemática a través de la teoría de conjuntos de Cantor. Igualmente persiguió a otros entes sólo existentes en sus mentes perseguidas.

Lakatos parece establecer una perspectiva en la cual la actividad de la ciencia se asemeja a la administración de justicia: una comunidad meritocrática de expertos independientes del poder económico, político y religioso a la que *la sociedad debe darse* para establecer, del mejor modo posible, la realidad fáctica cuyo juicio es de consecuencias inestimables en la vida de las personas y la civilización. En su cruzada contra el cientificismo y en su defensa de la libertad de pensamiento, el reformismo rubricaría seguramente esta posición.

Es de esperar que las experiencias socialistas del siglo XX —con sus dificultades, avatares y degeneraciones, y los sufrimientos que produjeron en personas concretas— no sean dejadas de lado al repensar las formas en que el socialismo debe plasmar en el siglo XXI sus principios, en nuevas experiencias de aplicación. Los jóvenes países de Latinoamérica tienen una tradición común en la Reforma del 18 y unas experiencias previas que no deberían desestimar.

Referencias bibliográficas

Argañaraz, J. et ál. (2007). *El freudismo reformista.* Córdoba: Brujas.

Borón, A. (2008). *Consolidando la explotación. La academia y el Banco Mundial contra el pensamiento crítico.* Córdoba: Espartaco.

Gálvez, M. (1945). *Vida de Hipólito Yrigoyen.* Buenos Aires: Tor.

Herrera, C. M. (1997). Kelsen y el socialismo reformista. *Revista de Estudios Políticos.* Recuperado de dialnet.unirioja.es.

Katz, C. (2008). *Hipótesis revolucionarias.* Recuperado de http//katz.lahaine.org.

Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia.* Madrid: Siglo XXI.

Lakatos, I.

(1987) [1961]. Necesidad, Kneale y Popper. *Matemáticas, ciencia y epistemología.* Madrid: Alianza Editorial.

(1987) [1971]. *Historia de la ciencia y sus reconstrucciones racionales.* Madrid: Tecnos. Edición en castellano del simposio en memoria de Rudolf Carnap de 1970.

(2002) [1973]. Ciencia y pseudociencia. *Escritos filosóficos I.* Madrid: Alianza Editorial.

(1987) [1970]. La responsabilidad social de la ciencia. *Matemáticas, ciencia y epistemología.* Madrid: Alianza Editorial.

La Rocca, T. (2001). *Max Adler e Otto Bauer. Il fenomeno della religione nel austromarxismo.* Lecce: Milela Edizioni.

Longan, J. (1998). Lakatos in Hungary. *Philosophy of the Social Sciences,* 28(2), pp. 244-311.

Marx, C. (1966) [1867]. *El capital*. México: FCE.

Motterlini, M.

(1999a). Reconstructing Lakatos. *Discussion Paper Series DP 56/01.* Centre for Philosophy of Natural and Social Science. Londres: Max Steuer Editor.

(ed.) (1999b). *For and Against Method. Including Lakatos's Lectures on Method and the Lakatos-Feyerabend Correspondence*. Chicago: University of Chicago Press.

Peralta, V. (2004). Estamos anclados en sistemas nosológicos caducos. *Vertex. Revista Argentina de Psiquiatría, XV(55).*

Popper, K. (1967). *La sociedad abierta y sus enemigos.* Buenos Aires: Paidós.

Ramírez Novoa, E. (1956). *La Reforma Universitaria.* Buenos Aires: Atahualpa.

Rosenberg A. (1966) [1937]. *Democracia y socialismo. Aporte a la historia política de los últimos 150 años.* Buenos Aires: Claridad.

Trotski, L. (1960). *Mi vida.* México: Compañía General de Ediciones.

Worrall, J. (2001). De la matemática a la ciencia: continuidad y discontinuidad en el pensamiento de Imre Lakatos. En W. J. González Fernández (comp.), *La filosofía de Imre Lakatos: evaluación de su propuesta.* México: UNED.

Identidades y tradiciones de los reformistas argentinos: del entusiasmo bolchevique al latinoamericanismo antiimperialista

Natalia Bustelo*

A mediados de junio de 1918, los reclamos que venían manteniendo hacía meses los estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba con las autoridades desembocaban en la toma del Rectorado, varias manifestaciones y una prolongada huelga, conflictos que hoy asociamos al inicio de la Reforma Universitaria.

La Argentina se organizaba desde hacía dos años bajo un régimen democrático-liberal. En 1916, la elite político-económica que había consolidado un Estado nacional de carácter oligárquico perdía las elecciones y transfería la presidencia a Hipólito Yrigoyen, el líder de la Unión Cívica Radical. Si bien durante los seis años de su mandato tuvieron lugar las brutales represiones conocidas como la Semana Trágica (1919) y la Patagonia Rebelde (1921), Yrigoyen ensayó un rol de mediador en varios conflictos tanto obreros como estudiantiles. A comienzos de 1918 recibía en la casa de gobierno a los jóvenes que, en representación de los estudiantes de la pequeña UNC —donde cursaban apenas quinientos jóvenes—, reclamaban una educación menos católica y conservadora. Haciendo lugar al reclamo estudiantil, en abril el presidente radical decretaba la que sería la primera intervención de la UNC. La comisión interventora, presidida por el abogado y político Nicolás Matienzo, establecía unos nuevos estatutos universitarios a partir de los que eran removidos de sus cátedras y cargos de gestión varios profesores, se disolvían las academias vitalicias que gobernaban las tres facultades (Ingeniería, Medicina y Ciencias Jurídicas) y se llamaba a elecciones de autoridades, bajo una disposición que por primera vez otorgaba voto a todos los profesores titulares.

Las elecciones de los decanos se realizaron sin mucho conflicto. Sería ante la elección del rector que estallaría la Reforma. Cuando los reformistas supieron que el rector electo había sido Antonio Nores —representante de la elite católica-conservadora que venía gobernando la UNC y que tenía su órgano de expresión en el diario *Los Principios*—, ingresaron al salón rectoral e impidieron la firma del acta que debía legitimarlo en el cargo. Seis días después comenzaba a circular el célebre *Manifiesto Liminar,* primero en *La Gaceta Universitaria*. *Órgano de la Federación Universitaria de Córdoba* y luego en distintos periódicos estudiantiles y político-culturales de la Argentina y de países cercanos. Allí los federados explicaban “a los hombres libres de América” —en la prosa lírica del joven abogado Deodoro Roca— que la revuelta había roto la última cadena que en pleno siglo XX ataba a Córdoba “a la antigua dominación monárquica y monástica” e incluían esa batalla dentro de un largo combate a favor de una universidad laica y democrática —combate al que pronto se uniría la lucha por la emancipación social—.

Semanas después, Yrigoyen asignaba los recursos financieros para que llegaran a la convulsionada ciudad de Córdoba sesenta delegados

* Doctora en Historia (UNLP), profesora de Filosofía (UBA) y magíster en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural (IDAES/UNSAM). Es investigadora asistente del Conicet, sede CeDInCI. Allí coordina el Seminario Permanente de Historia Intelectual e integra el consejo académico del portal *AmericaLee.* Además es docente de Pensamiento Argentino y Latinoamericano (Filosofía, UBA) y de Historia Argentina I (Historia, UNSAM). Investiga sobre las revistas político-culturales argentinas de la primera mitad del siglo XX y la relación entre filosofía y política en el mismo período. Es autora de *Todo lo que necesitás saber sobre la Reforma Universitaria* (Paidós, 2018).

estudiantiles de las nuevas federaciones universitarias de Buenos Aires, La Plata, Tucumán, Santa Fe y Rosario.[20] Estos debían discutir, en el marco del Primer Congreso Nacional de Estudiantes, los proyectos de democratización universitaria. En agosto el presidente emitía un decreto que obligaba a las universidades a reformar sus estatutos para disponer, entre otras reformas, la asistencia no obligatoria de los estudiantes a clases, la libertad de cátedra, un nuevo régimen de concursos docentes y la representación de los estudiantes en el gobierno universitario. Pero sería a fines de septiembre cuando se destrabaría el conflicto en la UNC, ya que, luego de una breve y resonante ocupación estudiantil de la Universidad, Yrigoyen envió la segunda intervención y se realizaron nuevas elecciones de autoridades.

El congreso estudiantil había precisado el "contenido orgánico" de la Reforma y sugería que, dada la predisposición favorable a los reformistas que manifestaba Yrigoyen, en un corto plazo las universidades comenzarían a regirse por ese contenido y la Reforma quedaría realizada. Pero, por un lado, aparecían reclamos reformistas en diversas facultades y escuelas secundarias, y la resistencia del presidente de la Universidad Nacional de La Plata, Rodolfo Rivarola, a otorgar voz y voto a los estudiantes en el gobierno universitario abría en 1919 un nuevo conflicto de resonancias nacionales. Por el otro, la Reforma estaba lejos de haber concluido para quienes creían que el nuevo movimiento estudiantil debía trascender la esfera de la educación para incorporar al estudiante como un sujeto más de la escena política. De modo que la primera escisión que se registró en el movimiento reformista fue entre los profesores y grupos estudiantiles que proponían una definición institucionalista —que ceñía la Reforma a una renovación de las casas de estudio según los criterios democráticos y científicos definidos en el congreso estudiantil y apoyados por Yrigoyen— y una definición política —que señalaba al estudiante como un nuevo sujeto social que debía reclamar no sólo universidades reformadas sino también sociedades más democráticas y justas—. Sin duda, al interior de esa definición política se abría un amplio abanico de apuestas en disputa.

La proyección revolucionaria de la Reforma

Para 1918 el Partido Demócrata Progresista (PDP) contaba con las simpatías de varios jóvenes universitarios y desde su rivalidad con el "personalismo faccioso" de la Unión Cívica Radical intentó articular, bajo el liderazgo del joven abogado Julio V. González, una juventud que defendiera la Reforma Universitaria y al mismo tiempo se reconociera como el sector medio encargado de evitar los conflictos sociales y las injusticias que sufrían los trabajadores (González, 1932). De ese intento quedaría la Declaración de la Juventud Demócrata Progresista, puesta a circular en septiembre de 1923, y algunas iniciativas cordobesas, pero el comienzo de la década del treinta encontraría a González y a otros demócratas progresistas en las filas del Partido Socialista (PS). La dirigencia del PS, ya ante las primeras noticias del conflicto estudiantil cordobés, había saludado y apoyado la Reforma, tanto desde *La Vanguardia* (el órgano más importante del partido) como desde las bancas que ocupaban los seis diputados nacionales —incluso dos de ellos, Mario Bravo y Juan B. Justo, realizaron en 1918 breves viajes a Córdoba para participar de las manifestaciones— (Ratto, 2018). Y en ese apoyo la dirigencia realizaba su prescripción política: la Reforma era un movimiento liberal y progresista que, en su enfrentamiento con la universidad arcaica, debía confluir con la fracción política argentina que desde fines del siglo XIX apostaba por un cambio progresivo hacia el socialismo, esto es, un socialismo que debía

20 La Universidad de Buenos Aires contaba para 1918 con casi cinco mil estudiantes y, junto a la de Córdoba y La Plata —donde estudiaban cerca de setecientos jóvenes—, tenía un carácter nacional. Mientras que en la UBA y en la UNC primaba la formación en profesiones liberales (abogacía, ingeniería y medicina), la Universidad Nacional de La Plata combinaba carreras profesionales con algunas de orientación técnica o científica. Las pequeñas universidades de Santa Fe (con sede en la ciudad de Santa Fe y en Rosario) y de Tucumán tenían un carácter provincial e impartían educación técnica ligada a la producción regional. La nacionalización de ambas estuvo en el centro de las campañas reformistas y fue conseguida en la década del veinte.

priorizar la educación del pueblo y la sanción de leyes orientadas a erigir una sociedad sin explotados ni explotadores (Aricó, 1999: 109-110).

A distancia de aquellas dos apuestas, otros socialistas y los anarquistas alentaban la convergencia de la Reforma con la revolución social. Tanto los socialistas que formaban la fracción Claridad dentro de ese partido como los que lo habían abandonado para fundar el Partido Socialista Internacional (devenido poco después Partido Comunista) bregaban por un movimiento reformista que se sumase a la era emancipatoria que había abierto Rusia en 1917. También los anarquistas argentinos —que, en su mayoría, apoyaron la revolución bolchevique hasta entrada la década del veinte— propusieron que los estudiantes sólo podrían lograr la Reforma si se sumaban a un movimiento internacional que prometía una reorganización social que emancipara a la humanidad.

A comienzos del siglo XX, la discusión sobre el pronunciamiento a favor de la definición política de las instancias gremiales había dividido al movimiento obrero en una central de tendencia anarquista, la Federación Obrera Regional Argentina (FORA) del V Congreso, y en una central que suspendía las precisiones políticas para concentrarse en la lucha sindical, la FORA del IX. Cuando en 1918 crecen las iniciativas gremiales de los estudiantes, se produce una discusión similar y los jóvenes acuerdan que las federaciones universitarias tendrían una condición estrictamente gremial. Pero la cuestión del pronunciamiento político volvía a instalarse cuando la FUC resolvía adherir al paro obrero del 12 de enero de 1919 en protesta por la represión de la Semana Trágica. El mismo día una patota nacionalista saqueaba el edificio de *La Voz del Interior,* el diario que apoyaba a los reformistas, y un juez emitía una orden de captura sobre varios líderes estudiantiles. Era "la revancha contra el 18", como recordaría el líder estudiantil Gregorio Bermann (1968: 54). Doce días después, la FUC ponía a circular un nuevo manifiesto donde subrayaba la legitimidad de los reclamos obreros e inscribía la Reforma Universitaria en un proceso dirigido a modificar "la organización social, económica, política e intelectual, teniendo como finalidad inmediata el afianzamiento de la libertad, la verdad y la justicia en todos sus órdenes" (Del Mazo, 1927: V, 61).

En una Argentina convulsionada por huelgas y manifestaciones, esa libertad, verdad y justicia nombraban las simpatías con el álgido ciclo argentino de protesta obrera que coincidía con la Revolución rusa y una ola insurreccional que se expandía por el mundo. El temor que esas simpatías despertaban en las derechas era tal que a fines de 1918 un ministro y un jefe de policía denunciaban a la FUC como parte de una conspiración obrero-estudiantil orientada a instalar el "caos bolchevique". Y un año y medio después otro jefe de policía junto al gobernador de La Plata declaraba haber desarmado una conspiración similar.

Esa fracción estudiantil que lograba una inesperada masividad había abrazado en los años de la Primera Guerra Mundial el pacifismo de los anarquistas y de los socialistas de izquierda, y actualizaba ahora su ideario con la emergencia del bolchevismo. Estudiaba la nueva doctrina "maximalista" en los *Documentos del Progreso,* una revista quincenal editada en Buenos Aires entre 1919 y 1921 por un grupo de socialistas que —según anunciaban los propósitos del número inicial— emprendía la selección, traducción y difusión de los

> decretos de los gobiernos proletarios, proclamas, manifiestos, escritos de periodistas y de observadores imparciales que siguen los acontecimientos en el mismo teatro donde se desarrollan los sucesos, publicaciones de eminentes escritores, artistas y hombres de ciencia que llevan al proletariado el aporte inapreciable de su capacidad y de su prestigio.

En Córdoba, La Plata, Santa Fe y Rosario emergían grupos estudiantiles que promovían charlas y actos en los que por primera vez los estudiantes se mezclaban con los obreros sindicalizados, al tiempo que editaban periódicos que impulsaban la continuidad de la Reforma con la Revolución. La atracción por los bolcheviques se extendía incluso entre líderes estudiantiles que participaban del

PDP, como el mencionado Julio V. González y Florentino Sanguinetti, quienes saludaron las iniciativas de Lenin y difundieron entre los estudiantes los "progresos" que traía el reemplazo del parlamento por un sistema de *soviets* o consejos obreros.

En agosto de 1918 Córdoba Libre, la asociación que lideraban Deodoro Roca, Saúl Taborda y Sebastián Palacio y que fue decisiva en la masificación del conflicto estudiantil de ese año, lanzaba *La Montaña*. Con su referencia a la fracción más radical de la Convención francesa de los años de la Revolución, ese periódico sostenía que las universidades no podían ser renovadas si los cambios no se extendían a la sociedad toda. Si bien con *La Montaña* se inauguraba un periodismo que ligaba la Reforma a los reclamos por una sociedad emancipada, sería *Bases. Tribuna de la Juventud* la primera revista que, proponiéndose ese mismo objetivo, era editada por estudiantes. El joven socialista Juan Antonio Solari elegía el Día del Trabajador, el 1° de Mayo de 1919, para iniciar un periódico porteño que en su combate contra el nacionalismo jerarquizante —difundido entre los estudiantes de la Facultad porteña de Filosofía y Letras por los *Cuadernos* del Colegio Novecentista y entre los estudiantes de la Facultad porteña de Derecho por la *Revista Nacional*— sumaba la participación de Herminia Brumana y las pocas mujeres ligadas a la Reforma, así como la discusión sobre la igualdad social de las mujeres.

Los editoriales, notas breves, reseñas y recuadros que componen los ocho números de *Bases* no dejan dudas de que el mundo anunciado era el abierto por Rusia, pero también confirman que ese mundo debía completarse, en el plano teórico, con el socialismo romántico de la Generación del 37 y, en el práctico, con la participación en las iniciativas obrero-estudiantiles de la Reforma.[21] Poco después el Ateneo de Estudiantes Universitarios, suerte de sección cultural de la Federación Universitaria de Buenos Aires, reemplazaba su revista cultural *Ideas*, editada regularmente desde 1915, por *Clarín*, un semanario de "prédica en hojas menos doctas, pero más al alcance popular", al tiempo que se vinculaba a la FORA del IX y al Partido Socialista Internacional (Monner Sans, 1930: 21-22). En Rosario los estudiantes anarquistas y bolcheviques lanzaban *Verbo Libre,* una revista que proseguía la "obra libertaria" iniciada por la juventud universitaria de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe y apoyaba "a las clases proletarias en este movimiento universal de emancipación". A la misma tarea se sumaban las revistas estudiantiles *Germinal* y *La Antorcha* de Rosario, las platenses *Alborada* y *Germinal* y la cordobesa *Mente*, y en torno de ellas se fundaba a mediados de 1920 una breve Federación de Estudiantes Revolucionarios (Bustelo y Domínguez Rubio, 2017).[22]

Desde *Mente*, los líderes cordobeses Taborda, Roca, Carlos Astrada, Emilio Biagosch, Ceferino Garzón Maceda y Américo Aguilera se convertían en los referentes de una interpretación vitalista de la Revolución rusa para la que la humanidad transitaba una ruptura tal de la historia que podría desplegar por primera vez sus múltiples inquietudes vitales. José Ingenieros y Alfredo Palacios, en cambio, ofrecían a la misma fracción estudiantil notas y discursos en los que Rusia aparecía como un avance irreversible en la evolución de la humanidad hacia una sociedad sin clases. El reemplazo de *Bases* por *Insurrexit* en septiembre de 1920 perseveraba en la difusión de ambas interpretaciones entre los estudiantes porteños, y profundizaba además una discusión sobre la igualdad de las mujeres poco después relegada por la Reforma (Tarcus, 2018).

Como mencionamos, la definición que rivalizó más fuertemente con los revolucionarios se organizó en torno de los *Cuadernos* (1917-1919) del Colegio Novecentista y de la *Revista Nacio-*

21 Subrayemos que en Perú Víctor Raúl Haya de la Torre y su grupo reformista elegían a Manuel González Prada como el padre fundador de la redefinición de la universidad que iniciaban, en Cuba Julio Antonio Mella y su grupo optaban por José Martí, mientras que entre los argentinos el panteón sería ocupado por Juan Bautista Alberdi y otros miembros de la Generación del 37, de los que se destacaba su momento socialista.

22 Las colecciones completas de *Bases, Clarín* y *Mente,* junto a índices y ensayos introductorios, pueden consultarse en http://americalee.cedinci.org.

nal (1918-1920) que dirigieron los jóvenes Julio Irazusta y Mario Jurado. El líder de esta fracción fue el hijo mayor del filósofo Alejandro Korn, el joven Adolfo Korn Villafañe. Este insistió en una interpretación nacionalista y antiizquierdista de la Reforma, que desplazaba las revueltas de 1918 por la paz constructiva que habría traído el año 1919. Es que la misión de los reformistas sería la de erigirse en la elite intelectual capaz de orientar la nación en los valores cristianos, antiliberales y antipositivistas que garantizarían el orden social (Vásquez, 2000; Korn Villafañe, 1920, 1922, 1928). A los diversos folletos, discursos y grupos de Korn Villafañe se sumaba en 1927 *La Reforma universitaria* o *el problema de la nueva generación*, un largo ensayo en el que el joven Carlos Cossio hacía un balance de las diversas interpretaciones para consagrar a la nacionalista formulada por Korn Villafañe. Pero antes, en 1925, ella encontraba un canal de circulación platense con Antonio Herrero y su grupo Diógenes. En su intento de revisión de la cultura nacional desde un antiliberalismo organicista y cristiano, el grupo editó entre 1925 y 1928 la revista *Diógenes* y en 1928 el libro *Ideario Nuclear* —saludado ese año por la revista oficial del fascismo italiano, *Crítica Fascista. Revista Quindicinale del Fascismo*—.[23]

Si los acontecimientos internacionales de la década del veinte le otorgaron más audibilidad a la definición nacionalista de la Reforma —que, de todos modos, siguió siendo muy minoritaria—, su rival revolucionaria, en cambio, debió realizar importantes reformulaciones. Para 1923 ya no se editaba ninguno de los periódicos bolcheviques y la Federación de Estudiantes Revolucionarios se había disuelto. A escala internacional, el capitalismo se estabilizaba y la Unión Soviética quedaba aislada en su ensayo de sociedad comunista. A nivel local, el ciclo de protestas decrecía e Yrigoyen era sucedido por Marcelo T. de Alvear, quien, a pesar de pertenecer a la Unión Cívica Radical, asumía una posición de enemistad con el movimiento estudiantil, al tiempo que reincorporaba a muchos profesores cuestionados. Ante este escenario, varios reformistas revolucionarios ensayaban una politización que estaría marcada por el latinoamericanismo y el antiimperialismo —y que lograría proyectarse en las décadas siguientes al costo de olvidar el bolchevismo que acabamos de rastrear—.

La proyección latinoamericanista de la Reforma

A comienzos de 1923, el grupo estudiantil platense Renovación comenzaba a editar la voluminosa revista *Valoraciones*. Estos jóvenes erigían a Alejandro Korn en su referente local y trazaban lazos entre el movimiento estudiantil, las tesis filosóficas antipositivistas y un socialismo cercano al PS (Rodríguez y Vásquez, 2002). En Buenos Aires un grupo de jóvenes graduados de derecho y estudiantes de Filosofía y Letras realizaba una intervención más radical: proponía la conciliación de la Reforma con un vanguardismo estético-político que se oponía a la democracia parlamentaria para simpatizar tanto con el fascismo y el antisemitismo como con el comunismo. Para ello editaba entre 1923 y 1927 *Inicial*, una revista con la que las tesis políticas de Georges Sorel experimentaban una recepción programática (Cremonte, 2018).

Si la apuesta de *Inicial* despertó algunas polémicas pero no logró proyección, el socialismo antipositivista platense, en cambio, perduró en las iniciativas de varios discípulos de Korn, como la Universidad Popular Alejandro Korn, fundada en 1936 en la sede bonaerense del PS, y las revistas *Libertad creadora* (1943) y *Cuadernos de La Plata* (1969-1971). De todos modos, la apuesta que en la década del veinte alcanzó mayor despliegue y que consiguió, en las siguientes, quedar asociada a la Reforma fue la que comenzaron a liderar José Ingenieros y Alfredo Palacios.

A fines de 1922 una numerosa comitiva encabezada por el ensayista José Vasconcelos recorría Sudamérica para difundir el programa de la Revolución mexicana y construir una plataforma continental de apoyo antiimperialista. A comienzos del año siguiente Ingenieros ponía a circular *Renovación*, un boletín mensual de doce páginas —editado hasta agosto de 1930— que sería la primera prensa ligada a la Reforma

23 Agradezco la referencia a Horacio Tarcus.

que emprendería una tirada masiva y una distribución en los quioscos. En los números que publicó entre 1923 y 1925, *Renovación* saludó el proceso mexicano y su prédica contra el imperialismo estadounidense, difundió noticias sobre la experiencia civilizatoria que estaba teniendo lugar en Rusia y sobre los peligros de la Liga de las Naciones, y publicitó cada nuevo proyecto del movimiento estudiantil izquierdista de la Argentina y del continente (Pita González, 2009). Pero la cuestión sobre la que volvieron una y otra vez esos primeros números fue la necesidad —enunciada por Ingenieros en el discurso con el que había presentado en Argentina a Vasconcelos— de fundar un "partido americano de intelectuales". Este debía recoger las simpatías por la experiencia rusa y la "Revolución en los Espíritus" que proponía Henri Barbusse desde París, para adaptar el antiimperialismo socialista a las problemáticas latinoamericanas y al movimiento de la Reforma.

La fundación de ese partido llegaba en marzo de 1925 bajo el nombre de Unión Latino-Americana (ULA) y la presidencia de Palacios, quien acababa de concluir su gestión reformista en el decanato de la Facultad platense de Derecho (Graciano, 2008: 91-118). *Renovación* se convertía entonces en el órgano político de la ULA, al tiempo que los jóvenes reformistas Carlos Amaya y Carlos Sánchez Viamonte abandonaban la redacción de *Valoraciones* para fundar junto a Julio V. González *Sagitario* (1925-1927), una revista platense que funcionó como el órgano cultural de la ULA. Por su parte, Bermann, Enrique Barros, Roca y otros líderes iniciales cordobeses anunciaban la fundación de una filial cordobesa de la ULA. Y se sumaban a esta red las revistas porteñas *Revista de Oriente. Órgano de la Asociación Amigos de Rusia* y *Acción Universitaria,* que a fines de 1926 tuvo su segunda época con 1918. *Órgano de la Nueva Generación Sudamericana.*

Luego de un primer intento de convergencia con la Liga Antiimperialista Sección argentina, dependiente del Partido Comunista, la ULA se colocaba como su rival, pues se negaba a incorporar a la dirigencia obrera hasta disolver su condición de partido de intelectuales (Pita González, 2011). Su definición de la Reforma como un movimiento latinoamericanista y antiimperialista requería de la expansión entre intelectuales y estudiantes localizados más allá de las fronteras argentinas, y en ello fueron clave: la revista montevideana *Cultura* —que fundó el estudiante de derecho Oscar Cosco Montaldo en un intento de establecer una sección uruguaya de la ULA—; el "nomadismo proselitista" del joven Víctor Raúl Haya de la Torre —que entonces daba a conocer desde México la APRA—; el socialismo comunista que se articulaba en Lima bajo el liderazgo de José Carlos Mariátegui y en La Habana y México por la iniciativa de Julio Antonio Mella; el Congreso Iberoamericano de Intelectuales, que se proponía realizar en La Habana el poeta peruano Edwin Elmore; y la Asociación General de Estudiantes Latinoamericanos (AGELA), que el mismo Ingenieros fundaba en París.

Si bien Ingenieros fallecía inesperadamente en 1925, como acabamos de reconstruir, el pasaje de una proyección revolucionaria de la Reforma a una latinoamericanista que había liderado junto a Palacios ya contaba con importantes iniciativas y entusiastas difusores. En 1927 se sumaban los seis tomos de *La Reforma Universitaria,* una compilación de fuentes documentales —que continúa siendo la más voluminosa— preparada por Gabriel del Mazo. Este joven ingeniero había sido un líder inicial de la Reforma y si bien recogía las diversas interpretaciones, desde su "Nota al lector" y la mayor presencia de los documentos apristas explicitaba su afinidad con el tipo de liderazgo asumido por Haya de la Torre. Ante las tensiones entre los diversos liderazgos latinoamericanistas, Julio V. González proponía en el mismo año 1927 la fundación de un Partido Reformista Nacional. Fracasado este, en 1928 la ULA adhiere al APRA y con ello se distancia del socialismo de Mariátegui y Mella. Dos años después, el golpe de Estado argentino, además de interrumpir el régimen democrático-liberal, pone fin a los intentos reformistas de construir un "partido de los intelectuales". Varios líderes iniciales de la Reforma ingresan a las filas del PS mientras que otros lo hacen a la Unión Cívica Radical y algunos se transforman en compañeros de ruta del Partido Comunista.

Los reformistas en los partidos políticos

Para 1930 es claro que la Reforma instaló una nueva figura de estudiante: frente al "niño bien" al que la universidad le permite confirmar —o alcanzar— la pertenencia a la elite político-económica, se esboza un estudiante que se inscribe en una cultura de izquierdas, modulada de diversos modos con el correr de los años. En rivalidad con el intento de circunscribir la Reforma a la democratización de las universidades y con el intento de ligarla a un nacionalismo antiizquierdista, aparece un estudiante que se compromete con la emancipación del género humano, y para ello procura una ciencia capaz de remediar las injusticias sociales, emprende proyectos de extensión universitaria o traza su solidaridad con el movimiento obrero. Si entre 1919 y 1922 se desplegaron varias iniciativas que hacían confluir la Reforma con la Revolución y los años siguientes trajeron la articulación de un movimiento identificado con el latinoamericanismo y el antiimperialismo, las problemáticas de los treinta incorporan a esta última politización el antifascismo —y con ello se prefigura un enfrentamiento con la cultura plebeya que sería clave en la oposición que mantuvieron los reformistas con el peronismo histórico—.

En Perú la Reforma fue el primer escenario de intervención de los líderes del partido que terminaría representando a los sectores medios, el APRA, mientras que en Cuba fue un movimiento central en la fundación del Partido Socialista. Los reformistas argentinos, en cambio, asumen para 1930 que el movimiento no puede traducirse en un nuevo partido político. En 1931 Barros, Taborda, Bermann, Deodoro Roca, entre otros, apuestan a la breve Alianza Civil que conforman en Córdoba el PS y el PDP (Tcach, 2009). E incluso los dos últimos son los candidatos a gobernador e intendente, respectivamente, pero en los años siguientes se convierten en compañeros de ruta del Partido Comunista, que por entonces cuenta con Paulino González Alberdi, Héctor P. Agosti y Alcira de la Peña como sus líderes estudiantiles destacados.

Por su parte, Julio V. González y Gabriel del Mazo se erigen en entusiastas promotores de una versión de la Reforma que la liga tanto al latinoamericanismo antiimperialista como a una "nueva generación" en la que resuenan las ideas de José Ortega y Gasset. Pero si el primero lo hace para conciliarla con el PS, el segundo insiste en que la Reforma representa la llegada del radicalismo democratizador y se convierte en un reconocido intelectual y político del yrigoyenismo, el aprismo y el forjismo. La década del sesenta y su "nueva izquierda" traerían tanto el cuestionamiento a la posición asumida por el movimiento reformista ante el peronismo como un nuevo entusiasmo revolucionario. De todos modos, la Reforma les seguiría señalando a las sucesivas generaciones estudiantiles la necesidad de renovar el programa democrático en las universidades y de construir sociedades más justas.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Bermann, B. (1968). *Scherzo 1918.* Córdoba, mimeo en el Archivo de la Casa de la Reforma de la Universidad Nacional de Córdoba.

Cossio, C. (1927). *La Reforma Universitaria o el problema de la Nueva Generación.* Buenos Aires: Centro de Estudiantes de Derecho.

Del Mazo, G. (1927). *La Reforma Universitaria,* 6 ts. Buenos Aires: Círculo Médico Argentino - Centro de Estudiantes de Medicina, Federación Universitaria de Buenos Aires.

González, J. V. (1932). Declaración de principios y puntos de partida para una organización política. *Reflexiones de un argentino de la nueva generación* (pp. 167-210). Buenos Aires: s. d.

Grupo Diógenes (1928). *Ideario Nuclear.* La Plata: s. d.

Korn Villafañe, A.

(1920). *Incipit vita nova! Alberdi, la nueva Argentina y la nueva universidad. Buenos Aires: Revista Nacional* - Unión Universitaria de Buenos Aires.

(1922). *Disciplinas de la nueva generación. Cuaderno III: Los derechos proletarios (ensayo novecentista)*. La Plata: edición propia.

(1928). 1919 (primera parte). Buenos Aires: Publicaciones de la Editorial Reformista del Centro de Estudiantes de Derecho y Ciencias Sociales.

Monner Sans, J. M. (1930). *Historia del Ateneo Universitario (1914-1920).* Buenos Aires: Mercatali.

Fuentes secundarias

Aricó, J. (1999). *La hipótesis de Justo. Escritos sobre el socialismo en América Latina.* Buenos Aires: Sudamericana.

Bergel, M. (2009). Nomadismo proselitista y revolución: notas para una caracterización del primer exilio aprista (1923-1931). *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, 20*(1), pp. 41-66.

Bustelo, N. (2018). *Todo lo que necesitás saber sobre la Reforma Universitaria.* Buenos Aires: Paidós.

Bustelo, N. y Domínguez Rubio, L. (2017). Radicalizar la Reforma Universitaria. La fracción revolucionaria del movimiento estudiantil argentino (1918-1922). *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 44*(2), pp. 31-62. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/64014.

Cremonte, M. (2018). *El momento soreliano. Vitalismo, juvenilismo y fascismo en la revista Inicial* (1923-1927). Tesis de Maestría en Historia Conceptual, UNSAM (mimeo).

Graciano, O. (2008). *Entre la torre de Marfil y el compromiso político. Intelectuales de la izquierda argentina 1918-1955.* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Pita González, A.

(2009). *La Unión Latino Americana y el Boletín Renovación. Redes intelectuales y revistas culturales en la década de 1920*. México: Colegio de México.

(2011). La Liga Antiimperialista Sección Argentina: opiniones y representaciones a través de la prensa periódica (1926-1929). En A. Pita (ed.), *Intelectuales y antiimperialismo: entre la teoría y la práctica* (pp. 115-154). Colima: Universidad de Colima.

Portantiero, J. C. (1978). *Estudiantes y política en América Latina (1918-1938). El proceso de la Reforma Universitaria.* México: Siglo XXI.

Ratto, A. (2018), La Reforma Universitaria y el Partido Socialista. En A. C. Agüero y A. Eujanian (eds.), *Variaciones del reformismo. Tiempos y experiencias* (pp. 65-93). Rosario: HyA ediciones.

Rodríguez, F. y Vásquez, K. (2002). Gritos y susurros en el Jardín de Akademos. El movimiento estudiantil reformista en La Plata a través de sus revistas (1923-1927). *Intellèctus. Revista Eletrônica,* 1(2), pp. 1-22. http://www.intellectus.uerj.br/Textos/Ano1n2/Texto%20de%20Fernando%20Diego%20Rodriguez%20y%20Karina%20Vasquez%20.pdf.

Tarcus, H.

(2004). Revistas, intelectuales y formaciones culturales izquierdistas en la Argentina de los veinte. *Revista Iberoamericana, LXX*(208-209), pp. 749-772.

(dir.) (2007). *Diccionario biográfico de la izquierda argentina. De los anarquistas a la "nueva izquierda"* (1870-1976). Buenos Aires: Emecé.

(2018). Di tu palabra y rómpete: el corto verano del Grupo Universitario Insurrexit y su revista. En A. C. Agüero y A. Eujanian (eds.), *Variaciones del reformismo. Tiempos y experiencias* (pp. 95-135). Rosario: HyA ediciones.

Tcach, C. (2009). Deodoro Roca: militante socialista. En D. Roca, *Obra reunida. III Escritos jurídicos y de militancia* (pp. XXXIX-LXXIII). Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Vásquez, K. (2000). Intelectuales y política: la "nueva generación" en los primeros años de la Reforma Universitaria. *Prismas,* 1(4), pp. 59-75.

3
-
LA UNIVERSIDAD DESDE EL ESTADO Y LAS NECESIDADES NACIONALES Y SOCIALES: DE LA CONFRONTACIÓN A LA CONVERGENCIA Y A LOS ACUERDOS EN LA CONSTITUYENTE DEL 94

Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, 1924. AGN.

La universidad frente a los problemas nacionales

Ana Jaramillo*

La Reforma Universitaria y el anhelo de justicia social

> *Hemos anunciado el advenimiento de un intensa cultura ética y estética, genuinamente argentina, ennoblecida por el anhelo de la justicia social y destinada a superar, sin desmedro para la ciencia, la época intelectualista y utilitaria. Complace ver a la juventud, aunque sea por distintos rumbos, buscar la luz de nuevos ideales. Si queremos un mundo mejor, lo crearemos.*
>
> Alejandro Korn

En el Centenario de la Reforma Universitaria, debemos recordar las palabras de Korn, protagonista e ideólogo de la misma, cuando sostiene:

> No voy a recomendar ni el modelo de las universidades germánicas, ni el ejemplo de las norteamericanas, no pienso inspirarme en la organización de los institutos franceses o italianos. Porque a esto se reduce entre nosotros el debate de los asuntos universitarios: a ponderar como eximio, como único, algún trasunto extraño. No podemos renunciar a la propensión simiesca de la imitación tan desarrollada en el espíritu argentino (Korn, 1949).

Parecería que la Reforma Universitaria debía responder a los problemas y necesidades de nuestro país para crear una universidad que colabore a resolverlos, a buscar soluciones propias a problemas propios. Como sostuve varias veces, debemos encontrar el "logaritmo" nacional conociendo la base y la potencia, descubrir el camino que nos lleve a ese destino, que no es matemático y tampoco es universal, como tampoco las universidades surgen en las mismas épocas y culturas. Pretensión vana del positivismo que insiste en homogeneizar y cuantificar la realidad con postulados cientificistas desconociendo la cultura, las creencias, los valores y la historia de los pueblos.

Alejandro Korn era un acérrimo enemigo no sólo del positivismo sino también de la escolástica. Para él,

> La reforma universitaria no es una obra artificial. No ha nacido en la mente pedantesca de un pedagogo, no es el programa fugaz de un ministro, ni, como propalan los despechados y los desalojados, la trama insidiosa de espíritus aviesos. Es la obra colectiva de nuestra juventud, movida por impulsos tan vehementes y espontáneos como no habían vuelto a germinar desde los días de la asociación de mayo, cuando el verbo romántico de Echeverría despertó las conciencias a nueva vida.
> [...]
> La exigencia de plantear nuestros problemas como propios y resolverlos dentro de las características de nuestra evolución histórica no importa incurrir en una necia patriotería. Nada tengo en común con quienes al decir patria la identifican

* Máster en Sociología por FLACSO. Doctora en Sociología (Mención de Honor) por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue docente en la Universidad Pedagógica Nacional de México, en la UNAM y en el Colegio de México, y consultora de la OIT en México y Perú. Fue coordinadora del Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales en Argentina, miembro del Comité Académico Asesor de la Universidad para la Paz y de los consejos académicos del Instituto Provincial de Administración Pública de la provincia de Buenos Aires, del Instituto de Altos Estudios Juan Perón y del INCAP. Fue presidenta del Comité Académico Internacional de la Universidad para la Paz. Actualmente es rectora de la Universidad Nacional de Lanús. Es autora de diversas obras publicadas en México, Italia, Japón, Perú y Argentina.

> con menguadas concupiscencias y la celebran en vulgares frases. Parte integrante de la humanidad también somos nosotros y sus angustias, sus luchas y sus esperanzas también las vivimos nosotros. [...]
> Luego la reforma es libertad. Es la emancipación de trabas y tutelajes que constreñían el estudio y sofocaban toda espontaneidad. Inspirados por concepciones mecanicistas, los métodos pedagógicos deprimían la personalidad humana al nivel de una cosa susceptible de ser catalogada, medida y clasificada. La libertad universitaria supone en el estudiante, como correlativo ineludible, el sentimiento de la dignidad y de la responsabilidad, los fueros de una personalidad consciente, regida por su propia disciplina ética.

Y concluía:

> Sobre esta presunción reposa el porvenir de la reforma. Todavía no ha llegado la hora de juzgarla y exigirle frutos. Mucho ha hecho con desbrozar el camino. La reforma será fecunda si halla una generación que la sepa merecer. Abriguemos la esperanza de que quienes conquistaron la libertad universitaria, la afirmarán, no como licencia demoledora, sino como acción creadora (Korn, 1949).

En el Centenario podríamos juzgarla y ver sus frutos, pero sería injusto juzgarla en forma contrafáctica cien años después, ya que su impronta recorrió toda Nuestra América, proclamó la necesidad de que la universidad fuera una protagonista clave de la cultura y de la emancipación de nuestros pueblos con el anhelo de justicia social. Teníamos que pasar del anhelo a la volición y del deseo al querer.

Hubo que esperar 31 años para que el 22 de noviembre de 1949 se pasara del anhelo de justicia social a la volición. A través del decreto 29337, el presidente Perón eliminó los aranceles universitarios justamente para establecer la justicia social anhelada por los reformistas, planteando en los fundamentos del decreto que "es función del Estado amparar la enseñanza universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes en su propio beneficio y en el de la Nación misma". Se quería una universidad "señera y señora" que no sólo fuera autónoma de la teocracia escolástica sino que fuera autónoma del Estado. La gratuidad de la enseñanza universitaria pasaba a ser un derecho social a partir de ese momento, y fue constitucionalizada con la sanción de la Constitución de 1949. En los fundamentos de dicho decreto también se planteaba que "el engrandecimiento y auténtico progreso de un Pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcance cada uno de los miembros que lo componen y sería una preocupación primordial del Estado disponer de los medios a su alcance para cimentar las bases del saber, fomentando las ciencias, las artes y la técnica en todas sus manifestaciones".

Parecería que Alejandro Korn no estaría de acuerdo, como muchos de nosotros, con la filosofía cartesiana que sostiene la famosa frase *Pienso, luego existo.* Inversamente podríamos sostener que *Existo, luego pienso*, ya que la cultura es diversa, que los problemas cambian en cada época y en cada lugar y por lo tanto nuestro pensamiento está siempre situado en una realidad y en una época, y de esas realidades debe surgir, si no queremos ser simiescos, si no queremos copiar y calcar pensamientos exóticos a nuestra realidad. Descartes asumió como tarea la validez racionalista de la existencia de Dios e inauguraba la filosofía moderna, pero sometida a la verdad teocrática.

La sociología del conocimiento, años después, nos explica que la realidad está muy lejos de construirse desde la racionalidad. Se construye con creencias, con voluntad, con intereses contrapuestos, con afán de lucro o de poder, o con utopías de libertad e igualdad. Por aquellos intereses y por esas llamadas utopías batalló la humanidad y murieron millones de personas en la historia.

Lamentablemente, muchas de nuestras casas de altos estudios se siguen organizando según modelos europeos o anglosajones, se siguen dando cátedras de pensamientos exógenos sin

reparar en nuestra historia nacional y latinoamericana, cuyos pensamientos propios surgieron y siguen buscando soluciones a nuestros problemas. Quizá por ello a Korn se lo denomina como el primero en hablar de una filosofía argentina y actualmente podríamos decir el que comenzó a batallar contra el colonialismo cultural.

La filosofía argentina

Comienza su planteo sobre la filosofía argentina diciendo que los lectores se preguntarían con una sonrisa "¿desde cuándo tenemos filosofía argentina?". Y responde preguntando si se podría concebir una colectividad humana unificada por sentimientos, intereses e ideales comunes que desarrolle su acción sin poseer algunas ideas generales. Para Korn, la filosofía

> no es una ciencia exacta, ni ha de revestir nunca una forma definitiva; debemos por el contrario apartar las ciencias exactas, autónomas en su estructura matemática, de la apreciación filosófica […] no me he atrevido a llamar a mi ensayo *Historia de las ideas sino Historia de las influencias ideológicas* ya que sabe que de allende los mares recibimos, en efecto, la indumentaria y la filosofía confeccionada (Korn, 1983).

Continúa sosteniendo que los dirigentes pusieron todo su afán en europeizarnos, en "borrar los estigmas ancestrales, a convertirnos en secuaces de una cultura superior pero exótica. El positivismo argentino surgió cuando en Europa ya era decadente y ya sus herederos, el pragmatismo y el cientificismo, se aprestaban a seguirle", pero insiste en que nuestros intelectuales "en lugar de cumplir su misión directora, prefieren ser pregoneros de la última novedad".

En su discusión contra el positivismo, rescata la presencia en 1916 de Ortega y Gasset cuando "creció el amor al estudio aflojó el imperio de las doctrinas positivistas, enseñó a poner los problemas en un plano superior […] a extremar el esfuerzo propio". También rescata a Benedetto Croce que le interesa fundamentalmente "por su arrasadora polémica contra el positivismo, el racionalismo y las formas espurias de la filosofía cientificista".

Para nuestro autor reformista, "las ideas sólo son fecundas al servicio de la voluntad. Sólo la voluntad define soluciones y fija los valores, no la dialéctica inagotable de la realidad. Lo que importa, ante todo, es "emancipar al hombre de su servidumbre y devolverle su jerarquía como creador de cultura, destinada a actualizar su libertad intrínseca". No se imaginaba Korn que el anhelo de justicia social de 1918 se transformaría en un derecho social que establecería la gratuidad de la enseñanza universitaria.

Concluye su ensayo diciendo:

> Ninguna ideología argentina puede olvidar el factor económico, el resorte pragmático de la existencia. Pero el progreso material puede dignificarse con el concepto ético de la justicia social. Luego la evolución económica no ha de ser por fuerza la finalidad: debemos concebirla como un medio para realizar una cultura nacional […] Justicia social-cultura nacional: no es cuestión de incorporar dos frases más al verbalismo corriente (Korn, 1983).

La escolástica como método asociado a la Edad Media interpretaba y traducía los textos sagrados bajo la tutela de los clérigos en las primeras universidades europeas sosteniendo la teocracia. Hace mucho tiempo que insistimos que es hora de interpretar nuestra realidad para lograr las soluciones para nuestro país y Nuestra América. Para ello debemos invertir la escolástica en nuestras universidades, que continúa interpretando con cultura libresca y ajena los textos producidos por investigadores y catedráticos que buscan soluciones para otras realidades con voluntad hegemónica y universalista a fin de hegemonizar la cultura. Creemos que Korn estaría de acuerdo con nuestro planteo.

Su propuesta "para una filosofía contemporánea es aquella que resuelve los problemas que interesan por el momento", "americana

será la que resuelva el problema de los destinos americanos". Y concluye:

> nos importa, ante todo, darnos cuenta de las primeras consideraciones necesarias a la formación de una filosofía nacional. La filosofía se localiza por él, el carácter instantáneo y local de los problemas que importan especialmente a una nación, a los cuales presta la forma de sus conclusiones. Nuestra filosofía será pues, una serie de soluciones dadas a los problemas que interesan a los destinos nacionales. [...] Por sus miras será la expresión inteligente de las necesidades más vitales y más altas de estos países. El programa alberdiano postula como fin el desarrollo económico y como medio la asimilación de la cultura europea; su faz negativa es el repudio de la tradición hispano colonial y de los valores étnicos del ambiente criollo. [...] Para él lo fundamental era crear riqueza; hoy quizás convenga pensar también en su distribución equitativa (Korn, 1983).

Pedro Henríquez Ureña, el filósofo humanista y educador dominicano, que escribió *La utopía de América,* denominando al continente como la Patria de la Justicia, al volver a nuestro país en 1937 creó la Universidad Popular Alejandro Korn y la dirigió hasta su muerte. Coincidimos con Korn en su antiescolasticismo, en su antipositivismo y en la necesidad de la distribución equitativa de la riqueza para lo cual propone "Nuevas Bases". Para ello, habría que cambiar nuestra Constitución.

¿Qué diría Korn si viera que en el Centenario de la Reforma Universitaria y a setenta años de la gratuidad universitaria se continúa con la pedagogía escolástica, campea el positivismo en las aulas universitarias y actualmente la riqueza se concentra cada día más, la cultura empieza a ser un adorno y un gasto costoso e importado despreciando lo autóctono? La colonización cultural es cada día mayor a pesar de los empeños denodados de quienes pretendemos descolonizar culturalmente a Nuestra América.

Intelectuales y académicos y el compromiso con la nación

Estamos convencidos de que el momento histórico de América Latina exige de sus profesionales una seria reflexión sobre su realidad, que se transforma rápidamente, de la cual resulte su inserción en ella. Inserción que, siendo crítica, es compromiso verdadero. Compromiso con los destinos del país. Compromiso con su pueblo. Con el hombre concreto. Compromiso con el ser más de este hombre.

Paulo Freire

La Universidad es parte del Pueblo Argentino. Nuestra intención es crear una cultura nacional cuya semilla ya existe en el país, pero ha sido ahogada por sucesivos gobiernos y autoridades universitarias dominadas por el liberalismo o por modelos que no corresponden a nuestra realidad nacional. Se terminó con la vieja retórica de la universidad libre pero sin pueblo y siempre a espaldas del pueblo argentino.

Rodolfo Puiggrós

Desde los orígenes de la filosofía, cuando aparece la primera división del trabajo se planteó no sólo la división entre el trabajo intelectual y el trabajo manual sino también la división de las funciones que los individuos cumplían en la sociedad así como la relación que existía entre las pasiones terrenales y el mundo de las ideas.

Muchas vicisitudes transcurrió la humanidad y muchas instituciones surgieron para organizar el mundo del trabajo así como la tarea de quienes se dedicaban a la labor intelectual en las diversas sociedades.

Una de estas instituciones milenarias es la universidad y sus actores principales, los profesores, los académicos, los intelectuales que debían a su vez hacerse responsables de los destinatarios de su profesión: los estudiantes.

Poner en cuestión una vez más, cuál es la función de la universidad en este siglo y en nuestro país, no es una tarea inútil ni banal si pretendemos que quienes transitan cotidianamente por nuestras aulas, los miles de jóvenes que sabemos que serán (y pretendemos que sean) los protagonistas y hacedores de un país mejor, fortalezcan su conciencia crítica acerca de su propia vocación, su propio compromiso con esa construcción así como su derecho a poner en cuestión nuestras propias y quizá precarias e históricas certezas aunadas a nuestras convicciones.

Una de las primeras y clásicas polémicas contemporáneas sobre la función de los intelectuales y académicos con respecto a la necesidad o no de participar en los asuntos y problemas nacionales es la que se libra entre Julien Benda y Paul Nizan. Julien Benda escribe en 1927 *La trahison des clercs* y Paul Nizan escribe *Les chien de garde* en 1932. Para el primero, el pensador, educador o intelectual que se deje llevar por las pasiones políticas, nacionales, de raza, partido o clase traiciona su función, ya que debería abocarse a una vida especulativa y desinteresada valorando la verdad y la justicia universal. Para el segundo, aquel que no se compromete con sus ideales en la tierra es por lo menos un desertor, sino directamente un traidor, ya que debe estar al servicio de los hombres reales en el mundo que le toca vivir.

Para Benda, la voluntad de agrupamiento es una de las características más profundas de la edad moderna. Apareció con ella una divinización de la pasión política, una idea fija de pasar a la acción. Las pasiones políticas se han vuelto universales, homogéneas, permanentes y preponderantes, ellas son principalmente la pasión nacional y la de clase.

Los pueblos entienden su nacionalismo y patriotismo no sólo en su ser material, en sus fuerzas militares y posesiones territoriales, o en sus riquezas económicas, sino en su ser moral. Su patriotismo es una forma del alma contra otras formas del alma, que se da en su arte, en su literatura, en su filosofía, en su civilización.

Continúa diciendo que hay un grupo de hombres que entienden que deben ocuparse de los bienes temporales, que son distintos de otros hombres y que tienen dos voluntades, la del interés y la del orgullo.

Para Benda, el clérigo es aquel cuya actividad por esencia no persigue fines prácticos, que encuentran su dicha en el ejercicio del arte, la ciencia o la especulación metafísica, cuyo reino no es de este mundo. Los clérigos se oponen de dos formas a las pasiones políticas, o bien se desentienden totalmente de esas pasiones creyendo en el valor supremo de esta forma de existencia o bien son moralistas inclinados hacia un principio abstracto superior y opuestos a las pasiones, donde su acción es absolutamente teórica. Gracias a ellos dice, "podemos decir que durante dos mil años, la humanidad hacía el mal pero honraba el bien" (1937).

El clérigo nacionalista, para Benda, es un invento alemán, es un triunfo de los valores germánicos frente a los helénicos. Sin embargo, para él la pasión nacional no se explica sólo por el interés, también se explica por el amor al grupo al que se pertenece.

El desprecio por el fanatismo y la pasión nacional en Benda se resigna al triunfo del pensamiento germánico sobre el grecorromano.

Nizan en cambio nos plantea:

> Vivimos un tiempo en el que los filósofos se abstienen. Se encuentran en un estado de escandalosa ausencia. Hay un escandaloso apartamiento, una escandalosa distancia entre lo que anuncia la Filosofía y lo que les sucede a los hombres, a pesar de su promesa; en el mismo momento en que vuelve a la carga con su promesa, la Filosofía se da a la fuga. Jamás está allí donde se necesitarían sus servicios. Si no lo es, parece al menos una realidad dimisionaria. Podría incluso hablarse de abandono de puesto, de traición.

Para el autor existe un inmenso vacío entre lo que los intelectuales prometen y lo que hacen, siguen aferrados a la actitud clerical, poniendo

la dignidad del espíritu y la lealtad a las cosas eternas por encima de las sórdidas exigencias y parcialidades humanas. Esta actitud es también tomar partido, y para él, es el partido de la traición, que impide el entendimiento, que es infiel a los hombres y que no tendrá perdón. "Hay que ser útil. No hacer el apóstol". Para ello, la labor del intelectual será

> un paciente, un modesto trabajo de denuncia y de esclarecimiento de las condiciones inhumanas, los resultados prácticos de una acción.
> Este hombre no está solo nunca, sino mezclado y relacionado en una colección o colecciones de hombres cuyas opiniones, juicios, pasiones y costumbres gobiernan las creencias, ideas, esperanzas y sueños de aquel. La forma en la que percibe los objetos naturales y las existencias sociales no es un problema privado (Nizan, 1973).

La crítica a la función histórica de la academia

Desde distintas perspectivas ideológicas y políticas se ha criticado el aislamiento permanente que tienen las instituciones científicas y académicas de las realidades y problemáticas nacionales, no sólo en nuestro país sino a nivel internacional.

Se ha catalogado y descripto muchas veces a las instituciones universitarias como "torres de marfil", "islas", "baronías feudales amuralladas", "república de profesores", etc., que se "precian y vanaglorian de afanarse en la búsqueda de la verdad y la belleza cuando en torno a ella prevalecen la flagrante injusticia, la ignorancia y la suciedad de masas de seres humanos que son nuestros prójimos" (Clark, 1974). Se sostiene que los científicos y académicos buscan siempre el "por qué" y los políticos buscan el "cómo" y entre ambas actividades existe una brecha difícil de superar que obstaculiza la producción de una actividad conjunta en beneficio del interés nacional y de la sociedad a la cual deberían responder.

Con respecto a las instituciones universitarias norteamericanas, Kenneth Clark no escatima críticas y habla de la falla moral de la educación, al sostener que en realidad buscan la protección, seguridad y posición que se ganan con la identificación con quienes tienen el poder, y con muchas y sutiles formas para eludir su responsabilidad moral y social, entre ellas, las posturas y aserciones de relativismo moral, de indiferencia académica, de pureza filosófica y de objetividad científica. Dichas posturas, considera el autor, que son en realidad, insensibilidad y confusión moral e intelectual, ya que no existiría verdad significativa o aplicable sin compromiso. A la vez acusa a las universidades de oportunismo por evitar los riesgos que engendra el uso de la inteligencia para lograr la justicia social y el progreso humano.

Su principal acusación contra los colegios y universidades norteamericanas es que

> no han cumplido con su responsabilidad y obligación de desarrollar y enseñar a los seres humanos con inteligencia moralmente adecuada y socialmente responsable. Han funcionado como si fuera posible que una inteligencia indiferente y amoral sea adaptativa. No han dado a sus alumnos la orientación moral esencial para el uso eficaz creador y adaptativo de la inteligencia. No han dado a sus profesorados el estímulo y la protección necesarios para un uso socialmente responsable de su inteligencia crítica. Y sobre todo, no han dado orientación ni guía moral a la sociedad: no han alertado al pueblo sobre la urgencia de encontrar soluciones morales y democráticas a los críticos problemas nacionales (1974).

Desde nuestro país, las instituciones universitarias no fueron mejor evaluadas en muchas ocasiones por los pensadores y políticos nacionales.

Arturo Jauretche, pensador y dirigente peronista, sostiene que

> estamos en presencia de una nueva escolástica de anti-escolásticos, que en lugar de ir del hecho a la ley van de la ley al hecho, partiendo de ciertas verdades

supuestamente demostradas —en otros lugares y en otros momentos— para deducir que nuestros hechos son los mismos e inducir a nuestros paisanos a no analizarlos por sus propios modelos y experiencias.
Pretendo oponerles el método inductivo, que es el de la ciencia, y esclareciendo hechos parciales nuestros, tratar de inducir las leyes generales de nuestra sociedad (Jauretche, 1970).

Es imperioso advertir que el problema universitario no constituye para nosotros una parcialidad que pueda enfocarse puramente como cuestión pedagógica, sino como elemento histórico, sin duda sustancial, en la elaboración del destino argentino. Demasiado sabemos en qué medida es esta Universidad madre de las corrupciones, adoctrinamientos y complicidades que han llevado el país a la situación presente de colonialismo económico y cultural... En la deliberada desviación de la inteligencia argentina y en la frustración de sus mejores intentos, la Universidad ha tenido parte principal. Se ha desenvuelto de espaldas al país, ajena a su drama y a la gestación de su destino. Costeada y mantenida por el esfuerzo de todos los argentinos, movió a las sucesivas promociones a buscar en el título profesional la satisfacción —cada día más problemática— de la propia comodidad... Se encargó de preparar los expertos de la entrega, elaborando una mentalidad dócil a las desviaciones jurídicas en que se sustenta la modalidad depredatoria de las leyes y contratos que enajenaron la soberanía económica de la nación, poniendo a disposición de los monopolios y *trusts* los alumnos que se destacaban en aptitudes técnicas para que fueran utilizados en contra del pueblo argentino y haciendo de sus cátedras el puntal doctrinario de todas las tesis del entreguismo... Universidades, Empresas y Política, se complementan en una misma obra antinacional, a la que la primera dotaba de los maestros y de las doctrinas de engaño, la segunda de los medios de soborno y la tercera de los medios de ejecución (Jauretche, 1943).

Héctor Agosti, intelectual y dirigente marxista, escribe también muy claramente su posición al respecto de cuál debe ser el quehacer de la institución universitaria en nuestro país, ya que cuarenta años después de la Reforma Universitaria, lo que se anunciaba trémulamente en 1918 era ya una certidumbre indiscutible. Para él, la universidad estaba produciendo doctores retóricos mientras que el país reclamaba técnicos para su industria incipiente. Sostenía en cambio que

> la universidad producirá "profesionales" aptos para el caso argentino en la medida misma en que se atenga al hecho argentino, lo estudie, lo solucione y lo planifique, entendiendo al país como un cuerpo único y armónico formado por individualidades regionales. "Qué" estudiar significaría, entonces, entrar en la sustancia de los problemas argentinos, que son vivos e inéditos en todas las ramas del saber concreto. Y "para qué" estudiar representa la búsqueda de soluciones destinadas a transformar la realidad argentina. Porque el nudo de la cuestión reside en esto, precisamente: en saber que la universidad no es una isla inmaterial sino una célula viva de la sociedad [...] la universidad tiene que dar instrumentos a la mano que trabaja y razones a la cabeza que piensa. La universidad tiene que investigar los temas concretos de la reconstrucción argentina y trabajar para esa reconstrucción.
>
> En este rumbo debe replantearse el contenido de la universidad argentina, puesta al servicio del pueblo argentino y de su liberación efectiva. Pero el pueblo necesita de instrumentos técnicos para liberarse y la universidad está en la obligación de proporcionárselos si no quiere prolongar un *hiatus* entre ella y el pueblo que es nocivo para el porvenir de la democracia argentina (Agosti, 2002).

No menos crítico, Hernández Arreghi sostiene en *¿Qué es el ser nacional?* que

> la Universidad, en lugar de servir al desarrollo nacional, se acoraza en el ideal ecuménico de la cultura, que es el modo abstracto e impersonal de mirar al país con el prisma agrisado de las ideas extranjeras. Tal idea cosmopolita de la cultura universitaria es la forma institucionalizada de la alienación cultural del coloniaje, y en su almendra, la Universidad misma del imperialismo, empeñoso en romper todo proyecto de nacionalización cultural en los países dependientes. Así se aparta a las generaciones estudiantiles —que también son oriundas en alta proporción de las clases medias— de la realidad nacional que se transforma, no por la acción de la Universidad, sino por las fuerzas sociales que las luchas nacionales de los pueblos engendran en su seno (2010).

José Ingenieros, considerado por muchos como el "conductor de las juventudes de América", desde el cientificismo positivista augura una nueva moral alejada de la metafísica y la teología, cuando se hace cargo de la cátedra de Ética en 1917 y sostiene que la filosofía es la metafísica de la experiencia, asumiendo su carácter hipotético pero no trascendental. En su libro dedicado a la juventud, *Las fuerzas morales,* sostiene que serán dichosos los pueblos de América Latina "si los jóvenes de la Nueva Generación descubren en sí mismos las fuerzas morales necesarias para la magna Obra: desenvolver la justicia social en la nacionalidad continental" (1993).

Allí sostiene que educar al hombre significa "ponerlo en condiciones de ser útil a la sociedad, adquiriendo hábitos de trabajo inteligente aplicables a la producción económica, científica, estética o moral". Para el bienestar de todos, es necesaria la cooperación de cada uno, ya que el que no sabe prestarla será un parásito. La educación desde la escuela debe preparar para la acción cívica. La educación debe preparar al hombre para su primer deber social que es el trabajo.

Para él, la escuela no "cabe en los límites estrechos del aula" y la universidad, "en vez de ser una suma de escuelas profesionales, debe convertirse en una entidad que ponga, al servicio de todos, los resultados más altos de la ciencia, a la vez que coordine los esfuerzos de la investigación e imprima unidad a los ideales que renuevan la conciencia social".

Considera finalmente que el trabajo educativo implica la más grave responsabilidad social y de su eficacia dependerá así gran parte del bienestar del pueblo y que debemos aspirar a crear "una ciencia nacional, un arte nacional, una política nacional, un sentimiento nacional adaptando los caracteres de las múltiples razas originarias al marco de nuestro medio físico y sociológico".

Es así que desde vertientes ideológicas y políticas diversas se convoca a las instituciones académicas y científicas a poner su conocimiento al servicio del pueblo y la nación para colaborar en la resolución de sus problemas más acuciantes así como a hacerse cargo de su responsabilidad social.

Los intelectuales y la universidad frente a la globalización

El filósofo mexicano Leopoldo Zea se preguntaba en su libro *América como conciencia* si los latinoamericanos habían hecho filosofía y concluía que en realidad a los filósofos latinoamericanos les preocupó la filosofía como oficio y no como tarea, o sea, reflexionaron sobre lo que otros habían reflexionado. "Más que filósofos hemos sido expositores de sistemas que no habían surgido frente a nuestras necesidades" (1953).

Continúa planteando que no debemos empeñarnos tanto en hacer filosofía sino en filosofar. Y esto para él consiste en dar solución a nuestros problemas en forma semejante a como los clásicos filósofos se empeñaron en dar solución a los problemas que el mundo les fue planteando, a sus propios problemas, sin preocuparse por si esto implicaba una limitación para dar a sus soluciones un alcance universal, sino que fueran auténticas soluciones.

Para lograrlo, nos plantea que es urgente la revalorización de nuestro pensamiento que se resiste a ser semejante a sus modelos. Al igual que Lugones, nos plantea que hay que mirar con "otros ojos" para no hacer "malas copias", y así vernos como algo distinto y no como algo insuficiente. Nuestros pueblos se han empeñado en aplicar otros moldes a sus propias obras. No han querido ver a través de sus propios ojos, sino a través de ojos ajenos a los cuales les concede una dimensión universal. "Nos negamos como cultura tratando de ser eco y sombra de una cultura ajena". Esta propuesta no debe entenderse como falso nacionalismo o localismo, sino entender a la universalidad como una aspiración de nuestra cultura, pero partiendo siempre de nuestra realidad.

América, sostiene el pensador, necesita de una original meditación y solución de sus problemas, ya que no es el pensador el que propone los temas, sino la realidad la que se los impone al pensador.

Ya en ese entonces, Zea sostiene que es "ahora cuando América puede tener una filosofía propia, porque es ahora cuando tiene frente a sí graves problemas que resolver, y la urgencia de resolverlos por sí misma".

La filosofía siempre pretendió que sus verdades fueran verdades universales, válidas para todo espacio y todo tiempo. Sin embargo, cada filosofía plantea diversas verdades, lo cual muestra la propia contradicción de tal pretensión. El hombre es esencialmente un ente histórico que resolverá los problemas de su vida en su propia circunstancia.

La historia nos ha demostrado que no existen verdades eternas e inmutables y si la filosofía "no es sino un afán de solucionar problemas concretos... las soluciones que un hombre, una generación, un pueblo o una cultura han dado a sus problemas, no pueden ser siempre soluciones para los problemas de otro hombre, generación pueblo o cultura". Por eso concluye Zea que hablar de una filosofía americana implica que dicha filosofía como expresión de una circunstancia trate de resolver los problemas de esa circunstancia, ya que la verdad es absoluta sólo porque absoluta es la realidad desde la cual y para la cual tiene valor dicha verdad.

La labor del intelectual para el filósofo es adaptar las ideas al cambio permanente de la realidad. Si no, "las ideas se convierten en artefactos, en algo muerto e inútil, sin sentido para el hombre común. El intelectual que sigue jugueteando con estas ideas sin buscarles un nuevo sentido, es como un maniático, el poseedor de un instrumental inútil".

Debemos preguntarnos ahora cómo desde nuestra realidad y circunstancia interpretamos, desciframos y representamos desde las prácticas inéditas que aparecen con la denominada "globalización", en tanto proceso constituyente y constitutivo de un nuevo mundo social, y cómo solucionar los problemas económicos, tecnológicos, culturales, políticos y sociales que este provoca en nuestro país.

Podemos entender la globalización como un "proceso que se da a partir del fin de la guerra fría y que se caracteriza por una etapa de expansión del sistema capitalista hegemonizado por el capital financiero internacional que conlleva la destrucción de los cimientos que dieron origen a los estados nación, enuncia un orden superador que plantea el fin de la política y la territorialidad —entendida en los parámetros del modernismo— y se sirve de herramientas de la tecnología y los medios de comunicación para la expansión de una cosmovisión que responde a las necesidades de supervivencia de este sistema" (Pisarello, 2003). Esta globalización incluye la pretensión de un pensamiento único en tanto "universo neoliberal" en lo económico y lo político para cuyo logro los países poderosos y las corporaciones financieras internacionales no escatiman ni esfuerzos ni presiones políticas, económicas, culturales y finalmente militares.

Es necesario investigar las mutaciones permanentes que produce el "proceso de globalización" en y sobre nuestra sociedad, las relaciones políticas, sociales, culturales, tecnológicas, económicas, etc., a fin de conocerlas y comprenderlas en su sentido particular para coadyuvar a su resolución y formar a los jóvenes para que se enfrenten a ellas. Ellas deben ser motivo permanente de investigación, de interpretación, de diagnóstico, de explicación o comprensión, de predicción

y de decisión, para estar siempre alertas, como *centinelas*, al decir de Mannheim (1987), a fin de contrarrestarlas, adaptarlas, asumirlas o rechazarlas de acuerdo al interés nacional.

La función de la universidad en la historia argentina

Yo no vengo a trabajar por la universidad, sino a pedir que la Universidad trabaje para el pueblo.

José Vasconcelos[24]

La Universidad es parte del Pueblo Argentino. Nuestra intención es crear una cultura nacional cuya semilla ya existe en el país, pero ha sido ahogada por sucesivos gobiernos y autoridades universitarias dominadas por el liberalismo o por modelos que no corresponden a nuestra realidad nacional. Se terminó con la vieja retórica de la universidad libre pero sin pueblo y siempre a espaldas del pueblo argentino.

Rodolfo Puiggrós

Es realmente alarmante que, a pesar de que la mayoría de la dirigencia política nacional, los legisladores y gran parte de la intelectualidad argentina sostengan enfática y reiteradamente que la universidad debe estar al servicio del pueblo y de la nación, aún se utilice muchas veces la autonomía para alejarse de los problemas nacionales más que para contribuir al desarrollo nacional y construir una sociedad más justa desde sus funciones específicas. Más aún cuando las universidades públicas se sostienen por el esfuerzo del conjunto de la sociedad a la que pertenecen.

También parecieran desconocerse las problemáticas y las transformaciones sociales a partir del desarrollo científico-tecnológico, y se continúa formando en las mismas profesiones de hace un siglo, sin orientar la agenda de investigación y docencia hacia lo que la comunidad necesita en función de una nueva morfología social, económica y política.

Desde distintas variantes ideológicas se reclama en forma constante que la autonomía universitaria (indiscutida) se utilice más como un obstáculo frente a las necesidades perentorias nacionales que como un derecho a la creatividad intelectual para proponer diversas perspectivas de solución a los problemas que aquejan a la sociedad.

Algunas de las críticas y definiciones que se hicieron acerca del papel que deberían cumplir nuestras universidades públicas siguen siendo una expresión de deseos.

Podemos comenzar con D. F. Sarmiento cuando en 1845, en el *Facundo*, hablando de Córdoba y su resistencia al cambio y al espíritu revolucionario de la época dice:

> Hablando de la célebre Universidad de Córdoba, fundada nada menos que en el año 1613, y en cuyos claustros sombríos han pasado su juventud ocho generaciones de doctores en ambos derechos, ergotistas insignes, comentadores y casuistas. [...] El espíritu de Córdoba hasta 1829 es monacal y escolástico: la conversación de los estrados rueda siempre sobre las procesiones, las fiestas de los santos, sobre exámenes universitarios, profesión de monjas, recepción de las borlas de doctor [...] La ciudad es un claustro encerrado entre barrancas, el paseo es un claustro con verjas de fierro; cada manzana tiene un claustro de monjas o frailes; los colegios son los claustros, la legislación que se enseña, la teología, toda la ciencia escolástica de la Edad Media es un claustro en que se encierra y parapeta la inteligencia contra todo lo que salga del texto y del comentario.
> [...]
> La Revolución de 1810 encontró en Córdoba un oído cerrado al mismo tiempo

24 José Vasconcelos, discurso de asunción como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México el 9 de junio de 1920.

> que las provincias todas respondían a un tiempo al grito de ¡a las armas! ¡a la libertad! (Sarmiento, 1973).

La Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, cuyo espíritu apoyaba Hipólito Yrigoyen, también propugnaba salir del claustro, abandonar el dominio clerical y del escolasticismo para servir al pueblo. Aníbal Ponce señalaba: "la universidad será la mejor escuela de civismo y ser reformista o no serlo implicará decidirse por Mañana o por Ayer" (Genovesi, 2003).

En 1920, dos años después de la Reforma Universitaria, José Ingenieros en su texto *La universidad del porvenir* sostiene, refiriéndose a que los cambios sociales suelen coincidir con variaciones del pensamiento colectivo, que para la universidad ningún problema vital debería serle indiferente, y "debe ser una escuela de acción social, adaptada a su medio y a su tiempo". Para él "cada sociedad, en cada época engendra 'sistemas de ideas generales' que influyen de manera homogénea sobre la conciencia colectiva y son aplicados a la solución de los problemas que más vitalmente la interesan".

Sin embargo, critica la función y la enseñanza de las universidades dado que no se ajustan a los modernos sistemas de ideas generales, son exóticas en su organización, son inactuales por su espíritu, imitando modelos viejos y conservando el rastro de la cultura medieval. Concluye que "cada Universidad no desempeña las funciones más necesarias en su propia sociedad". Para que la universidad sea útil "debe representar el saber organizado y sintetizar las ideas generales de su época, ideas que son producto de la sociedad, derivadas de sus necesidades y aspiraciones", "debe ser una entidad viva, pensante, actuante, capaz de imprimir un ritmo homogéneo a la enseñanza en todas las escuelas" (1956). De otra forma la universidad en vez de ser un instrumento útil para la civilización, será un obstáculo.

Para Ingenieros, la misión de la universidad "consiste en fijar principios, direcciones, ideales, que permitan organizar la cultura superior en servicio de la sociedad", y la función de la universidad consistirá "en mantener la unidad dentro de la variedad y coordinar la síntesis sobre la especialización", ya que para el pensador, las facultades tienden a formar especialistas cuando deberían formar hombres, que es la razón que justifica su existencia.

Sostiene que cuando la enseñanza superior es un monopolio reservado a las clases privilegiadas, se podría entender que las universidades estuvieran enclaustradas y "ajenas al ritmo de los problemas vitales que mantenían en perpetua inquietud a la sociedad"; mientras que las ciencias deben concebirse como "instrumentos aplicables al perfeccionamiento de las técnicas necesarias a la vida de los pueblos", y las nuevas posibilidades educacionales hacen que paulatinamente se comprenda que "el ideal consiste en utilizar todos los institutos de cultura superior para la elevación intelectual y técnica de todo el pueblo" (1956).

También Alfredo Palacios, en el capítulo "Universidad y pueblo" de su libro *Universidad y democracia*, sostiene que la Reforma Universitaria

> no sólo implica la intensificación de estudios y renovación de métodos en el sentido de que estos se basen en la observación y el experimento e impidan el cultivo de la vulgaridad, la glorificación del lugar común y del verbalismo. Es también, la afirmación y el propósito firme de seguir el ritmo de los problemas sociales adaptando las universidades a las nuevas ideas y haciendo que las verdades puedan servir para aumentar el bienestar de los hombres [...] si la ciencia elaborada por los centros de cultura superior, no se transforma en justicia para el pueblo, las universidades están lejos de cumplir su misión.

Refiriéndose a la juventud universitaria que luchaba por la vinculación de los pueblos de América, y citando al ministro de Educación mexicano, José Vasconcelos, que estaba realizando la reforma educacional, dice que

> hay que ampliar la patria para hacerla americana, y que para ello es menester, comenzar por la unificación de la ense-

> ñanza en todos los países iberoamericanos. Los gobiernos, en vez de perder el tiempo en congresos panamericanos, a base de disimulo y mentira, deberían auspiciar congresos pedagógicos, para adopción de textos comunes con las excepciones naturales del caso —y para lograr la homogeneidad de nuestras instituciones—. El primer artículo de toda Constitución política iberoamericana, dice noblemente el ministro Vasconcelos, debería estar redactado así "Son ciudadanos de este país y tienen los derechos a la ciudadanía, los nacidos en territorio de Hispano-América" (Palacios, 1928).

Después de tres años de haber decretado la gratuidad de la enseñanza universitaria, en 1952, Juan D. Perón sostuvo que

> Cuando la ciencia se dedica a los progresos para exterminar a la humanidad y no para servir a su felicidad y su grandeza, estamos viendo que la ciencia también está en manos de malvados. Lo que nosotros queremos, en esta nueva Argentina, es que la ciencia y la cultura sean del pueblo y que el pueblo esté formado por hombres que amen a los hombres y que no preparen su destrucción y desgracia.

Continúa diciendo:

> El hecho de que una institución sea autónoma o autárquica no implica necesariamente que sea democrática, porque son términos que no guardan relación. Como tampoco el carácter democrático se adquiere por la circunstancia de que la elección se hace por y entre un círculo cerrado o entre una clase determinada, el sistema lejos de ser democrático, resultará aristocrático, plutocrático, teocrático y en términos generales, oligárquico. La universidad debe estar al servicio de las grandes causas nacionales (Puiggrós, 1974).

Risieri Frondizi, quien fuera rector de la Universidad Nacional de Buenos Aires en 1957, en su libro *La universidad en un mundo de tensiones,* nos dice que la misión social de la universidad consiste en "ponerse al servicio del país". Sostiene que "El cambio es la característica de nuestro tiempo; afecta a todas las misiones de la universidad y particularmente a la misión social. Esta debe responder a las necesidades, requerimientos y aspiraciones de la comunidad, factores todos cambiantes. [...] el principio se mantiene: contribuir al desarrollo de la comunidad. Para ello la universidad debe auscultar las necesidades del medio y en algunas ocasiones anticiparse a ellas". Sin embargo, "en lugar de ser factor consciente de aceleración del cambio de las estructuras sociales, la universidad adoptó por lo general una actitud pasiva, de mero espectador" (Frondizi, 2005).[25]

Para Frondizi, la universidad tiene que convertirse en el fundamento del cambio profundo que la situación actual requiere. En esta dirección, la misión social de la universidad se orienta por una serie de funciones: la formación de profesionales: "Aquí no se trata de capacidad técnica, sino de conciencia social"; el estudio de los problemas que afligen al país: "Debe también esclarecer los problemas de índole político y cultural y convertirse en la conciencia moral de la Nación [...] Su aporte es de esclarecimiento, estudio, planeamiento preciso de los problemas y análisis de las posibles soluciones". En este punto Risieri Frondizi es claro: "la universidad está para solucionar los problemas y no para eludir las críticas" (2005). No sólo debe estudiar las problemáticas, analizarlas desde su complejidad sino que tiene que formar a aquellos que las resolverán.

En 1963, Rolando García también sostenía: "No queremos una universidad que sea símbolo de privilegio, instrumento refinado de explotación... Queremos una universidad que sea el laboratorio donde los problemas que afectan al país se estudien a conciencia en búsqueda desinteresada de solucionar" (Frondizi, 2005).

---

25 Risieri Frondizi (2005). *La universidad en un mundo de tensiones.* Buenos Aires: Eudeba.

Por otra parte, en las *Pautas programáticas del Frente Justicialista de Liberación* de 1973, se explicita que

> El sistema educativo es el resultado de un sistema político y socioeconómico, que a su vez se apoya en un conjunto de valores y creencias, en una concepción del hombre, de la vida y del universo compartido por la sociedad. No existe ni ha existido nunca una educación autónoma y neutra, aislada del contexto social que la rodea e independiente de los objetivos políticos de la Nación o, en los casos de flagrante colonialismo cultural, de las potencias dominantes. Aspiramos a una universidad abierta, sin limitaciones fundadas en la condición socioeconómica de los estudiantes, y que contribuya activa y eficazmente a las luchas por la liberación nacional.

Rodolfo Puiggrós nos explicaba: "Nacionalizar y actualizar la enseñanza significa poner el acento en la problemática del país y buscar las soluciones en la realidad del mismo". Para Puiggrós, la universidad debe transformarse tanto en su contenido como en su forma para poder convertirse en un instrumento de la liberación nacional, de la justicia social y de la construcción de una sociedad "sin explotadores ni explotados". En este punto es preciso lo siguiente: "La universidad debe ser para el pueblo en varios sentidos, que tengan acceso todas las clases humildes del país, que sea un centro irradiante de cultura nacional, y también la universidad debe participar en la revolución científico-técnica, no sólo cultural sino también económica y política". Para él, una universidad que reduce sus funciones a los aspectos estrictamente científicos, técnicos, no está cumpliendo su misión. La universidad debe sumergirse en la sociedad argentina.

"Una universidad popular es la que mira hacia adentro del país y hacia Latinoamérica, no hacia modelos extranjeros, ya sean ingleses, franceses o rusos. Es la universidad puesta al servicio de la realidad nacional. Lo que nosotros pretendemos es que la ciencia, la técnica, la filosofía y el arte sean reinterpretados y puestos al servicio del ser nacional". La universidad debe cumplir su misión de manera situada: "La universidad no puede ser un islote, tiene que estar comprometida con los objetivos nacionales". En este sentido,

> hay que introducir la universidad de una manera viva en la problemática argentina, porque la universidad que a partir de la Reforma del 18, se autoenorgulleció de vincularse al pueblo no fue más que una aspiración. Si la universidad se hubiera sumergido en el pueblo, y los estudiantes y docentes hubieran comprendido cuál era su deber, no hubiera sucedido que en 1930 y en 1945 el estudiantado casi en masa, fuera partícipe en primera fila del derrocamiento de dos gobiernos nacionales y populares. [...] Queremos que la conciencia del estudiante se vaya formando en lo auténticamente nacional y popular, que la unión de la Universidad con el Pueblo no sea una mera expresión de deseos, sino una realidad. [...] No podemos decir que un país sea culto porque cuente con tres o cuatro sabios y hombres cultos, mientras el resto es mudo y torpe rebaño de ignorantes (Puiggrós, 1974).

La reforma de la universidad y la agenda social

Las disciplinas se diferencian en parte por razones históricas y por razones de conveniencia administrativa (como la organización de la enseñanza y de los equipos), y en parte porque las teorías que construimos para resolver nuestros problemas tienen una tendencia a construir sistemas unificados. Pero todas estas clasificaciones y distinciones son relativamente poco importantes y superficiales. No estudiamos temas sino problemas; y los problemas pueden atravesar los límites de cualquier objeto de estudio o disciplina.

Karl R. Popper

Ya sabemos que lo único permanente es el proceso y la mutación. No es materia de estas reflexiones si las mutaciones son dialécticas en

el sentido hegeliano, ni descubrir un *telos* inherente a dicha mutación, reconfiguración o modificación permanente de la realidad, o un demiurgo heterónomo y oculto que nos somete a sus designios fatídicos. Menos aún descubrir el conjunto y la diversidad de sentidos que las sociedades les imputan o les otorgan a dichas mutaciones, ya que estas a su vez son tan cambiantes como la realidad, con el agravante de que la polisemia de la realidad se vuelve todavía más diversificada con la intervención permanente de las distintas perspectivas ideológicas o de opinión que invisten día a día los acontecimientos y los procesos de interacción social.

Observamos la aparición de un inédito anómico, un incógnito, un *novum*, que busca ser instituyente: nuevas prácticas y actores desconocidos que irrumpen en la realidad social reconfigurándola. Un misterio que no reside en las alturas, sino en el aquí y ahora, donde aparece en la proximidad que escapa a la mediación y que debemos significar. O sea, en nuestra realidad.

Nosotros, en tanto actores sociales, podemos desear y tener la voluntad de producir y protagonizar un cambio inédito, un *novum* que sea viable, al cual podamos investir y significar con nuestras propias percepciones, con nuestro propio sentido ético y estético, así como con nuestras creencias. Para ello, debemos estar decididos a conocer para intervenir, para actuar y no sólo para realizar una especulación teórica desde el lugar del espectador, así como para asumir que somos actores no sólo de la producción de conocimientos sino de la construcción social de la realidad, siempre inacabada, y de su significatividad, que incluye una perspectiva axiológica.

Ya hace tiempo que desde la sociología del conocimiento se explica que la genealogía del saber se vincula siempre a la situación social e histórica en la cual nos situamos y que, por último, es la reconstrucción conceptual de la construcción social de la realidad, o sea, del ser social. Y ese ser social, esa forma de interacción social en un tiempo y espacio determinado no es estática, se encuentra en un permanente cambio que a la universidad le es difícil abordar, con la consiguiente desazón que provoca la distancia cada vez mayor entre el saber académico y científico de las universidades y el quehacer cotidiano del proceso de construcción y producción social que requieren que esos saberes se orienten a facilitar la decisión, la previsión y el control de situaciones problemáticas.

Pero si profundizamos sobre las características de la configuración y organización de los saberes, ya sea para hacer docencia o investigación, particularmente en las universidades, acordamos con lo que sostiene Popper cuando concluye que "la clasificación en disciplinas carece relativamente de importancia" y que "somos estudiosos de problemas, no de disciplinas" (1991).

También Hans Albert sostiene que

> La racionalidad científica y la política no se contraponen: ante los problemas generales de la colectividad, la ciencia busca alternativas teóricas a los problemas de conocimiento y la política busca alternativas sociales (institucionales) a los problemas derivados de la vida en común. La ciencia es una institución de la sociedad que puede y debe contribuir a la solución de los problemas sociales (2002).

Para ello habrá que buscar la forma de superar la brecha que existe entre el político que busca el *cómo* y el académico que busca el *por qué*, la división entre el pragmatismo y el academicismo, entre el juicio intuitivo de la decisión y la lógica y el juicio analítico de la universidad, ya que la decisión responsable requiere de ambas lógicas y, aun así, nada garantiza la infalibilidad ni el yerro de la misma.

Ahora bien, ¿cómo puede ser entonces que la mayoría de las universidades se organicen en torno a las disciplinas? ¿Cuál es el valor y el impacto sobre la realidad y el proceso social del quehacer universitario, en tanto productor y distribuidor de saberes de las *ciencias verticales* —como las llama Matus— (1999), si la práctica no reconoce fronteras disciplinares, es multidimensional, global, y la realizan sujetos poco objetivos, comprometidos con sus proyectos,

apasionados con sus metas y creencias? ¿Cómo se crea e instituye una *ciencia horizontal* como sostiene el autor?

Si entendemos, como Matus, que la acción social no es una mera aplicación de la teoría y que entre la ciencia y la acción hay un vacío que tiende a resolverse a través del juicio intuitivo, ya que carecemos de una teoría que haga de puente entre la ciencia y la acción, ¿qué podemos aportar para configurar la *teoría de la producción social* que nos propone, como una teoría horizontal básica para comprender el juego social y apoyar u orientar su práctica? Aún más complejo es configurar una universidad que contemple la estructuración y organización del saber horizontalmente en torno a los problemas, tanto en la enseñanza como en la investigación, así como en la articulación con otros saberes producidos socialmente más allá de las fronteras del claustro y que este se resiste a legitimar.

Sabemos que cometeremos muchos errores, pero de ellos aprenderemos. El dificultoso desafío lo asumimos al reconocer precisamente que abordar la complejidad actual de la sociedad y sus problemas a través del enfoque disciplinario no nos explica nada, ni nos facilita la comprensión de dicha complejidad. Menos aún cuando la genealogía de la organización disciplinar trasciende las fronteras históricas y situacionales donde estas se produjeron, y pretende ser omnicomprensiva y universal.

Preparar y formar a los jóvenes para que sean protagonistas y decisores aquí y ahora y no sólo analistas e intérpretes de la realidad y sus cambios, es el desafío que encaramos. Acompañar a los jóvenes en su proceso de formación para decidir con responsabilidad en la resolución de problemas implica superar la lógica intuitiva, de la cual se valen generalmente los decisores, así como dejar de formar exégetas del pasado, que sólo utilicen la lógica analítica para producir conocimientos que permitan evaluar, planificar, decidir e intervenir en la construcción social de una sociedad alternativa, invitando a nuestros ciudadanos a comprometer su acción individual con la acción colectiva de construir una sociedad mejor en una comunidad histórica particular en nuestra Argentina.

Conocer para intervenir en la construcción social

El filósofo social que vive en la región de sus conceptos "resuelve" los problemas poniendo a la vista la relación de las ideas, en lugar de ayudar a los hombres a resolver los problemas en el terreno de lo concreto, suministrándoles hipótesis de las que puedan servirse y a las que poner a prueba en proyectos de reforma.
[...] los conceptos no se expresan teniendo en cuenta lo que puedan valer en relación con fenómenos históricos especiales. Son contestaciones generales a las que se supone un significado universal que abarca y domina a todas las particulares. De nada nos sirven, pues, en la investigación. La cierran.

John Dewey

Ortega y Gasset, en su libro *Misión de la universidad,* sostiene que las posibilidades no se realizan por sí mismas, en forma automática. Es preciso que "alguien con sus manos y su mente, con su esfuerzo y con su angustia, les fabrique su realidad". A su vez, nos aclara que para realizar la reforma universitaria basta con quererla, pero hay que quererla de verdad. Y eso implica que queramos hacer todo aquello que sea necesario para lograrla, incluyendo "dotarnos nosotros mismos de las cualidades imprescindibles para la empresa". Cualquier otra cosa no significa querer, sino simplemente desear, "enjuagarse con su imagen la fantasía, embriagarse voluptuosamente con el proyecto, perderse en vagos ardores, bullangas y efervescencias" (2002).

Profundizando aún más, nos explica que muchas veces usamos como sinónimos el desear y el querer, pero se diferencian en que el querer es siempre querer la realidad, en cambio desear significa lo que generalmente denominamos *mero deseo*, que implica el darse cuenta de que lo que deseamos es "relativa o absolutamente imposible". En el niño esta diferencia entre lo que es posible o imposible es posterior a su volición o deseo, por eso sostiene Ortega que desde que nacemos hasta que morimos existe una

lucha permanente entre nuestras voliciones y nuestros deseos, confundiendo muchas veces nuestro mero desear con un querer o nuestro querer con un mero desear. El deseo entonces es un querer fracasado pero que nutre la volición y la incita permanentemente a continuar ensayando diversas posibilidades.

Coincide con Hegel en que todo lo importante que se ha hecho en la historia "se ha hecho con pasión [...] fría". Para Ortega, la simple pasión, frenesí o calentura, no sirve para nada, es estéril. La pasión creadora, por el contrario, implica reflexión y voluntad. Para el autor, esta pasión creadora es un querer resuelto, clarividente y total. Es lo que en otro momento hemos también definido como *razón decidida*. Implica la voluntad de realizar. Sin ella, coincidimos con Ortega en que cualquier reforma universitaria o cualquier construcción o creación es imposible, ya que toda reforma implica creación de usos nuevos y, en el caso de la reforma universitaria, esta debe necesariamente anclar en la acertada y auténtica decisión sobre su misión y compromiso. Esta no puede ser otra que servir al pueblo y a la nación.

Hace mucho tiempo que en otras latitudes se ha definido la necesidad de transformar las universidades, cuyo objetivo primordial en el siglo XXI debe ser conducir la investigación hacia los problemas acuciantes de la sociedad, promover la aplicación del conocimiento a los problemas sociales y preparar a los estudiantes a fin de que sirvan a su sociedad (National Association of State Universities and Land Grant Colleges, 1999). Es asumir la misión pública de la universidad pública para el presente y el futuro del país. Es, no sólo desear, sino querer una sociedad más justa. Y para ello, hace falta comprometerse, porque como sostiene Dewey "No hay que huir de las condiciones y hechos reales y tampoco hay que aceptarlos pasivamente, es preciso utilizarlos y dirigirlos. O bien son obstáculos para nuestras finalidades, o de lo contrario son medios para su realización". "No basta procurar que la educación no se emplee activamente como instrumento para facilitar la explotación de una clase por otra. Deben ofrecerse facilidades escolares de tal amplitud y eficacia que, de hecho y no simplemente de nombre supriman los efectos de las desigualdades económicas y que aseguren a todos los sectores de la nación una igualdad de condiciones para sus carreras futuras" (Dewey, 1959).

¿Qué papel juega la universidad en la definición de la agenda social? ¿Qué características tiene su participación en la resolución de los problemas nacionales y sociales?

Es necesario salir de la falsa antinomia planteada entre la razón crítica y la razón decidida. Entendemos a la razón crítica en tanto pone en cuestión la positividad y a la razón decidida en tanto ideas que se transforman en planes para la acción.

Si decimos que la misión de la universidad es profundizar y expandir la democracia, no podemos atrincherarnos en la misión de la razón crítica, puesto que pasaríamos a ser la "universidad trinchera", sin distinguir un gobierno democrático de una dictadura. Debemos, si estamos decididos a profundizar la democracia y a colaborar en la resolución de los problemas nacionales y sociales, tener una agenda compartida con las instituciones democráticas nacionales, no para sustituir funciones como las del Poder Ejecutivo —nacional, provincial o local—, ni al Poder Legislativo o Judicial, sino para ser útiles a nuestra democracia y a nuestra sociedad, a través de la investigación y la docencia. Asimismo debemos colaborar en la planificación y proponer soluciones para la transformación.

Desde la razón crítica —que es la manera de hacer contracultura—, la institución no deja de hacer política; sus profesores, sus docentes y estudiantes tienen el derecho y el deber moral de oponerse a las acciones o políticas antidemocráticas que restrinjan el acceso a los bienes socialmente necesarios, a la justicia, a la salud, etc., así como a la toma de decisiones. Pero razón crítica no implica pasividad ni razón puramente especulativa, ni inocuidad social, ni beligerancia perpetua en una sociedad democrática.

Poner en cuestión la positividad, saber que nuestra sociedad o nuestro mundo podrían ser mejores y más justos y no dar por sentada la rea-

lidad como acabada, nos obliga a investigar no sólo por qué las cosas son así y no de otra manera, sino cuáles son los caminos, los fines, las herramientas, los obstáculos que hay que superar, y cuáles son los recursos existentes para alcanzar y construir esa sociedad más justa.

No podemos atrincherarnos en la confrontación epistemológica de poner en cuestión la realidad sin comprometernos. Debemos decidir en nuestro quehacer cotidiano pasar del deseo a la práctica y el compromiso. De esa manera entendemos, como Dewey, que las ideas son hipótesis y planes de acción y de trabajo.

Para el pragmatismo, "es la idea la que es práctica, al ser esencialmente un intento y un plan para alterar la realidad previa de una situación concreta, la cual el propio hecho de que se necesite o sugiera una modificación específica indica que es insatisfactoria" (Dewey, 1959). Las ideas son instrumentos que nos indican el modo en que se podrían modificar las cosas.

Asimismo, para el pragmatismo, el conocimiento produce una diferencia en y para las cosas, ya que el mundo está en transformación; el conocimiento puede ser su guía, adaptando la herramienta al problema.

Tanto para James como para Dewey "ser razonable" será reconocer en las cosas su carácter de obstáculos y recursos para la acción. Por lo tanto, las ideas son intenciones, planes y métodos que tienen carácter prospectivo para cambiar lo existente, ubicándose así en forma opuesta al racionalismo, que entiende al conocimiento como actividad especular de lo existente. Para el pragmatismo la realidad está aún en construcción, no es ni eterna ni completa, las ideas son hipótesis directrices donde "significado" quiere decir "las respuestas futuras que un objeto exige de nosotros o a lo que nos compromete" (Dewey, 1959).

En esta línea, "práctico" significa las actitudes y conductas que provoca en nosotros un objeto, o la capacidad y la tendencia de una idea a efectuar cambios en lo previamente existente, o la calidad de deseables o indeseables de ciertos fines.

Concluimos entonces que la razón decidida, que implica poner la idea en acción, no se contradice con la razón crítica que interpreta y pone en cuestión la positividad. Ambas posiciones concuerdan en que el conocimiento no es un reflejo especular de la realidad que se asume como definitiva y completa. La razón crítica estará siempre subsumida en la razón decidida.

Tanto la razón crítica como la razón decidida asumen la historicidad de la realidad, de lo existente, y también que son los hombres los que la construyen. La razón decidida, sin embargo, no permanece en una actitud pasiva sino que pone las ideas en acción.

La propuesta de reconstrucción de la universidad implica la necesidad de pasar de la problematización y crítica de lo existente a una actitud prospectiva de investigación sobre la posibilidad de su modificación, donde el conocimiento cumple su papel fundamental.

A través de la investigación, se deberá pensar, analizar, reflexionar para transformar el país. A través de la docencia, se deberán generar los egresados que el país necesita, y a través de la asistencia técnica y la cooperación, se deberán privilegiar aquellas actividades que sean de interés perentorio referido a necesidades sociales y al interés público.

Sabemos que la demanda social es infinita, y que los recursos materiales y humanos para satisfacerla siempre son escasos. Lo mismo sucede si cualquier universidad pretende atender toda la demanda social que a ella se le requiere. Deberá discernir no sólo cuáles son las demandas más perentorias, sino fundamentalmente cuáles de ellas le competen y en la solución de cuáles puede colaborar.

Por ello, una de las tareas pendientes de la universidad no es sólo investigar el porqué de las cosas sino el cómo transformarlas, participando en la elaboración de las decisiones. Existe una marcada brecha entre el político y el académico, donde el académico utiliza el juicio analítico sobre lo que es y fue el producto de la construcción social, y el político usa el juicio in-

tuitivo en la decisión para actuar sobre la realidad. Superar esta brecha debe ser el compromiso de la universidad que quiera servir al pueblo y a la nación. Y para asumirlo es necesario, al fin, reconocer que esa tarea involucra a la razón crítica y a la razón decidida.

Referencias bibliográficas

Agosti, H. (2002). *Nación y cultura.* Buenos Aires: Catálogos.

Albert, H. (2002). *Razón crítica y práctica social.* Barcelona: Paidós.

Benda, J. (1937). *La trahison des clercs.* París: Gras.

Bloch, E. (1981). *Experimentum Mundi.* París: Payot.

Bobbio, N.
(1998). *La duda y la elección.* Barcelona: Paidós.

(1993). *Igualdad y libertad.* Barcelona: Paidós.

Bourricaud, F. (1990). *Los intelectuales y las pasiones democráticas.* México: UNAM.

Calcagno, A. E. y Calcagno, A. F. (1995). *El universo neoliberal.* Buenos Aires: Alianza.

Castoriadis, C. (2002). *Sujeto y verdad.* México: FCE.

Clark, K. (1974). *El patetismo del poder.* México: FCE.

Derrida, J. (2002). *La universidad sin condición.* Madrid: Trotta.

Dewey, J. .
(1959) *La reconstrucción de la filosofía.* Buenos Aires: Aguilar.

(2000). *La miseria de la epistemología.* Madrid: Biblioteca Nueva.

(2003). *Le public et ses problèmes.* Pau: Université de Pau.

Dyer, T. (1999). Retrospect and Prospect. Understanding the American University. *Journal of Public Service and Outreach.*

Esquivel Estrada, N. H. (1966). *Humanismo y universidad*. México: UNAE - CEU Publicaciones.

Freire, P. (2002). *Educación y cambio.* Buenos Aires: Galerna.

Frondizi, R. (2005). *La universidad en un mundo de tensiones.* Buenos Aires: Eudeba.

Genovesi, A. (2003). *La reforma universitaria.* Lanús: Ediciones Mariátegui.

Giner, S. (2003). *Carisma y razón.* Madrid: Alianza.

Goldfarb, J. (1998). *Los intelectuales en la sociedad democrática. M*adrid: Cambridge University Press.

González, J. V. (1914). *La paz por la ciencia.* La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Hans, A. (2002). *Razón crítica y práctica social.* Barcelona: Paidós.

Hernández Arregui, J. J. (2010). *¿Qué es el ser nacional?* Buenos Aires: Continente.

Horowitz, L. (comp.) (1969). *Historia y elementos de la sociología del conocimiento.* Buenos Aires: Eudeba.

Ingenieros, J.
(1956). *La universidad del porvenir.* Buenos Aires: Inquietud.

(1993). *Las fuerzas morales.* Buenos Aires: Fausto.

Jaramillo, A. (2003). *La universidad frente a los problemas nacionales.* Lanús: EDUNLa.

Jauretche, A.
(1943). *Documento de la Organización Universitaria* de FORJA. Buenos Aires: FORJA.

(1970). *Mayoría*.

Korn, A.
(1949). *La Reforma Universitaria y la autenticidad argentina.* En *Obras completas.* Buenos Aires: Claridad.

(1983). *Influencias filosóficas en la evolución nacional.* Buenos Aires: Solar.

Le Goff, J. (2001). *Los intelectuales en la Edad Media.* Barcelona: Gedisa.

Mallea, E. (1994) *Historia de una pasión argentina.* Buenos Aires: Corregidor.

Mannheim, K. (1987). *Ideología y utopía.* México: FCE.

Martí, J. (1990). *Ideario pedagógico.* La Habana: Pueblo y Educación.

Marx, C. (1970). *La ideología alemana.* México: FCE.

Matus, C. (1999). *Teoría del juego social.* Caracas: Ed. Altadir.

Morin, E. (1995). *Mis demonios.* Barcelona: Kairós.

National Association of State Universities and Land Grant Colleges (1999). *The Engaged Institution.* Washington D. C.

Nizan, P. (1973). *Los perros guardianes.* Madrid: Fundamentos.

Ortega y Gasset, J. (2002). *Misión de la universidad.* Buenos Aires: Alianza.

Palacios, A. (1928). *Universidad y democracia.* Buenos Aires: Claridad.

Pérez Azcué, E. I. (1966). *UNAE*. México: CEU Publicaciones.

Pisarello, M. C. (2003).*Tierra de gauchos. Escenarios para un nuevo contrato social.* Buenos Aires: UPCN.

Platón (s. f.). *La República.* París: Garnier Hermanos.

Popper, K. (1991). *Conjeturas y refutaciones.* Barcelona: Paidós.

Puiggrós, R. (1974). *La universidad del pueblo.* Buenos Aires: Crisis.

Reid, I. D. y Williamson, M. (1999). *Trends in Outreach and Service. Journal of Public Service and Outreach.*

Ricoeur, P. (1986). *Ética y cultura*. Buenos Aires: Docencia.

Rorty, R. (2001). *¿Esperanza o conocimiento?* Buenos Aires: FCE.

Sarmiento, D. F. (1973). *Facundo*. Buenos Aires: CEAL.

Scheler, M. (1961). *El santo, el genio, el héroe.* Buenos Aires: Nova.

Schütz, A. (1993). *La construcción significativa del mundo social.* Barcelona: Paidós.

Sigal, S. (2002). *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Thompson, J. B. (julio-diciembre de 2000). *La transformación de la visibilidad. Comunicación y Sociedad,* (38).

Tocqueville, A. (1994). *El antiguo régimen y la revolución.* Madrid: Alianza.

Weber, M. (2000). *El político y el científico*. México: Coyoacán.

Zea, L. (1953). *América como conciencia.* México: Cuadernos Americanos.

La planificación universitaria del peronismo como consecuencia tardía de la reconversión del Estado nacional

Guido Riccono*

Introducción

Durante los años 1930 y 1940 tuvo lugar en el país una profunda transformación del rol que el Estado debía asumir frente a la sociedad. Diversos son los debates y propuestas orientados a revisar los consensos sobre los que se había estructurado el Estado desde comienzos de 1880, años de la consolidación de la infraestructura y narrativa estatales que —no sin discusiones— perduraría hasta mediados de la década del treinta. A partir de esos años, una profunda revisión del rol del Estado se impuso en la agenda, producto de los cambios vernáculos e internacionales que forzosamente obligaron a una reconversión de la función históricamente liberal del Estado, lo que dio lugar a considerar sus límites con el objetivo de prolongar su influencia sobre la sociedad. Las universidades argentinas se acoplaron a este movimiento con proyectos de modificación de sus funciones tempranamente, pero no fue hasta 1947 que el sistema de educación superior garantizó ciertas reformas que en otros ámbitos de la estatalidad se habían producido con anterioridad, como la legislación previsional y laboral o la función del Estado en materia de comercio exterior, aspectos estos que desde fines de la década de 1930 ya habían comenzado un proceso de transformación materializado en diversas legislaciones.[26]

En efecto, la Ley 13031 de 1947 fue la expresión del nuevo rumbo que había asumido el Estado nacional caracterizado como Estado de bienestar o populista, cuyas raíces ideológicas las hallamos en la ideología nacional-populista surgida durante los años treinta (Portantiero, 2018: 150), que no se hizo Estado sino a partir de la década siguiente. La ley fue la herramienta marco que permitió llevar adelante el proceso de planificación de la universidad en el contexto del Estado interventor, no sin contradicciones. En efecto, la Ley 13031 limitaba la autonomía de las universidades frente al Poder Ejecutivo y eliminaba el cogobierno restringiendo la participación estudiantil en los órganos de gobierno universitarios. Así, más que una herramienta legislativa, la ley fue vista como otro elemento más para confirmar el fuerte componente antirreformista del peronismo. En ese sentido, interesa detenerse en un primer momento en algunos elementos del ideario reformista de la década de 1930 y principios de la siguiente, para revisar ciertos elementos del reformismo previo al peronismo. A continuación, proponemos indagar las características que tuvo la planificación universitaria durante el peronismo.

26 Sostiene Rodolfo Puiggrós: "Mientras la evolución real de la sociedad argentina se gestaba esotéricamente en despreciados inframundos, las expresiones públicas de la cultura y la política daban la imagen de una república que seguía siendo la misma de antes de 1930" (1969: 11).

* Profesor de Historia (UBA) y doctor en Educación (UBA). Se desempeña como docente e investigador en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue desde 2014 y dicta seminarios de grado y posgrado en CLACSO, la Universidad de Buenos Aires, el sindicato docente de Neuquén (ATEN) y la UNCo. Sus temas de investigación refieren a la historia de la educación y de las políticas educativas argentinas y latinoamericanas.

Peronismo y reformismo

La indagación acerca del contenido de los ideales reformistas de fines de los años treinta y principios de los cuarenta ha sido estudiada lateralmente en la bibliografía y, en términos generales, más bien se ha puesto el acento en la postura antirreformista de las políticas estatales que se desplegaron durante el peronismo —gobierno que expulsó a profesores reformistas, en el que el cogobierno y la autonomía universitaria fueron cercenadas— y la recuperación luego de 1955 con el regreso de sujetos y políticas reformistas a las universidades argentinas. Sin embargo, al interior del reformismo hubo desde algunos sectores un profundo balance y replanteo de lo ocurrido desde aquel *Manifiesto Liminar* de 1918. De este modo, la figura de Deodoro Roca y sus críticas al legado de la Reforma durante mediados de los años treinta expresaban el malestar entre cierto sector del reformismo con relación a su actuación casi veinte años después de los sucesos de Córdoba. Si bien la actuación intelectual de Roca promediando la década de 1930 se dirigía centralmente a combatir ideológica y políticamente al fascismo en América —con frases como "el caudillismo americano está sufriendo paulatinamente la metamorfosis fascista" (Roca, 1936: 1)— y a fomentar la unión de los pueblos del continente, su pronunciada crítica al reformista puro era producto de la necesidad de revisar el reformismo realmente existente. Ese asedio sobre el formalismo reformista era parte de la concepción que Roca poseía sobre el movimiento reformista de los treinta, reconociendo que su vitalidad se hallaba limitada al claustro.

En otros trabajos subrayamos el conflicto de tradiciones (Sigal, 1991; Puiggrós, 1993) entre lo nuevo que vino a encarnar el peronismo en el poder y lo que existía como poder universitario en 1946. Esas tradiciones no son otra cosa que ideologías políticas que marcan el rumbo que debe poseer la educación superior universitaria y en particular cuál es la función que deben asumir las universidades en la sociedad argentina; son perfiles político-ideológicos que encauzan a las instituciones así como determinan los límites de su accionar: son una guía de acción y pensamiento frente a diversas coyunturas. Sin embargo, el concepto tradición puede señalarse con facilidad sobre el reformismo de la década de 1940 y no tan claramente sobre el nuevo perfil universitario que pretendía el peronismo que —así como los ideales de la Reforma de 1918— pervive hasta el día de hoy. Hacia 1930 y 1940 el reformismo estaba consolidado como el ideal hegemónico que imperaba sobre la universidad, sus prácticas y sujetos. El reformismo previo al peronismo actúa a modo de ratificación cultural e histórica de la continuidad, situándose como uno de los contenidos de la tradición liberal, seleccionando ciertos elementos del pasado y excluyendo otros. Esta selección de ciertos elementos del reformismo que se enfatizaron entre fines de la década de 1930 y principios de la siguiente, fue presentada y admitida con éxito como el pasado significativo, como lo verdadero sentido de la Reforma, dejando de lado otros contenidos que lo cuestionaban (Williams, 2000 [1977]: 138).

Efectivamente, sobre este punto es importante recordar la encuesta elaborada por Roca en la revista *Flecha* sobre la importancia de la Reforma en 1936. Sobre esa encuesta se ha dicho:

> En su aparente sencillez, la encuesta estaba dirigida a identificar una tradición, a volver a delimitar un "nosotros" —y un nosotros que volvía a reconocer en Deodoro Roca la figura de un líder generador de iniciativas—, pero también y al mismo tiempo a inspirar un proceso colectivo de torsión sobre esa tradición, tanto para señalar los puntos en que se hallaba agotada, como para llenarla de nuevos sentidos y tareas históricas (Bergel, 2012: 32).

En su propuesta de revitalización del ideario reformista, Roca seleccionaba aquellos elementos de la tradición que actualizaban su trascendencia, reconociendo los cambios que habían ocurrido veinte años atrás.

En ese sentido, ambos perfiles —reformismo y peronismo— cambiaron con el tiempo, adquirieron matices, mutaron, se transformaron y transformaron a la realidad universitaria. De modo tal

que precisar un único y eterno ideal reformista desde 1918 o un verdadero peronismo desde los cuarenta resulta un oxímoron en el marco de un análisis histórico. El reformismo y el peronismo expresaron dos modelos ideales de universidad y, además de los cambios que operaron en sus significados a lo largo de la historia, al interior de ambos existieron heterogeneidades y posturas contrapuestas. Tanto el reformismo como el peronismo —o la universidad planificada—, encontraron su punto más álgido en la década de 1940, pero es posible rastrear el origen de estos dos movimientos de universidad en los años previos a la asunción de Perón en el Ejecutivo nacional. Es decir, dos modelos universitarios que encontraron sus voceros y programas durante los años treinta, en los cuales se conformaron como dos sectores políticamente contrapuestos cuyos elementos coagularon en los primeros años de 1940 a través de la disputa directa sobre el control de las universidades y determinar su perfil político-académico. Aquí sostenemos que la universidad que encarnó el peronismo es producto de la maduración de una serie de ideas que tienen sus antecedentes durante los años treinta y cuyos referentes provinieron de diversos sectores políticos: el nacionalismo, el conservadurismo y ciertos sectores del reformismo disidente, todos opuestos a la hegemonía del liberalismo.

La Ley 13031 como expresión tardía del nuevo Estado

Durante el peronismo, las políticas públicas y la legislación sobre la educación superior forman parte de un proyecto de desarrollo específico e integrado. Ese desarrollo específico de país puede ser definido de distintas maneras. Para el peronismo, se trataba de lograr una nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana, como lo enunciaba el preámbulo de la Constitución Nacional reformada del año 1949. Es decir, se proponía conmover los fundamentos de la nación misma interviniendo en todas las esferas de la sociedad a través del estado, es decir, de las políticas públicas (Dércoli, 2011: 10). De allí que las disposiciones que se propusieron afectar el funcionamiento de la educación superior aparecieron en el marco de la planificación de la política estatal (planes quinquenales) y como disposición constitucional, ocupando un lugar que no habían tenido en la historia argentina, ya que la Constitución Nacional del año 1853 tenía una única mención que afectaba a la educación superior: en su artículo 67, inciso 16, únicamente otorgaba al Congreso la atribución de "dictar planes de instrucción general y universitaria" (Groisman, 1995: 25). En ese sentido, la diferencia entre el peronismo y los períodos previos en materia legislativa sobre educación superior es notable, ya que durante el peronismo "la educación del ciudadano adquiere el rango ya ni siquiera de simple ley sino de precepto constitucional" (Somoza Rodríguez, 1997: 142), al aparecer las nuevas disposiciones en la Constitución de 1949. Lo mismo puede decirse de sus políticas públicas y la planificación propuesta por los planes quinquenales, y la consideración sobre la Ley 13229 del 19 de agosto de 1948 sobre la educación técnica y la creación de la Universidad Obrera Nacional.

Sin embargo, las modificaciones legislativas que se produjeron durante el peronismo fueron el producto de la maduración de una serie de ideas que venían gestándose desde la década anterior y que tenían su origen en las transformaciones que se venían dando en la sociedad y en el Estado nacional. Conocido es el proyecto de ley del año 1932 elaborado por Manuel de Iriondo, ministro de Justicia e Instrucción Pública durante el gobierno de Agustín P. Justo, quien asimismo aprobó el proyecto el 10 de mayo de 1932 bajo el nombre de "Ley Orgánica de las Universidades". No logró concretarse, pero su articulado expresaba una aproximación a las propuestas legislativas que se harán durante el gobierno de Perón quince años más tarde. Efectivamente, la legislación propuesta por el peronismo tenía un claro perfil de defensa de los trabajadores de las universidades y es por eso que su articulado expresa mejoras laborales y previsionales para un cuerpo universitario que creció durante esos años, como lo veremos más adelante.

En relación con el proyecto de 1932, el peronismo innovó con la creación del cargo docente con dedicación exclusiva, pero no en la idea, ya que en el proyecto de 1932 aparecen las siguien-

tes palabras: “la reglamentación que deberá estimular la formación del profesorado dedicado a la enseñanza hasta llegar a la fijación de la categoría del profesor con función excluyente, que en las Universidades europeas es la fuerza a la que en realidad se debe el progreso científico” (proyecto de ley, 1932: 7). Por otro lado, la gratuidad ha sido una de las banderas del peronismo con relación a su política universitaria que se implementó en 1949, pero que ya en 1932 era considerada, porque la política pedagógica de puertas abiertas tiene el objetivo de formar o vigorizar en la juventud la conciencia de sus deberes históricos, con respecto al pasado, y de sus deberes de ciudadano, con respecto a nuestra democracia (proyecto de ley, 1932: 8). De allí que el artículo 20 dictaminara que en la medida en que lo permitan sus recursos, las universidades procederán a reducir progresivamente los derechos arancelarios. Los alumnos pobres cursarán gratuitamente sus estudios (proyecto de ley, 1932: 13). También hay similitud entre la propuesta del artículo 4 de la Ley 14297 del año 1954 en relación con la división en zonas geográficas del país y el fortalecimiento de estudios locales y el artículo 16 del proyecto del año 1932 que sostiene que las universidades tendrán en cuenta las exigencias de las regiones del país, para promover las investigaciones científicas, fomentar sus intereses y aplicaciones técnicas (proyecto de ley, 1932: 13); del mismo modo que la regulación vía legal de un impuesto específico destinado a la educación superior en el artículo 107, inciso 2, de la Ley 13031 y en el correspondiente artículo 19 del proyecto de ley de 1932.

Sin embargo, el articulado presentado poseía importantes diferencias con relación a las leyes que tuvieron vigencia durante el peronismo. En primer lugar, porque el Poder Ejecutivo perdía todo tipo de relación con las instituciones académicas (designaciones docentes y autoridades se proponían como funciones exclusivas de las universidades) y se limitaban sus funciones a aprobar o rechazar los presupuestos y estatutos universitarios y los planes de estudio de las facultades pero sin poder hacerles modificaciones (art. 7). En segundo lugar, porque el lugar ocupado por los estudiantes en el gobierno universitario (con voz y voto en los consejos directivos y superiores de las facultades y de cada universidad, respectivamente) era mayor que en la propuesta del peronismo (art. 5), como veremos a continuación.

Como dijimos, el proyecto de 1932 no logró efectivizarse y quince años más tarde la Ley 13031 enmarcó la planificación estatal de la universidad. Del cuerpo legislativo de 1947 y 1954, aquí nos interesa destacar que la sanción de estas leyes debe ser ubicada en el marco de un Estado que acrecentó su presencia durante los gobiernos de Perón y que para ello amplió el marco regulatorio así como las funciones del aparato estatal (James, 2010 [1990]: 24). En el caso de la universidad, esta inserción del Estado en la vida de su organización y sus componentes tuvo características distintivas porque la legislación universitaria no sólo no había sido modificada a lo largo de más de sesenta años (a pesar del intento fallido de 1932 y sin contar con la Reforma del año 1918, aunque con ella no se modificaron las leyes pero sí lo hicieron los estatutos universitarios), sino que la diferencia entre la ley de 1885 y la de 1947 en torno a los elementos que afectaba cada una era abrumadora: de 4 artículos se pasa a 115.

Esto ha llevado a algunos autores a oponer la “reglamentarista Ley 13031 con la laconicidad de su predecesora” (Pronko, 1997: 235) o a referirse a dos tradiciones universitarias argentinas, una que intenta regular “sólo los aspectos fundamentales de la universidad y otra que regulaba con el máximo detalle” cada una de las dimensiones de la vida universitaria (Sánchez Martínez, 2002: 7).

Específicamente, la Ley 13031[27] fue propuesta por el peronismo en el Primer Plan Quinquenal para suplantar a la Ley 1597, Ley Avellaneda,

27 El ex presidente de Acción Católica Argentina, interventor de la Universidad del Litoral y ministro de Educación, Rómulo Etcheverry Boneo, fue el encargado de redactar un proyecto de ley universitaria en nombre del extremismo nacionalista católico que formaba parte del GOU. Si bien este proyecto no prosperó, la ley tomará de allí la asistencia obligatoria, el dictado de cursos de formación argentinista y la limitación de la representación estudiantil en el gobierno universitario (Mangone y Warley, 1984: 13).

que regulaba a las universidades desde 1886. "Fue sancionada en el Congreso después de un áspero debate entre los sectores peronistas y la oposición" (Mangone y Warley, 1984: 27).[28] La nueva legislación no se diferenciaba en mayor medida de la regulación anterior con relación a la autonomía universitaria sobre el modo de selección docente, ya que de acuerdo a la antigua ley del año 1886 "los estatutos debían ser sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo y la designación de profesores correspondía a este último a propuesta en terna de la Universidad" (Groisman, 1995: 20), mientras que la elección de los rectores de las universidades nacionales (la de Córdoba y la de Buenos Aires, que hasta ese momento eran las únicas existentes) y los decanos de las facultades eran prerrogativas universitarias (art. 1, inc. 1). Incluso, durante el primer año de gobierno del peronismo, el mecanismo para designar docentes se realizó como lo establecía la Ley 1597 que no difería, en relación con el lugar ocupado por el Poder Ejecutivo en las designaciones docentes, de la Ley 13031.

En cambio, en 1947 la designación del rector (art. 10) quedó en manos del Poder Ejecutivo Nacional y los decanos eran elegidos por el consejo directivo de cada facultad de una terna presentada por el rector de la universidad (art. 32, inc. 1). Con respecto a los profesores titulares de cátedra, existían cuatro instancias antes de ser designados. En primer lugar, se decidía una terna propuesta por una comisión especial (comisión asesora) creada a tal fin para cada materia en particular. En segundo lugar, la terna iba al consejo directivo (consejo universitario) de cada facultad quien podía aprobar o desaprobar a alguno de los tres miembros propuestos. En tercer lugar, el consejo directivo la elevaba al consejo superior de la universidad (art. 32, inc. 9) quien, en caso de aprobarla, elevaba finalmente la terna al Poder Ejecutivo Nacional que tenía la última palabra sobre cada profesor (arts. 46, 48 y 49).

28 Para un interesante análisis de esos argumentos ver M. Pronko, 1997.

En relación con la designación de los profesores, un breve rastreo histórico evidencia que si bien el rector Avellaneda en 1885, luego de varios años de debates, aceptó que en la letra de la ley la selección docente quedara sujeta al Poder Ejecutivo (Borches, 2009), esta disposición nominal distó de la realidad que sucedió al interior de las casas de estudio. Sobre todo durante las primeras dos décadas del siglo XX y, especialmente, con el aumento de la presión estudiantil en 1918, la autonomía universitaria respecto del Poder Ejecutivo se fijó como parte del compromiso entre los dos actores en disputa. La tradición reformista en el ámbito universitario primó por sobre la letra de la ley y la selección de los docentes, hasta 1947, era responsabilidad exclusiva de las universidades, aunque la ley no lo garantizara (Sarlo, 2001: 89).

De este modo, la intervención del Estado en la autonomía universitaria sólo merece una regulación y disposiciones concretas sobre su accionar cuando el Estado realmente pretende hacerlo o ya lo hizo, si el Estado nacional no se encuentra en esta situación, toda legislación que intente limitar su influencia es una previsión en muchos casos anacrónica construida teóricamente con posterioridad por los investigadores que se han dedicado a estudiar a la universidad y no por los protagonistas de los debates que suscitaron las disposiciones legales que enmarcaron legislativamente a las universidades. Hasta 1930, la autonomía y la autarquía fueron conceptos que, si bien fueron debatidos —sobre todo a raíz de la Ley Avellaneda y el proceso de la Reforma de 1918—, no poseían la connotación que cobrarán allí, momento en el que el Estado nacional se transformó y le dio relevancia a la universidad como institución central dentro de la organización de la cultura y la educación nacionales. En ese sentido, es interesante el señalamiento que se ha hecho en relación con que la primera vez que la palabra "autonomía" aparece en un texto constitucional argentino. Fue en la Constitución de 1949: "Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento" (art. 37, secc. IV, inc. 4) (citado en Cantini, 1997: 12).

Es decir, esto es lo que se modificó con la nueva legislación, ya que la nueva ley universitaria del peronismo de 1947 o Ley Guardo (por el nombre del diputado que estuvo a cargo de su formulación, el odontólogo Ricardo Guardo)[29] establecía que los profesores titulares serían elegidos por el Poder Ejecutivo de una terna propuesta por la universidad una vez realizada la evaluación de los candidatos a través del concurso de méritos, mecanismo novedoso para las universidades argentinas creado por la nueva ley (art. 46).

Entonces, durante el peronismo, las designaciones quedaron sujetas al Poder Ejecutivo Nacional. Al interior de cada cátedra los profesores tenían plena autonomía, así como cada universidad poseía autonomía técnica, docente y científica establecida por ley (art. 1). Además, resulta insoslayable agregar que la participación estudiantil en el cogobierno universitario se vio fuertemente limitada, quedando reducida a un representante de entre los diez mejores promedios del último año con voz pero sin voto en las reuniones del consejo directivo de cada facultad (art. 85) y ninguna en las designaciones docentes. Asimismo, la participación política de las autoridades resultó, a partir de la ley, incompatible con sus funciones al interior de la universidad.

Al mismo tiempo, la sanción de la Ley 13031/47 y su artículo 59, que establecía la dedicación a una sola cátedra, y el Decreto 9956 (de reglamentación de algunas disposiciones), que instituía que ningún titular o adjunto podía tener más de un cargo de ese carácter en las distintas universidades nacionales, instaurando la incompatibilidad de cargos para los titulares y adjuntos, generaron luego algunos inconvenientes para su implementación. No obstante posibilitó el ingreso de graduados (que mantenían un vínculo con la facultad) a la docencia o de profesores suplentes, conservando una dinámica instaurada por la Reforma del 18.[30]

Otra fuente importante ha sido la Constitución Nacional de 1949. En el capítulo III, titulado "Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura", aparecían nuevas disposiciones y referencias sobre la universidad. Allí se destacaban algunos elementos que son importantes de considerar. En primer lugar, la división del país en regiones universitarias, donde cada universidad prestará atención a las características propias de cada zona geográfica, pero con un objetivo concreto vinculado con un propósito económico específico: "con vistas a la explotación de sus riquezas y al incremento de las actividades económicas locales" (art. 4). En segundo lugar, se destacaba una función novedosa de la universidad: la formación política de los estudiantes como uno de sus objetivos centrales (art. 2). Además, la educación se encontraba en el marco de una serie de propuestas y disposiciones de orden social (el trabajador, la familia, la ancianidad) y no como una pauta aislada, sino como parte de un proyecto de desarrollo nacional. En esa dirección, la nueva Constitución avanzaba hacia una medida inédita a través del Decreto 29337 del mismo año 1949: se suprimía el arancelamiento universitario en todo el país. Finalmente, de efectos concretos sobre la educación superior fue la Ley 14297 del año 1954. Allí se recogía el articulado de la ley anterior para hacerle algunas reformas y adicionales. La Ley 14297 proponía en su séptimo objetivo que las universidades aseguren la gratuidad de los estudios, elemento novedoso de la ley, así como la nueva

29 El diputado Ricardo Guardo fue también el encargado de presentar en el Senado y la Cámara de Diputados la Ley 12864 del 24 de julio de 1946, que creó la Facultad de Ciencias Odontológicas y tuvo sanción el 14 de agosto de 1946 (Archivos de la UBA, enero-diciembre de 1946, tomo XXI, 1: 46-67).

30 Como es sabido, una de las transformaciones importantes de la Reforma de 1918 fue la creación de la carrera académica, instaurando progresivamente nuevas formas de designación y ascenso a la docencia. La valorización del cargo de profesor suplente para los concursos de titulares en los nuevos reglamentos para nombramientos de profesores fue una de las primeras medidas en este sentido. Por otra parte, desde mediados de los años veinte también se privilegiaba a los graduados de la institución para los concursos, especialmente si habían obtenido el título de doctor. Véase, entre otros, Halperín Donghi (1962), Ciria y Sanguinetti (1983), Biagini (2000) y Buchbinder (2005).

participación estudiantil en el gobierno de la universidad; y el resto del articulado repetía lo formulado por la Ley 13031.

Así, el Estado peronista actuó en 1946 llevando a cabo una política pública de cinco años con diferentes objetivos, metas y propuestas para el conjunto de los elementos de la sociedad argentina titulada Primer Plan Quinquenal. Allí se inscribía el proyecto de reforma de ley de la educación superior bajo el título Universidad, que tenía como fundamento un diagnóstico negativo del funcionamiento de la institución dividido en tres críticas por parte de Perón, quién prologa el Plan: falta de democracia en su interior, escasa relación con la sociedad y la falta de dedicación del profesorado a la labor docente.

A continuación en el Plan se profundizaban los conceptos sobre la relación de la universidad con la sociedad. Aquí aparecían varios elementos interesantes centrados alrededor de la crítica a la universidad por su alejamiento con respecto a los anhelos sociales. El texto presentaba a la universidad no acorde con las circunstancias y, por eso, atrasada frente al nuevo desafío de la nación: incluir a los sectores populares en la educación superior y secundaria. Esto es la falta de democratización: a ella sólo accedían sectores de las elites y es mencionado por el texto como un atraso frente al avance del pueblo que sigue marchando y defendiendo ideas nuevas. Entonces, la nueva idea del pueblo que el proyecto de ley defenderá —justificándola como una idea nacida del interior del propio pueblo y no del gobierno nacional— será la siguiente: las autoridades universitarias deben ser elegidas por el Poder Ejecutivo Nacional, porque este fue elegido democráticamente por la mayoría de la nación (Primer Plan Quinquenal: 19). Así se vinculaban los primeros dos elementos señalados: la falta de democracia dentro de la universidad es producto del alejamiento de la universidad del pueblo, porque este defiende nuevas ideas, como su exigencia a entrar a una universidad caracterizada por ser un espacio dominado por las elites.

El tercer y último elemento, la dedicación exclusiva docente, era justificado debido a que, de acuerdo al texto, los docentes dedicaban el mínimo de porcentaje de tiempo en la docencia, lo que hacía que sus conferencias no sean atractivas y, ante la falta de obligatoriedad a las clases, muy pocos estudiantes eran los que verdaderamente asistían (Primer Plan Quinquenal, 20).

Como mencionábamos, el proyecto presentado es un anticipo de la Ley 13031 del año siguiente, en la que quedarán asentadas las nuevas disposiciones que se formulaban en el Primer Plan Quinquenal.

Por otro lado, el 30 de enero de 1953 se sancionó con fuerza de ley el Segundo Plan Quinquenal del gobierno peronista. A diferencia del primero, aquí se nota un esfuerzo pedagógico inédito: acompañan a los artículos y disposiciones cuadros que grafican su contenido. Si bien el Plan no contenía propuestas o modificaciones considerables, sí aparecía la gratuidad de la enseñanza en los incisos b y c, luego retomada por la Ley 14297.

Palabras finales: la política universitaria del peronismo

Así como en la carrera política de Perón existió una marca de nacimiento —su inclusión dentro del golpe de Estado del 4 de junio de 1943, una dictadura con fuertes lazos ideológicos con el fascismo europeo—[31] que se impuso como símbolo determinante en la definición de quienes han procurado comprender a Perón y al peronismo, creemos que también existe una marca de nacimiento de su política universitaria, determinante en la naturaleza de la relación entre el peronismo y la universidad: la intervención de la Universidad del Litoral. Dicha primera medida de gobierno no sólo fue la intervención y eliminación de su autonomía, sino que tuvo el aliciente de la designación de Jordán Bruno Genta —reconocido ultracatólico, nacionalista y conservador— como el encargado de go-

31 Según Portantiero, si en Europa resultaban claros los vínculos del fascismo con los grupos sociales y económicos más reaccionarios, esto no era comprensible del mismo modo en América Latina (1969: 150).

bernar la institución, a quien Mangone y Warley caracterizan como "el personaje más influyente que trazará la línea en materia educativa" (Mangone y Warley, 1984: 12).

El 28 de julio de 1943, el gobierno militar intervino la Universidad del Litoral y designó a Genta, quien duró en el cargo hasta el 28 de septiembre, es decir, tan sólo dos meses —lo que forma parte de los argumentos de León Berdichevsky, quien sostiene que la intervención fue un "error estratégico" que rápidamente subsanaron los militares (Berdichevsky, 1965: 110 y 111)—.[32] La intervención de la Universidad del Litoral funcionó como símbolo de la política universitaria del peronismo y es la primera referencia a la que aluden los estudios especializados para caracterizar a la línea política asumida por el peronismo en materia educativa (Buchbinder, 2010 [2005]: 145; Halperín Donghi, 1962: 163; Mangone y Warley, 1984: 12; Sigal, 1991: 41). Dicha marca de nacimiento impactará en la historia de otras universidades.

La universidad fue una de los ejes discursivos de Perón desde el año 1943. Damos cuenta de esto ya que la cantidad de alocuciones, menciones, discursos específicos que Perón le dedicó a la universidad es abrumadora y fue analizada en un trabajo anterior (Riccono, 2015). Aquí nos interesa destacar aquellos elementos importantes que permitan continuar el análisis legislativo.

A tal efecto, el 14 de noviembre de 1947, al ser nombrado doctor *honoris causa* por su obra a favor de la cultura nacional en la Universidad de Buenos Aires, Perón desplegó conceptualmente las características pretendidas por su gobierno para la universidad. La importancia de este discurso radica en que se fundamentaba un modelo de universidad más allá de las disposiciones legales; aquí es posible hallar los elementos centrales de aquello que caracterizamos como un modelo integral de educación superior en relación con el resto de las esferas de la sociedad y donde la planificación y la regulación estatal eran la clave para el gobierno peronista. Así, se analizaban la ciencia y la técnica, la cultura, la enseñanza, los institutos, las cátedras, la necesidad y las características de la extensión y la formación histórico-política de los estudiantes. Lo central es el carácter vinculante que Perón le otorgaba a todos estos elementos, afirmando la necesidad de someterlos a un rumbo determinado por el Estado que fijaba las prioridades de la nación. Sobre todo, un rumbo de relación entre la universidad y la sociedad, algo que para el gobierno peronista no se había cumplido a pesar de ser uno de los objetivos centrales de la Reforma del 18. Este aspecto es fundamental para comprender los cambios que se produjeron al interior de las universidades en relación con el estado de la educación superior en el año 1946 y los objetivos de la Reforma. Al analizar sus límites y alcances, Fernando M. Bustos afirmaba que los objetivos de la Reforma no eran otros que los que alberga el gobierno peronista pero que, en un aspecto, no se cumplieron: "Hasta el día de hoy no hay una sola muestra de haber cumplido con aquella fascinante promesa de la extensión universitaria. El pueblo no ha recibido enseñanza útil, sostenida, directa, de la universidad actual" (Archivos de la UBA, enero-diciembre de 1946, tomo XXI, vol. 1: 69).

Además, Perón en sus discursos enfatiza dos elementos que van en esa dirección. En primer lugar, la formación de especialistas en desmedro de los egresados enciclopedistas, como los llamará, que mucho abarcan y poco aprietan (Perón, *OC*, 1997, tomo IX, vol. 1: 26). En segundo lugar, pero estrechamente vinculado con el punto anterior, el incentivo a carreras vinculadas con los propósitos nacionales del Estado peronista; específicamente, enfatizaba la necesidad de formar ingenieros hidráulicos.

32 El mismo autor investiga los posibles motivos de la intervención de la UNL, asegurando que no eran mayores que los que podrían haber tenido los militares para intervenir el resto de las universidades, sobre todo la UBA luego del informe de Eusebio Gómez sobre la corrupción estudiantil en las designaciones docentes. Para Berdichevsky, el motivo podría haber sido que intervenir la UNLP o la UBA hubiera sido un escándalo internacional, ya que la primera estaba bajo el rectorado de Alfredo Palacios —personalidad de renombre internacional— y la segunda habría implicado la destitución del premio nobel de la paz, el doctor Saavedra Lamas. En todo caso, lo cierto es que los argumentos de la intervención se refieren a la proliferación de elementos extraños a la vida universitaria y a la nacionalidad (comunismo, pero fundamentalmente liberalismo, según Bersichevsky).

Finalmente, destacará la importancia de una formación política y cultural común en todas las universidades.

De esta manera, aquí creemos que se hallan los elementos centrales de la universidad pretendida por el gobierno: fundamentalmente integrada a un proyecto nacional con objetivos precisos y, en términos específicos, con el desarrollo de especialistas en las áreas que el gobierno considera relevantes, con formación político-cultural unificada en todas las facultades y, por último, con una relación más estrecha entre la Universidad y la sociedad o, en palabras del propio Bustos, se exigía "que la Universidad escuche los rumores de la sociedad, que observe las necesidades del pueblo" (Archivos de la UBA, enero-diciembre de 1946, tomo XXI, vol. 1: 73).

Para esto el peronismo desplegó una serie de políticas específicas: aumento considerable del presupuesto universitario, gratuidad en el acceso, impuestos a los sueldos de la población trabajadora para sostener a estudiantes de bajos recursos mediante un sistema de becas y supresión de los exámenes de ingreso. Esto posibilitó que para el año 1956, Argentina fuera el país con mayor cantidad de estudiantes universitarios en toda América Latina (Buchbinder, 2010 [2005]: 161). Sumamos la creación de la Universidad Obrera Nacional y el incentivo a las escuelas técnicas, y una batería de medidas tendientes a incorporar el desarrollo científico al proyecto nacional: la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Dirección Nacional de Energía Atómica (DNEA) —en mayo de 1951— y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CNICyT) —el 17 de mayo de 1951—. Además el gobierno aprobó el Plan Analítico de Construcciones Universitarias en 1948, con el objetivo de centralizar y unificar las obras —la Facultad de Derecho—; en 1949 se creó la Subsecretaría Universitaria, dependiente de la Secretaría de Educación; se crearon catorce nuevas facultades en las cinco universidades existentes. En la Universidad de Buenos Aires comenzaron a funcionar las carreras de Odontología, Arquitectura y Urbanismo sobre la base de escuelas que ya existían (Juarros, 2011: 81). Además, durante el peronismo se creó una innumerable cantidad de institutos en todas las facultades.

Por otro lado, a partir del año 1948 se inició un proceso "poco coordinado y sistemático" de extensión universitaria, fundamentalmente en el área de Ingeniería (Mangone y Warley, 1984: 32) que no se profundizó pero se dieron los primeros pasos para el desarrollo de este aspecto central de la universidad. En ese marco, el Decreto 4642 de 1949 establece la creación del proyecto de "Núcleos de Conexión", con el objetivo explícito de que todas las universidades incorporen a su régimen el principio de conexión entre las investigaciones y el estudio científico que en ellas se realizan y los problemas que plantea el desarrollo de la vida industrial de la nación. Estos grupos estaban compuestos por profesores titulares, adjuntos o directores de institutos y hombres de la industria, directores de laboratorios industriales, de explotaciones agrícolas o ganaderas, de las finanzas y de la economía, para acercarlos a la universidad. El hincapié estaba puesto, sobre todo, en las ingenierías.

Por último, el 3 de septiembre de 1946 el Poder Ejecutivo derogó en los estatutos de todas las universidades nacionales las disposiciones que fijaban un límite de edad a los profesores titulares para continuar en el ejercicio de la cátedra (Archivos de la Facultad de Filosofía y Letras, 3 de septiembre de 1946).

Todo este paquete de medidas vio la luz en los nueve años de gobierno de Perón. Sin embargo, como señalamos, sus antecedentes pueden rastrearse en el cambio de rumbo del Estado en los años treinta, y un rol importante jugó el legado reformista de la gesta de Córdoba de 1918.

Fuentes utilizadas

Actas de las Sesiones de Consejo Directivo. Universidad de Buenos Aires (1942-1956).

Archivos de la Facultad de Filosofía y Letras. 1930-1955.

Archivos de la Universidad de Buenos Aires. 1930-1955.

Referencias bibliográficas

Berdichevsky, L. (1985). *Universidad y peronismo.* Buenos Aires: Editorial Libera.

Bergel, M. (2012). *Flecha*, o las animosas obsesiones de Deodoro Roca. En D. Roca, *Deodoro Roca. Obra reunida. IV Escritos políticos* (pp. 23-69). Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Borches, C. (octubre de 2009). Dos modelos en pugna. Legislación universitaria en tiempos del primer peronismo. *La Ménsula.*

Buchbinder, P.

(1997). *Historia de la Facultad de Filosofía y Letras.* Buenos Aires: Eudeba.

[2005] (2010). *Historia de las universidades argentinas.* Buenos Aires: Sudamericana.

Cantini, J. L. (1997). *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales.* Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

Ciria, A. y Sanguinetti, H.

(1983). *La Reforma Universitaria*. Buenos Aires: CEAL.

(1968). *Los reformistas.* Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez.

Dércoli, J. (2011). *La política universitaria del peronismo. Cambios y continuidades en la relación Educación Superior, Estado y Sociedad. Un análisis a través de los debates parlamentarios de las leyes 13031 y 14297.* Tesis de Licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. En prensa.

Groisman, E. (1995). La Ley Avellaneda y los estatutos universitarios de 1885: su sistema, sus valores y sus propósitos. En P. Funes y M. Caldelari (coords.), *La Ley Avellaneda y los estatutos universitarios de la UBA, 1886.* Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Halperín Dongui, T. (2002). *Historia de la Universidad de Buenos Aires.* Buenos Aires: Eudeba.

James, D. (2010) [1990]. *Resistencia e integración. El peronismo y la clase obrera argentina.* Buenos Aires: Sudamericana.

Juarros, F. (2001). *La universidad peronista: entre el desarrollo económico-social y la intervención. El caso de la UNT (1946-1955)*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Mangone, C. y Warley, J. (1984). *Universidad y peronismo (1946-1955).* Buenos Aires: CEAL.

Mollis, M. (2002). *Universidades y universitarios en la historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.* Buenos Aires: Mimeo.

Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1987). *Estudios sobre los orígenes del peronismo.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Naishtat, F.; Aronson, P. (eds.) y Unzué, M. (coord.) (2008). *Genealogías de la universidad contemporánea. Sobre la Ilustración o pequeñas historias de grandes relatos.* Buenos Aires: Biblos.

Neiburg, F. (1998). *Los intelectuales y la invención del peronismo*. Buenos Aires: Alianza.

Portantiero, J. C. (2018) [1969]. *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la Reforma Universitaria (1918-1938).* Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Pronko, M. (2000). *El peronismo en la universidad.* Fragmentos de una Memoria/Documentos. Buenos Aires: Libros del Rojas.

Puiggrós, A. (2003). *El lugar del saber. Conflictos y alternativas entre educación, conocimiento y política.* Buenos Aires: Galerna.

Puiggrós, R. (1969). *Historia crítica de los partidos políticos argentinos.* Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez.

Riccono, G. (julio-diciembre de 2015). La universidad argentina en la voz de Perón: sus discursos sobre educación superior. *Horizontes Sociológicos. Revista de la Asociación Argentina de Sociología*, año 3, (6), pp. 9-27.

Roca, D. (16 de mayo de 1936). El testamento del general. *Flecha*, (12).

Sánchez Martínez, E. (2002). *La legislación sobre educación superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones.* Informe preparado para IESALC-Unesco. Proyecto "Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe". Argentina.

Sarlo, B., (2001). *La batalla de las ideas (1943-1973).* Biblioteca del Pensamiento Argentino VII. Buenos Aires: Emecé.

Sigal, S.

(1991). *Intelectuales y poder en la década del sesenta*. Buenos Aires: Siglo XXI.

(2002). Intelectuales y peronismo. En J. C. Torre (dir.), *Los años peronistas (1943-1955).* Buenos Aires: Sudamericana.

Somoza Rodríguez, M. (2006). *Educación y política en Argentina (1946-1955).* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Suasnábar, C. (2004). *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976).* Buenos Aires: FLACSO-Manantial.

Williams, R. (2000) [1977]. *Marxismo y literatura.* Madrid: Península.

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 pregrado, 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 situaciones 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.

La Reforma Universitaria de 1918, entre Córdoba y Buenos Aires

Osvaldo Graciano*

En el que para la Argentina fue un largo siglo XX, 1918 resultó el año en el que las universidades concitaron una grave y permanente atención de su sociedad. No era sin dudas la primera vez que en esa centuria la universidad era noticia extraordinaria en la vida social y política del país, como lo testimoniaban los sucesos que vivió entre 1903 y 1905; también lo sería en algunos años posteriores, como 1945, 1966 y 1973. Pero 1918 sí fue el año en que la vida universitaria se convirtió en tema de debate intenso y de atención prolongada, no sólo de sus estudiantes y académicos sino de los escritores, poetas, maestros y profesores sin vínculos directos con su enseñanza pero atraídos por sus actividades intelectuales. Ese quehacer educativo y científico de las casas de altos estudios adquirió ese año también relevancia para actores sin relaciones directas con ellas como los partidos políticos, aunque sí atentos en sumar a sus filas a sus estudiantes y graduados. Y ocupó la atención urgente de los funcionarios del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, burocracia facultada en la supervisión administrativa del desenvolvimiento educativo e institucional de las universidades, de la que dejaba constancia en sus informes y memorias. Así también los sucesos universitarios de ese año obligaron a largas horas de reuniones del Gabinete de Ministros del gobierno nacional como de sesiones parlamentarias del Congreso Nacional. Los diarios liberales *La Nación* y *La Prensa* de Buenos Aires, *Los Principios* y *La Voz del Interior* de Córdoba y *El Argentino* y *El Día* de La Plata prodigaron en 1918 extensas páginas a informar a sus lectores sobre las implicancias y significaciones de la situación institucional universitaria, en detrimento de la cobertura de sus actividades educativas, de las visitas de intelectuales extranjeros y colaciones de grado. Convergían con ellos periódicos como el anarquista *La Protesta* y el socialista *La Vanguardia,* informando a los trabajadores en sus ediciones de ese año sobre la realidad institucional y educativa que vivían las universidades. La Iglesia católica también destinaría en 1918 homilías dominicales y pastorales a sus feligreses analizando la situación universitaria.

¿Cuáles eran los sucesos que en 1918 habían despertado tal nivel de atención y preocupación pública por el presente de las universidades de tan distintos actores e instituciones de la sociedad argentina? Los episodios que fundaron esa particular atención lo constituyeron las huelgas y movilizaciones de los estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba, que en pocos meses involucraron a los de Buenos Aires y La Plata, provocando en esas ciudades un movimiento cultural y político de reforma profunda de la enseñanza y de la investigación, así como de su régimen de gobierno académico y de la misma experiencia intelectual y gremial de los estudiantes. La Reforma Universitaria promovida por el movimiento estudiantil fue una experiencia de transformación institucional y educativa profunda del sistema de enseñanza superior argentino. Su Centenario posibilita la reconstrucción historiográfica de las vicisitudes de ese acontecimiento intelectual colectivo liderado por los estudiantes universitarios, de la política seguida frente al mismo

* Doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata e investigador adjunto del Conicet. Se desempeña como profesor asociado ordinario de Historia Argentina en la Universidad Nacional de Quilmes. Es director regular del Centro de Estudios de Historia, Cultura y Memoria en esa Universidad. Actualmente dirige el proyecto I+D *Universitarios en Argentina. Proyectos científicos y prácticas académicas, culturales y políticas, entre el siglo XX y los inicios del XXI.*

por el gobierno de Hipólito Yrigoyen y por distintos sectores partidarios y de su desenlace, que daría como resultado una transformación académica y educativa profunda de las universidades, convergente con la experiencia de democratización que vivía la sociedad argentina en esos años.

La rebelión de los estudiantes de Córdoba

Entre todas las definiciones de la Reforma Universitaria, la que se refiere a ella como una rebelión de la juventud estudiantil contra la autoridad institucional y educativa del profesorado es la que expresó con mayor precisión su carácter. Esa condición de alzamiento intelectual de los estudiantes fue el episodio inaugural del reformismo en las universidades de Córdoba, Buenos Aires y La Plata. Fue el punto de partida y el gesto que definió la condición fundamental de la Reforma Universitaria a lo largo de 1918. Y ese carácter de su acción fue el que los estudiantes protagonistas de los acontecimientos, los profesores que la defendieron y los que se opusieron así como la prensa consideraron como una insurrección contra la realidad de la educación universitaria, a la que los reformistas calificaban en "estado de avanzada descomposición". Los estudios sobre la Reforma, desde los tempranos de época, provenientes de los dirigentes estudiantiles como Julio V. González, así como la historiografía de ayer y de hoy, retomaron la definición de rebelión de la juventud universitaria de Córdoba, una caracterización que estructuró las viejas y nuevas investigaciones (González, 1922; Portantiero, 1978; Buchbinder, 2008; Biagini, 2018). Pero no sería esa sin embargo la que haría suya el gobierno de Hipólito Yrigoyen a largo del conflicto universitario.

Para sus actores sí se trataba de una revuelta que cuestionaba el orden de gobierno de las universidades y lo era a la vez contra la situación de la enseñanza de las profesiones y de la práctica de la investigación científica en ellas. El manifiesto *La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América,* publicado el 21 de junio de 1918 por la Federación Universitaria de Córdoba en *La Gaceta Universitaria,* su periódico gremial, precisaba los significados de la experiencia de protestas que protagonizaban, formulando ya en ese momento una evaluación crítica de la situación de la enseñanza y de la investigación en la Universidad Nacional de Córdoba:

> La rebeldía estalla ahora en Córdoba y es violenta porque aquí los tiranos se habían ensoberbecido y era necesario borrar para siempre el recuerdo de los contrarrevolucionarios de Mayo. 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 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 (Del Mazo, 1941: 2).

El *Manifiesto* esbozaba con trazos firmes su propuesta de solución:

> La federación universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello le va la vida. Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el *demos* universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes (ibídem).

La FUC pero también todo el movimiento reformista asumió la responsabilidad de sus movilizaciones en las calles de Córdoba, Buenos Aires y La Plata, las disputas verbales y hasta físicas que protagonizó con las autoridades y profesores, las acciones iconoclastas y las tomas de los edificios universitarios, y el mismo gesto de constituirse en autoridad de las casas de altos estudios como en Córdoba en 1918. Esos episodios de rebeldía que se concreta-

ron en actos de violencia expresaron para los estudiantes la voluntad de imponer nuevos ideales y principios. “Los actos de violencia, de los cuales nos responsabilizamos íntegramente, se cumplían como en el ejercicio de puras ideas”. Sostuvo la FUC en su *Manifiesto* del 21 de junio.

Una insurrección de las ideas en busca de una profunda renovación educativa de la universidad y de la vida cultural del país, que expresaba las influencias de los nuevos tiempos políticos e ideológicos provocados por la inauguración de la primera experiencia de democracia política en el país, la barbarie europea causada por la guerra de 1914 aún inconclusa y la Revolución bolchevique, que desde Rusia amenazaba extenderse al resto del mundo. Y si la Reforma había comenzado como una protesta de los estudiantes de Medicina de la UNC frente a la supresión del internado de alumnos del Hospital de Clínicas a fines de 1917, derivó en 1918 en un proceso de movilizaciones y huelgas que comprometió a todos sus estudiantes y, en pocos meses, a los de las universidades nacionales de Buenos Aires y La Plata y de las provinciales de Santa Fe y Tucumán (Portantiero, 1978: 30-57). Ese proceso llevó a la fundación de la Federación Universitaria Argentina el 11 de abril, al rechazo de la elección del 15 de junio por la que se designó rector de la UNC a Antonio Nores (frente al candidato del reformismo Enrique Martínez Paz) y a una nueva huelga extendida a todas las universidades desde ese día.

La elaboración por el reformismo de un programa de transformación académico y científico-educativo del sistema universitario sería su siguiente acción colectiva. El Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios, realizado en Córdoba en julio por la FUA, aprobó un proyecto de ley para ser tratado por el Poder Legislativo nacional y nuevas bases estatuarias para serlo por el cuerpo universitario de las distintas casas de altos estudios. La promulgación de una nueva ley universitaria que unificara en un cuerpo legal único disposiciones que aseguraran el desenvolvimiento del sistema universitario en todo el país y permitieran, con una arquitectura institucional común, la autonomía pedagógica de las casas de altos estudios y sus desarrollos educativos y científicos diferenciados regionalmente. El reconocimiento de los estudiantes y diplomados como electores junto con los profesores y su participación en los consejos directivos, así como la institución del cargo de presidente como máxima autoridad de las casas de altos estudios, configurarían la república representativa universitaria. El establecimiento de concursos para el acceso a la cátedra y la periodicidad de su ejercicio, las limitaciones a la acumulación de cargos docentes y directivos, la docencia libre y la asistencia no obligatoria de los estudiantes garantizarían la conformación de un cuerpo docente meritocrático, el dinamismo científico y el pluralismo ideológico (Del Mazo, 1941: 45-59). Se trató de un proyecto académico y educativo de profundas consecuencias para el desenvolvimiento de las universidades públicas argentinas a lo largo del siglo XX.

La resistencia en la UNC a la voluntad de renovación de la juventud estudiantil marcó los tiempos del conflicto a lo largo de 1918, frente al cual el gobierno de Yrigoyen adoptó estrategias de resolución diversas: la primera fue la intervención nacional de la Universidad el 11 de abril (motivada por la huelga general de sus estudiantes iniciada el 14 de marzo) encabezada por el procurador general de la Nación José Nicolás Matienzo. La misma había evidenciado sus limitaciones de modificar su dirección conservadora implementando en ella la autoridad académica del profesorado (suprimiendo en esa función a las academias) con la elección de rector del 15 de junio (Portantiero, 1978: 37-41). Frente al agravamiento del conflicto universitario cordobés y las manifestaciones en su apoyo de parte de la prensa liberal, de las izquierdas y de la mayoría del radicalismo, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) promovió la táctica legislativa, enviando el 31 de julio al Congreso de la Nación un proyecto de ley de educación que incluía un capítulo normativo para el funcionamiento del sistema universitario. La vía parlamentaria fue su segunda estrategia de resolución del conflicto.

La política universitaria radical y su proyecto de reforma

Al mismo tiempo que se desarrollaba el conflicto estudiantil cordobés, el gobierno del presidente Hipólito Yrigoyen propuso a la sociedad su propio proyecto de reforma de la enseñanza superior. Desde sus inicios apoyó los reclamos de los estudiantes reformistas manteniendo diálogo con sus dirigentes, promoviendo la intervención Matienzo de la UNC y la reforma de sus estatutos que otorgó su gobierno a los profesores. Yrigoyen y su ministro Salinas se cuidaron en sus decretos y comunicaciones oficiales de calificar a las protestas como una rebelión, llegando a caracterizarlas como expresiones de una voluntad de renovación cultural de la juventud universitaria. Su decreto de intervención del 11 de abril tomaba conocimiento de la comunicación que le enviaba el Consejo Superior de la UNC informándolo de la clausura de su actividad educativa y responsabilizando por ella a sus estudiantes. El gobierno prefirió justificar su medida de intervenirla en el "grave malestar" que vivía la Universidad, con "el objeto de remover las causas originarias y determinantes" (Moreno, 1919: 81).

Ejerciendo de ese modo la atribución de superintendencia que le atribuía la ley universitaria, Yrigoyen intervino la casa de altos estudios cordobesa adoptando distancia de sus autoridades académicas para estudiar la situación institucional que atravesaba, dejando explícito su propósito de "reparar esas causas" para normalizar su funcionamiento. En su mensaje de apertura de sesiones del Congreso Nacional al mes siguiente, manifestaría explícitamente que su gobierno tenía una política universitaria propia, con la que se proponía modificar la enseñanza, el régimen de gobierno, el cuerpo académico y de profesores de las universidades, por medio de la "intervención en la elección de sus autoridades directivas y cuerpos docentes a todos los elementos constitutivos de las diferentes facultades que las componen" (Yrigoyen, 1956: 133).

Su evaluación de la realidad universitaria en general identificaba como causantes de sus problemas educativos y en particular de los que determinaron el conflicto cordobés a los mismos responsables de su gestión: sus autoridades, sus académicos y sus profesores. El gobierno radical evitaba identificar a los estudiantes con las causas de la crisis universitaria que vivía el país, y para decepción de los sectores antirreformistas, no condenaba a sus manifestaciones. Con fecha 31 de julio de 1918, el PEN presentó ante el Congreso el "Proyecto de Ley Orgánica de la Instrucción Pública", su propuesta de nueva legislación del sistema educativo nacional, la que contenía un capítulo de disposiciones específicas en el que instituían un nuevo régimen legal para el funcionamiento de las universidades. El proyecto modificaba tanto su régimen de gobierno como de estudios, diseñando un nuevo esquema legal para su desenvolvimiento, que de aprobarse introduciría una normativa única para el funcionamiento de las universidades de Córdoba, Buenos Aires y La Plata, reemplazando a la Ley 1597 de 1885 (que regulaba el funcionamiento de las dos primeras) y a la Ley 4669 de 1905 (que reglamentaba el de la última).

Pero sus innovaciones no se limitaron a unificar el régimen legal de las tres casas de altos estudios del sistema universitario nacional. El mensaje del PEN al Congreso Nacional afirmaba que las disposiciones universitarias del proyecto tenían como propósito integrar la enseñanza superior a una ley que diseñaba un marco general de desenvolvimiento para todos los niveles del sistema educativo nacional, estableciendo funciones y objetivos curriculares específicos en cada uno de ellos. El proyecto de ley había sido impulsado por el ministro de Justicia e Instrucción Pública José S. Salinas, quien enfatizó en su defensa el propósito del gobierno de dar unidad a la educación nacional con el nuevo marco legal que proponía, destacando que el mismo buscaba la renovación y adaptación de todo el sistema a las nuevas demandas que vivía la sociedad.

La influencia de las demandas estudiantiles se revelaba en el mensaje que fundaba el proyecto educativo del gobierno de Yrigoyen, quien levantaba como propia la necesidad de reformar el gobierno universitario, proponiendo un cambio significativo en la dirección académica de las universidades. En efecto, por su artículo 150

introducía la participación de delegados de los graduados y de los estudiantes en los consejos directivos de sus facultades. Aunque se trataba de una representación limitada y sólo podía ejercerla un graduado, el proyecto establecía como principio la intervención estudiantil en el gobierno universitario y reconocía la importancia de los estudiantes como sujeto fundamental de la comunidad académica:

> Las disposiciones del proyecto sobre el gobierno y régimen de las universidades responden, no solamente a dar unidad y forma orgánica a la ley general, sino en especial a colocarlas dentro del espíritu nuevo, con bases y orientaciones abiertas y liberales que les permitan utilizar las energías y aptitudes de todos sus componentes: los profesores titulares, los suplentes, adjuntos y extraordinarios y los estudiantes, esencia y vida de las instituciones de la cultura superior (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1918: 602).

La ley consagraba como sujeto fundamental del proceso educativo superior a sus estudiantes y reconocía su condición de elector, una definición que convergía con la que la FUC había sostenido en su *Manifiesto* del 21 de junio en *La Gaceta Universitaria:* los estudiantes eran el *demos* de la universidad y ella se definía por antonomasia como el hogar de los estudiantes. La renovación de la enseñanza universitaria era un objetivo explícito del proyecto del PEN y era evidente que sus disposiciones tomaron en cuenta el conflicto que el movimiento estudiantil protagonizaba en Córdoba y que la FUA lo extendía a todas las universidades, gestionando la intervención nacional a su favor ante los legisladores y ministros del gobierno. Salinas, abogado egresado de la Facultad de Derecho porteña y de larga trayectoria partidaria en el radicalismo, había seguido muy de cerca como ministro el conflicto universitario cordobés y conocía en detalle las demandas de los estudiantes.

La ley propuesta desarrollaba una reforma integral del sistema educativo nacional reorganizándolo en una estructura curricular diferenciada y jerarquizada, constituida por un bloque de instrucción general (integrado por los niveles de enseñanza primaria e intermedios de formación secundaria, normal y técnica) y otro de instrucción universitaria que ocupaba su cúspide, formado por estudios preparatorios, profesionales y científicos. Su diseño garantizaba niveles diferenciados de instrucción y preparación pedagógica, reservando el desenvolvimiento de la formación profesional y la investigación científica a la enseñanza superior. El proyecto, de aprobarse, reemplazaría también a la Ley 1420, que hasta el momento regía el desenvolvimiento educativo nacional desde 1884.

El fracaso en la resolución del conflicto universitario con la intervención Matienzo complejizó así la respuesta gubernamental y, ante el agravamiento de aquel, su nueva estrategia fue la parlamentaria. La situación universitaria de Córdoba transitaba en julio un nuevo capítulo de la huelga estudiantil extendida a las otras casas de altos estudios y sus demandas eran conocidas por toda la sociedad argentina: el mismo día 31 de julio en el que el presidente Yrigoyen y Salinas presentaban al Congreso de la Nación su proyecto legislativo de educación, los estudiantes reformistas cerraban su congreso en Córdoba votando su propuesta de ley y de nuevos estatutos universitarios.

Ya también los legisladores del Partido Socialista se habían anticipado a las otras bancas opositoras, instalando en el debate parlamentario el conflicto universitario cordobés e impulsando la interpelación de Salinas por intermedio del diputado Juan B. Justo. Al igual que la dirección partidaria, las bancas socialistas estaban integradas mayoritariamente por diputados de extracción universitaria (Mario Bravo, Nicolás Repetto, Augusto Bunge, Ángel Giménez, Antonio de Tomaso, Enrique Dickmann, el mismo Justo) y senadores que se desempeñaban como profesores en ella (Enrique del Valle Iberlucea). Estos conocían por experiencia personal el control ejercido por las camarillas conservadoras de las casas de altos estudios. Pero más aún que el gobierno, su condición frente al problema universitario era el de un recién venido. En efecto, su proyecto político clasista promovía desde fines del siglo XIX el desarro-

llo de la educación elemental y técnica para la capacitación de las familias obreras, omitiendo una estrategia para la enseñanza universitaria, que era entendida como espacio educativo que estructuraba la dominación política y cultural burguesa. Pero frente al conflicto cordobés, el partido reconocía al movimiento gremial de los estudiantes como un actor cultural y social antioligárquico, apoyando la fundación de la FUA y la financiación parlamentaria de los gastos del congreso estudiantil de julio de 1918. Y si bien "descubría" tardíamente que debía darse también un programa para la universidad, su núcleo parlamentario actuó con rapidez: defendió inmediatamente los reclamos reformistas estudiantiles y Juan B. Justo, su principal dirigente, salvaba esa ausencia de posición sobre el sistema universitario promoviendo la interpelación del ministro de Instrucción Pública. El apoyo socialista a las luchas de los estudiantes reformistas de Córdoba fue integrado así a su estrategia parlamentaria de oposición tanto al conservadorismo como al radicalismo, agregando (aunque sólo en esa coyuntura) la renovación de la enseñanza universitaria reclamada por los estudiantes a sus prioritarios proyectos legislativos sobre derechos laborales y civiles, económicos, agrarios y educativos, orientados todos a la transformación de la sociedad argentina. Si bien en los debates legislativos en la Cámara de Diputados de 1918, su bloque no presentó un proyecto legislativo de educación para oponer al gubernamental, demandó a Yrigoyen imponer la Reforma Universitaria reclamada por los estudiantes cordobeses. Con esta dirección, el diputado Justo solicitó el 17 de julio la interpelación en la Cámara del ministro Salinas para informar sobre los resultados de la intervención de la UNC de abril y de las medidas a adoptar frente al agravamiento del conflicto, cuya situación el dirigente socialista conocía directamente por su viaje a Córdoba. La fallida interpelación a Salinas del 24 de julio (el PEN rechazó la misma) permitió igualmente a los diputados socialistas por medio de Justo promover el debate sobre el conflicto y sentar su evaluación del dominio clerical de la UNC, caracterizar como anacrónicas a la formación profesional y científica que ofrecían sus carreras y denunciar la ausencia de investigación en sus laboratorios y gabinetes. Su reclamo al gobierno fue la reorganización de sus facultades y el nombramiento de un nuevo cuerpo docente que posibilitara su renovación académica (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados,* 1918: 455-470; Buchbinder, 2014: 14-16).

La negativa de Yrigoyen a acceder a la interpelación de su ministro de Instrucción Pública marcaba las condiciones que establecía al tratamiento parlamentario del conflicto y el férreo límite a la oposición socialista, que lo quería identificar como parte de los sectores clericales y antirreformistas. Tampoco le cedería asumir la representación de las demandas del movimiento estudiantil, al que Yrigoyen apoyaba y con cuyos dirigentes su gobierno mantenía diálogo directo. Los partidos políticos no dejaban de lado también que los estudiantes eran un segmento significativo del electorado, más importante que por su número, por su condición de formarse entre ellos los dirigentes políticos del país, o en el lenguaje de época, su "elite dirigente", condición aceptada por los círculos letrados y la política partidaria, validada a su vez por los reformistas en su congreso de julio. Asimismo, socialistas y radicales no sólo se disputaban el voto obrero sino también el de los universitarios, y más aún en la ciudad de Buenos Aires, en cuya Universidad estudiaban 10.404 estudiantes para 1918, según el propio gobierno nacional. Los legisladores socialistas tenían evidentes limitaciones para alcanzar una mayor influencia en la resolución de la situación universitaria cordobesa, derivadas de su condición minoritaria en el Congreso, frente a un oficialismo que controlaba su tratamiento parlamentario y contaba con las atribuciones institucionales para continuar con su mediación directa en su evolución por medio de la intervención.[33]

33 Esas limitaciones del bloque socialista remitían además a la crisis interna en que se encontraba su partido desde 1917 como consecuencia de su posición favorable a romper relaciones diplomáticas con el Imperio alemán (contraria a la de su III Congreso Extraordinario) y desde noviembre por la Revolución bolchevique en Rusia. Campione, 2005: 7-55.

Pero aun extendiendo el gobierno nacional al juego legislativo su estrategia para la resolución del conflicto cordobés, su camino de maniobras también se angostaba, ya que desde 1917 enfrentaba la creciente conflictividad obrera en la ciudad de Buenos Aires por las consecuencias económicas de la guerra, que habían encarecido gravemente su nivel de vida. Yrigoyen comprendía también que esa carestía de la vida urbana afectaba a su clase media, de donde provenían mayoritariamente los estudiantes universitarios. A ese malestar estos agregaron desde ese año una creciente politización fundamentalmente aliadófila (manifiesta en las universidades de La Plata y Buenos Aires), ante los sucesos de la guerra y al compás de los partidos y de sus profesores que tomaban posición por uno de los dos bandos europeos, aunque mayoritariamente por los países aliados. Esa politización estudiantil se profundizaría poco después por el ya indicado impacto local de la Revolución en Rusia. En ambas politizaciones estudiantiles jugaron su influencia los profesores Ricardo Rojas, Ernesto Quesada, Alfredo Palacios, Enrique del Valle Iberlucea y figuras centrales de la cultura científica como José Ingenieros (Tato, julio-diciembre de 2008: 227-250).

Ante esas circunstancias, el gobierno no iba a dejar que el episodio universitario fuera más allá y posibilitara a la oposición reeditar sus debates parlamentarios, como los derivados de las interpelaciones a sus ministros por las intervenciones federales a diversas provincias y por el hundimiento de buques argentinos en el que se reclamaba a Yrigoyen la ruptura de relaciones con Alemania.

Frente a un Congreso Nacional que se configuraba en el espacio privilegiado de la voz de la oposición criticando su accionar universitario, con tiempos institucionales que lo llevarían a prolongar la resolución del conflicto y frente a un proyecto de ley oficial que era más limitado en su reforma de la universidad que el reclamado por el movimiento reformista en julio y ante la extensión del conflicto cordobés, Yrigoyen se decidió el 2 de agosto por una segunda intervención a la UNC, delegando su comisión en Telémaco Susini, médico ganado al reformismo. Pero el rechazo de los núcleos conservadores de Córdoba de esa designación llevó finalmente a reemplazarlo en esa comisión por el ministro Salinas el día 23 de ese mismo mes.

Ya los socialistas habían reconocido que el gobierno tenía en sus propias manos la facultad de resolver el conflicto cuando, en el debate parlamentario que produjo su frustrada interpelación al ministro, propusieron aprobar un proyecto de declaración en el que la Cámara de Diputados reclamaba que "vería con agrado" la directa e inmediata intervención del PEN para reorganizar la UNC y seleccionara su cuerpo docente. El proyecto de Justo sostenía:

> La Cámara de Diputados de la Nación vería con agrado que el Poder Ejecutivo proceda directamente y de inmediato a reorganizar las facultades de la Universidad de Córdoba, seleccionando el personal de profesores en cuanto ello sea necesario, y que hasta el nuevo funcionamiento de dichas escuelas, suspenda el pago del subsidio nacional a aquella universidad (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados,* 1918: 470).

Con las enseñanzas del fracaso de la reforma Matienzo y el apoyo de la Cámara baja, ante un conflicto en el que el enfrentamiento se ampliaba a actores políticos y sumaba las manifestaciones de solidaridad de los trabajadores con los estudiantes, la renuncia del fallido rector Nores y la conmoción de los sectores clericales y conservadores cordobeses, Yrigoyen otorgaba la mayor relevancia y autoridad institucional a la nueva intervención, enviando finalmente como comisionado federal al funcionario responsable máximo de los asuntos de la educación pública del país. Pero si como afirmó la historiografía el juego político del gobierno estiró más aún los tiempos de resolución del conflicto cordobés retrasando el viaje de Salinas, precipitándolo sólo por la toma de su Universidad por los estudiantes el 9 de septiembre, ello ocurrió en realidad porque su atención estaba también puesta en el episodio reformista de la UBA. En ella su ya antiguo rector y político conservador, Eufemio Uballes, lideraba la reforma y el 14 de agosto

lograba hacer aprobar por su Consejo Superior los primeros estatutos reformistas que establecieron la participación de los estudiantes (pero sin representación directa) en el gobierno de la Universidad. La voluntad contemporizadora del rector porteño era manifiesta al interior de la Universidad con sus estudiantes como a extramuros de la misma con el gobierno nacional, y a quien Yrigoyen y Salinas identificaban, aún sin decir su nombre, como el ejemplo más notorio de concentración de autoridad y de continuidad en el tiempo en la gestión universitaria, que imperiosamente se debía modificar. Pero el rector porteño había revelado su capacidad de adecuación al nuevo tiempo universitario de movilización estudiantil, aceptando desde junio (por una nota cursada por la FUA presidida por Osvaldo Loudet) acceder a estudiar la incorporación de los estudiantes en el gobierno de la Universidad. También lo demostraba frente al nuevo tiempo político: Salinas la comprobaría al solicitarle la postergación de las elecciones (a realizarse originalmente en agosto) de nuevas autoridades académicas, solicitud suscitada a su vez en un pedido al PEN de los dirigentes reformistas porteños. En la comunicación oficial de agosto al ministro para que el gobierno aprobara los nuevos estatutos, Uballes le señalaba que implementar esa participación estudiantil en los gobiernos de las facultades significaba reconocerles su condición de ciudadanía en la universidad, la que ejercían ya en la vida democrática (Buchbinder, 2008: 117). El rector por doce años de la UBA se allanaba a la política democrática inaugurada con la reforma electoral. Sometidos los estatutos a la evaluación del procurador general de la Nación Matienzo, el gobierno terminó de aprobarlos con nuevas modificaciones el 11 de septiembre (Moreno, 1919: 335-342). La UBA era la primera casa de estudios superiores del país que establecía el principio de la participación estudiantil como electores en sus asambleas constituyentes de autoridades y su representación en los consejos directivos, implementaba la docencia libre, la asistencia no obligatoria de los estudiantes, la promoción de la enseñanza práctica y de las investigaciones científicas a desarrollar por las facultades, la periodicidad de la cátedra. Allí no terminaban sus novedades: sus estatutos incorporaban a los profesores suplentes a su gobierno otorgándoles mayor intensidad a su ejercicio de la docencia, posibilitaba incorporar a sus consejos a diplomados de reconocidos méritos intelectuales sin vinculación con su enseñanza y establecía limitaciones a la renovación de los cargos de gestión académica (UBA, 1918: 3-10; Halperín Donghi, 1962: 135-139; Buchbinder, 2000: 37- 63).

Salinas viajó en la tarde de ese mismo 11 de septiembre a Córdoba en el servicio ferroviario del Central Argentino, dos días después de que los estudiantes tomaran la Universidad, asumiendo fugazmente su dirección académica y administrativa y terminando en la cárcel acusados de sedición (Portantiero, 1978: 53-54). Su arribo a la ciudad lo haría como el ministro responsable de la reforma en la universidad porteña, acontecimiento que anticipaba la imposición de la misma en la mediterránea. En el transcurso de un mes el ministro lograría imponer en la UNC la mayoría de los cambios académicos y educativos de la Reforma demandados por sus estudiantes. En octubre la Universidad reabría sus puertas y retomaba su funcionamiento bajo el rectorado del profesor de la Facultad de Medicina Eliseo Soaje, con nuevos estatutos y planes de estudios modificados, con la renovación de parte de su profesorado y el nombramiento en el mismo de líderes reformistas como Arturo Capdevila y Deodoro Roca (Moreno, 1919: 152-321; Buchbinder, 2008: 114-115).

A fines de ese mes de octubre, la UBA efectivizaba sus pospuestas elecciones de autoridades bajo la conducción de Uballes, designando sus decanos y consejos directivos bajo el imperio de los estatutos reformistas, anticipando el proceso que atravesaría luego la UNC. Esa primera experiencia llevó a que en las asambleas primarias de elección de delegados estudiantiles participaran varones y mujeres quienes, elegidos en ellas por sufragio, integraron junto con los profesores titulares y suplentes las asambleas constituyentes de conformación de los consejos directivos de sus facultades. Ese itinerario de ejercicio electoral llevó en octubre de 1918 a estudiantes como Emma Luisa Paulsen a votar para decano de su Facultad de Filosofía y Letras

al filósofo Alejandro Korn y para consejeros de la misma a José Ingenieros, Ricardo Rojas y Enrique del Valle Iberlucea. Más excepcional aún, Paulsen pudo elegir como consejera a la diplomada Ernestina López de Nelson (doctora en Letras de la Facultad), socialista precursora del sufragio femenino y de sus derechos civiles. La reforma de los estatutos universitarios hacía posible que las estudiantes y las graduadas hicieran ejercicio de su condición de electoras, en un país que les negaba por ley sus derechos políticos (Barrancos, 2007: 123-124; Lorenzo: 2016, 48-77).

La universidad de la Reforma puesta en marcha en Buenos Aires desde octubre posibilitaba visibilizar esas contradicciones.

Reflexiones finales

Con el apoyo del presidente radical Hipólito Yrigoyen, emergía a fines de 1918 la universidad de la Reforma. Su gobierno garantizó la extensión nacional del movimiento reformista al concretar sus demandas de nacionalización de las universidades del Litoral en 1919, de Tucumán en 1921 y la implementación de sus postulados en la de La Plata en 1920. Los estudiantes habían logrado que la nueva arquitectura institucional y académica de las universidades se fundara en las normas de las instituciones de la democracia representativa del país, reconociendo la condición de electores de todos los integrantes de la vida universitaria. El desafío que enfrentaban desde ese momento los estudiantes y profesores reformistas era hacer efectivo el modelo de universidad promovido a lo largo del conflicto y en su Congreso de Córdoba de julio de 1918: el de convertirla en un instituto cultural directivo de la experiencia democrática, en cuyo seno se formaran sus núcleos intelectuales para intervenir en la vida pública, que ella hiciera efectiva la extensión cultural en el pueblo y estuviera abierta a la circulación de todas las corrientes teóricas e ideológicas. Por medio del ejercicio de la ciencia, sus profesores debían estudiar "los problemas nacionales" y su producción teórica constituirse en fundamento de la formación de la "conciencia general de la nación". Esas funciones convertirían a la universidad en un instrumento de elaboración de la cultura nacional, tan necesaria a su precoz democracia. Ese modelo de universidad reformista ponía en ejecución el formulado por José Ingenieros en 1916 en *La filosofía científica en la organización de las universidades*, puesto nuevamente en circulación por él y los estudiantes bajo el título *La universidad del porvenir* luego de 1918 (Ingenieros, 1920; Terán, 1986: 74). El desafío de los estudiantes, diplomados y profesores era concretar ese proyecto universitario, convirtiendo a la universidad en una institución de interés colectivo y síntesis de la cultura de época, en la que el saber científico experimental y el filosófico (expresión de un saber integrador y general) debían tener eficacia social en el bienestar de toda la sociedad (Ingenieros, 1920: 63-96). Su despliegue pondría fin a la universidad como régimen de minorías sociales, a su práctica profesionalista y a la apropiación clasista de su ejercicio y de los beneficios de las ciencias. Su desenlace sería un desenvolvimiento no mercantilizado de las disciplinas científicas y profesionales y el usufructo colectivo de la ciencia por toda la sociedad (véase al respecto Villavicencio, noviembre de 1997: 72-76). Estas posturas sobre la universidad como una institución que asumía un compromiso social en elaborar respuestas científicas a problemas públicos eran compartidas por otros intelectuales influyentes del movimiento reformista, como los abogados cordobeses Saúl Taborda y Deodoro Roca, el porteño Alfredo Palacios y el filósofo platense Alejandro Korn (Taborda, 2007; Biagini, 2018: 166-172). Por el lugar directivo que en las universidades les otorgó la Reforma, Ingenieros y todos ellos tuvieron la oportunidad desde la cátedra y el gabinete de llevar adelante la tarea intelectual de labrar las ideas, la nueva "ideología social" para la dirección cultural del pueblo argentino en su experiencia democrática. El programa de una universidad que forjara una ciencia y una teoría acordes a los imperativos y demandas de la democracia argentina fue así el desafío académico a llevar a término por los reformistas en los años siguientes. Otra historia intelectual se iniciaba para los universitarios en la universidad de la Reforma.

Referencias bibliográficas

Barrancos, D. (2007). *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos.* Buenos Aires: Sudamericana.

Biagini, H. (2018). *La Reforma Universitaria y Nuestra América. A cien años de la revuelta estudiantil que sacudió al continente.* Buenos Aires: Editorial Octubre.

Buchbinder, P. (2000).
El movimiento reformista de 1918. Una perspectiva desde la historia interna de la Universidad de Buenos Aires. *Estudios Sociales*, (19), pp. 37-63.

(2008). *¿Revolución en los claustros? La Reforma Universitaria de 1918.* Buenos Aires: Sudamericana.

(2014). *La universidad en los debates parlamentarios.* Los Polvorines: UNGS.

Campione, D. (2005). *El comunismo en Argentina. Sus primeros pasos.* Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.

Congreso Nacional. (1918). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1918. Sesiones Ordinarias (Julio 1-agosto 9).* Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso y Cía.

Del Mazo, G. (comp.). (1941). *La Reforma Universitaria. Tomo I. El movimiento argentino (1918-1940).* La Plata: Centro de Estudiantes Ingeniería.

González, J. V. (1922). *La Revolución Universitaria. 1918-1919.* Buenos Aires: Cooperativa editorial Nosotros.

Halperín Donghi, T. (1962). *Historia de la Universidad de Buenos Aires.* Buenos Aires: Eudeba.

Ingenieros, J. (1920). *La universidad del porvenir, nro. 3.* Buenos Aires: Ateneo.

Lorenzo, M. F. (2016). *Que sepa coser, que sepa bordar, que sepa abrir la puerta para ir a la universidad. Las académicas en la Universidad de Buenos Aires en la primera mitad del siglo XX.* Buenos Aires: Eudeba.

Moreno, J. (1919). *La Reforma Universitaria en la Universidad de Córdoba, en la Universidad de Buenos Aires. Año 1918.* Buenos Aires: Talleres gráficos de la Penitenciaria Nacional.

Portantiero, J. C. (1978). *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la Reforma Universitaria,* 1918-1934. México: Siglo XXI.

Taborda, S. (2007). *Reflexiones sobre el ideal político de América Latina.* Introducción y notas de Carlos Casali. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

Tato, M. I. (julio-diciembre de 2008). La disputa por la argentinidad. Rupturistas y neutralistas durante la Primera Guerra Mundial. *Temas de Historia Argentina y Americana,* (13), pp. 227-250.

Terán, O. (1986). José Ingenieros o la voluntad de saber. En O. Terán, *En busca de la ideología argentina*. Buenos Aires: Catálogos editora.

Universidad de Buenos Aires (1918). *Reforma de los Estatutos.*

Villavicencio, S. (noviembre de 1997). José Ingenieros y el pensamiento universitario del dieciocho. *Pensamiento Universitario,* año 5, (6), pp.72-76.

Yrigoyen, H. (1956). *Pueblo y Gobierno. Mensajes inaugurales del Congreso de la Nación.* Buenos Aires: Raigal.

4
-
LA REIVINDICACIÓN DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA FRENTE AL MONOPOLIO ESTATAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. LAS DISTINTAS ETAPAS DE CREACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS, SUS NÚCLEOS GENERADORES Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

"Laica o Libre", movilización obrero-estudiantil. Buenos Aires 1959.

A cien años del *Manifiesto* de Córdoba. De los sueños a la realidad de la transformación de la universidad en América Latina

Claudio Rama*

Desde el movimiento de Córdoba en Argentina en 1918, que levantó en la educación universitaria en la América Latina las banderas de autonomía, cogobierno y participación, hasta su actual Centenario, se ha procesado una enorme transformación que tal vez haya construido en parte la universidad postulada por aquellos sueños, pero que hoy está inserta en un sistema de educación superior muy diferente.

Entre 1918 y los movimientos estudiantiles latinoamericanos de 1968, tuvo lugar una fase marcada por una transformación política e institucional asociada a las banderas reformistas de Córdoba, en la que se impuso lentamente un fuerte cambio en la gestión de las universidades públicas latinoamericanas. Y desde aquellas luchas estudiantiles al momento actual, irrumpió una nueva fase marcada por una gran diferenciación institucional centrada en la expansión de la universidad privada.

La primera fase: 1918-1968

Durante un primer y largo período —cincuenta años—, la casi totalidad de los países de la región fue sucesivamente aprobando leyes nacionales que otorgaron diversos grados de autonomía y cogobierno a las universidades públicas, al calor de las luchas nacionales de sus estudiantes y profesores influenciados por las banderas del movimiento de Córdoba. Fue una descentralización de la gestión institucional que migró desde los ministerios y los poderes ejecutivos y que derivó en el empoderamiento de las universidades y de las asociaciones estudiantiles y docentes. En ese tránsito se gestó la gratuidad como derivación de la cogestión, y se facilitó el lento crecimiento de la matrícula, que pasó a escala regional de apenas unos 15.000 estudiantes en 1918 en unas 30 universidades (de las cuales sólo unas 4 eran privadas), a un entorno cercano a los 500.000 estudiantes a fines de los años sesenta, mientras la población total de la región saltó de 88 a 280 millones de habitantes. En tanto la población se multiplicó por 3, los estudiantes universitarios se multiplicaron por 30.

Sin embargo, a pesar de ese crecimiento, la educación superior se mantuvo como una cobertura de elites, con algunos segmentos agregados de las capas medias superiores, especialmente en Cuba, Argentina y Uruguay. La cobertura bruta de la educación superior regional, que para 1918 era del 1 o 2%, aproximadamente, de los jóvenes de 18 a 24 años, para el año 1970 alcanzó el 7%. Y se mantenía como una educación superior de tipo universitaria, centrada en la docencia, organizada en facultades, con ofertas dirigidas a la formación profesional liberal, con escasa matrícula en las áreas de ciencias básicas, agro o ingeniería, muy focalizada en ofertas de grado y con alta dominancia del sector público. En dicho plazo tampoco cambió significativamente su estructura curricular, su grado de regionalización o el nivel de la investigación. Sí cambió su gobernanza y el ejercicio del poder interno, conformando un nuevo arquetipo de universidad latinoamericana con un gobierno colegiado en todos los niveles,

* Director académico de la Universidad de la Empresa (Uruguay) y asesor en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (Colombia). Economista; especialista en marketing y en educación a distancia; máster en Gerencia Educativa; doctor en Educación; doctor en Derecho con cuatro posdoctorados. Fue director del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC). Ha escrito veintiséis libros sobre temas educativos y ha sido distinguido con siete doctorados *honoris causa.*

autonomía frente a la sociedad y los gobiernos de turno y acceso abierto en condiciones de gratuidad con dinámicas catedráticas soportadas en una muy amplia libertad de las cátedras.

Este proceso que hemos definido como "la primera reforma de universidad latinoamericana", al afincarse en la autonomía y el cogobierno contribuyó a introducir lentamente la gratuidad y una creciente flexibilización de los accesos, permitiendo un lento crecimiento de la cobertura y el ingreso de sectores medios. Sin embargo, al tiempo, la autonomía limitó el establecimiento de mecanismos externos de aseguramiento de la calidad, redujo los impulsos a la diferenciación institucional pública, facilitando la conformación de ciertas macrouniversidades, e incluso limitó la eficiencia en los procesos de gestión ante la lógica de la cogestión, así como reafirmó el carácter docente con pertinencia profesionalizante al marcar distancias frente a las estructuras productivas del mercado.

En este período de 1918 a 1968, la educación superior en la región fue funcional a la inserción marginal en el largo ciclo económico y social del fordismo y la cadena de montaje a escala global, que analizara Krondratieff. Aquí, sin embargo, las estructuras productivas consolidaron un modelo de industrialización sustitutivo con instalación de las terminales de las cadenas de producción de valor de los países desarrollados, se reafirmó un modelo primario exportador, ya no sólo agropecuario sino también minero y petrolero, con bajo empleo profesional, y se impulsó la conformación de los modernos Estados en los que se concentraba el escaso empleo profesional.

Aunque el sector público era dominante, su incidencia se fue reduciendo a medida que aumentaba la demanda y que los gobiernos y las sociedades habilitaban la irrupción de la cobertura privada, la cual aumentó leve pero continuamente y probablemente pasó desde el 2 o 3% al 15% del total para 1960. Al inicio del ciclo reformista sólo había oferta privada habilitada en Brasil, Colombia, Chile y Perú, en tanto que hacia fines de los sesenta ya se habían creado sucesivamente universidades privadas, y especialmente católicas, en gran parte de los países restantes, entre ellos, México, Argentina, Ecuador, Paraguay, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela y El Salvador. La gestación de estas universidades privadas de elite fue resultado tanto de una estrategia de reposicionamiento de la Iglesia, y especialmente de la Compañía de Jesús, como de una dinámica política y de deterioro de la calidad en el sector público, que fue produciendo en casi todos los países de la región una lenta fuga de las elites económicas y sociales latinoamericanas desde la universidad pública hacia la universidad privada. Ello se daba al mismo tiempo que las capas medias urbanas más profesionales y politizadas comenzaban a ser los actores dominantes en las universidades públicas.

Para el final de este largo período, cuando se produjo la crisis del modelo económico que atravesó casi todo el continente, los estudiantes pintaban en las paredes el deseo de "tomar el cielo por asalto" y también el reclamo de "más aulas para estudiar que no somos sardinas". Sin embargo, el sistema era muy pequeño y casi de elite, y la cobertura general bruta era apenas del 7%, con un sector privado aún más elitista que cubría casi hasta el 30% de esa cobertura, más allá de muy grandes diferencias entre países, tanto en la cobertura como en el peso privado.

En estos primeros cincuenta años desde la Reforma de Córdoba, la educación superior pasó de ser una educación estatal gestionada por los gobiernos a una educación autónoma y cogestionada, y de una educación casi monopólica pública a una educación de relativas minorías de la educación pública con el 5% y de elites de la educación privada con el 2% restante de la cobertura, o sea, casi tres veces más pequeña.

Era el fin de un tiempo y el inicio de uno nuevo. Para entonces, tal vez gracias a los inventos de unos muchachos como Bill Gates y Steve Jobs, que desde sus garajes impulsaron con la informática y la microelectrónica el inicio de un nuevo ciclo económico y social, comenzaron a transformarse las empresas, la economía y los mercados de trabajo, cambiando también las demandas por nuevas competencias laborales e impulsando una mayor dotación de recursos

humanos calificados. Tal proceso no fue igual en tanto los países no alcanzaron los mismos niveles de inserción en la nueva división internacional del trabajo, en parte por los diferenciados niveles de formación de recursos humanos. La dotación de especialistas y universitarios determinó distintos niveles de competencias profesionales en la población trabajadora y, por ende, distintas lógicas de producción y de trabajo con diferentes niveles de valor agregado de conocimiento y de composición técnica. A partir de entonces, la batalla por la formación de recursos humanos altamente capacitados y de calidad pasó a ser el eje del desarrollo de los países en la nueva dinámica económica que se comenzó a construir a escala global.

La segunda fase: 1968-2018

En este nuevo escenario, en los siguientes cincuenta años que median entre las manifestaciones estudiantiles de Tlatelolco en México, las luchas obrero-estudiantiles de Córdoba o las huelgas estudiantiles y la muerte de Líber Arce en Montevideo y el 2018, la educación superior cambió radicalmente en todo el continente así como en todo el mundo, más allá de diferenciados matices y entonaciones, acicateada por el inicio de un nuevo ciclo tecnológico. Con muchos nombres, desde sociedad de la información, digital, posindustrial, etc., se impulsa una reorganización del sistema económico a escala global mediante la creación de nuevas empresas y productos con contenidos digitales, al tiempo que destruye las estructuras productivas tradicionales de la industrialización fordista con la cadena de montaje y la producción analógica.

En este contexto, la demanda de formación de competencias profesionales superiores en América Latina comenzó a crecer, primero lentamente y luego en forma más dinámica, a medida que se consolidaba el cambio económico favorecido por los procesos de apertura externa en los años ochenta y noventa y que aumentaban las demandas. En esta época los salarios profesionales crecieron ampliamente constituyéndose en un incentivo superior para la formación universitaria y el aumento de la cobertura. Con ello, y ante la reafirmación del carácter gratuito del ingreso al sector público y las limitaciones de los recursos públicos para cubrir las nuevas demandas de los segmentos medios, se establecieron cupos y limitaciones de acceso que contribuyeron al inicio de una diferenciación institucional, fundamentalmente a través de la expansión acelerada de nuevas instituciones de educación superior principalmente privadas. Se constituyó como una segunda reforma universitaria que llamamos de *diferenciación institucional,* y que gracias al crecimiento de la matrícula privada permitió que la cobertura total alcance el 50% para 2018.

En el sector público, frente a las tradicionales universidades coloniales y republicanas, irrumpieron nuevas instituciones con menos calidad y autonomía y más regionalizadas. Las universidades experimentales en Venezuela; las Universidades derivadas del Plan Taquini en Argentina y las universidades estaduales en México o Brasil, entre otros casos. Incluso irrumpieron universidades a distancia en Colombia, Venezuela y Costa Rica. En el sector privado, por su parte, se construyó una nueva plataforma institucional, más amplia y diferenciada, de instituciones no orientadas exclusivamente a las elites, lo cual contribuyó a que el crecimiento de la matrícula privada a escala regional fuese dos a tres veces superior al del sector público. En este período, el sector privado pasó a constituirse en el factor fundamental del crecimiento de la cobertura universitaria en la región así como del egreso profesional e incluso del cambio en la composición de la población económicamente activa.

La incidencia del sector privado en la matrícula total pasó del 30 al 50%, aproximadamente; en tanto que el sector público pasó de representar el 70% de la matrícula al 50%, aproximadamente. Al momento actual, se llegó a una cobertura regional del 50% con 26 millones de estudiantes, gracias a que la matrícula privada alcanzó la mitad. Así podríamos dividir hoy la torta de la educación superior regional en cuatro pedazos: 25% en el sector privado, 25% en el sector público y 50% fuera de las aulas universitarias.

Cuadro 1
Cobertura total e incidencia privada en la educación superior en América Latina

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Cobertura América Latina	6,9%	11,3%	13,4%	17,5%	16,9%	18,6%	22,6%	30,8%	40,0%	46,8%
Matrícula Mill	1,6	3,1	4,6	5,9	6,7	8,1	11,3	15,9	21,3	25,5
Incidencia privada	30,5%	31,1%	31,6%	32,6%	34,4%	38,5%	44,9%	45,9%	47,9%	49,1%

El período referido lo podemos dividir en dos subperíodos claramente diferenciados en el marco de la instauración de la revolución tecnológica digital y la construcción de una nueva economía.

Primera etapa de la educación privada: 1968-2000

Durante la primera etapa, de 1968 al 2000, el crecimiento del sector privado se apoyó primordialmente en la creación de nuevas instituciones de educación superior, las que aumentaron los niveles de formación de capital humano y el egreso. En tanto sector privado, tiene una mayor eficiencia de titulación frente al sector público gracias a una mayor predisposición a la eficiencia y al ahorro de recursos que tienen sus estudiantes. El ingreso del nuevo sector privado más competitivo agregó mayores competencias al aportar estructuras curriculares más flexibles y ajustadas a las diversas demandas de las personas, programas más pertinentes a los mercados de trabajo o incluso menores niveles de complejidad técnica o de costos, gracias a una mayor oferta en los niveles 5A y 5B, correspondientes a técnicos, tecnicaturas y terciarios.

Esta primera fase se caracterizó por un crecimiento privado sin la presencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad. Su expansión también se facilitó por los escasos recursos presupuestales públicos adicionales y sus altas rigideces al cambio que mantuvieron un modelo académico tubular y poco flexible. Ello facilitó la expansión de la educación privada, donde dos tercios de su cobertura pasaron rápidamente a realizarse en horarios nocturnos con ofertas con mayor demanda de mercado y menos costos. De estudiantes hombres y urbanos, se pasó a una mayoría de mujeres, que a la vez trabajan, de los segmentos sociales B y C. La educación superior privada tuvo además una creciente incidencia en los posgrados al competir por precios, en tanto allí el acceso al sector público es arancelado y no en condiciones de gratuidad o subsidiado como es dominante en su oferta de grado en la región. Los posgrados se han constituido casi en la única palanca para obtener ingresos complementarios por parte de las universidades públicas. Salvo en Brasil, donde hay restricciones a la habilitación de posgrados *stricto sensu* y las ofertas públicas son gratuitas también, actualmente la cobertura privada es superior a la cobertura pública en el sector de posgrado —sobre todos en los niveles de especialización y maestría— en casi toda la región.

Como hemos referido, esta nueva etapa correspondió también a un nuevo ciclo económico y social iniciado en los años setenta a escala global, y que en la región se expresó en el inicio de los procesos de apertura externa y el aumento de la reestructuración de las tradicionales economías sustitutivas. La desregulación, la reducción del tamaño del Estado y el impulso a las exportaciones primarias fueron los ejes del nuevo modelo. Por su parte, las nuevas universidades no se asemejaron a las tradicionales instituciones de elites, sino a un nuevo tipo de institución focalizada en la absorción de la demanda excedente. A medida que más personas demandaban acceso gratuito y que las universidades públicas establecían esquemas más selectivos de ingreso, se ampliaba la diferenciación institucional

centrada especialmente en la expansión de un sector privado menos elitista y una expansión de la oferta orientada a absorber la demanda excedente del sector público. Así, en esta nueva etapa, hubo una enorme expansión privada, que se benefició también de la ausencia de estándares de calidad así como de las limitaciones financieras al acceso a las instituciones públicas.

Las nuevas instituciones privadas eran pequeñas y facilitaron que para fines del siglo XX existieran en la región más de diez mil instituciones de educación superior, de las cuales dos tercios eran privadas. El crecimiento regional de instituciones de 1994 al 2000 fue de 1,3 nuevas instituciones por día como expresión de un crecimiento por diferenciación institucional.

Segunda etapa de la educación privada: 2000-2018

Desde fines de los años noventa, aproximadamente, se concluyó relativamente la primera etapa de la transformación de la educación superior en América Latina, centrada en la construcción de una nueva infraestructura institucional, dada especialmente por un nuevo sector privado, así como también público, en general, de instituciones más pequeñas, más regionales y de menores recursos. La fase se inicia marcada por el cambio de la política pública que se orienta a controlar la calidad y limitar el ingreso de nuevas instituciones, en el marco de un nuevo paradigma sobre la regulación y sobre lo público. Este proceso fue resultado también de una postura más radical de los gobiernos en la protección de la calidad como resultado de la ausencia previa de fuertes controles de calidad y de la valorización de la educación superior como un bien público. Ello se expresó en el inicio de políticas de aseguramiento de la calidad con mayores regulaciones, que limitaron el acceso de nuevas instituciones y que terminaron beneficiando a algunas universidades existentes que se pudieron consolidar. La nueva política pública estuvo acompañada por una mayor dotación de recursos económicos tanto de los gobiernos como de las familias, y un aumento de las transformaciones en las estructuras de las demandas de empleo que impulsaron el aumento de la matrícula y el pasaje desde una educación superior de elites a una educación superior de masas a escala regional. La regulación pública limitó el ingreso de nuevas instituciones, facilitando la consolidación de mayores escalas en el sector privado y el pasaje desde el crecimiento anterior, que fue por diferenciación institucional, a un nuevo crecimiento de la cobertura, marcado por la concentración institucional. Este cambio fue facilitado por el ingreso del sector privado a la oferta a distancia y virtual, y el ingreso de grupos transnacionales en los mercados locales de educación superior acompañados de altos recursos y escalas internacionales de sus ofertas.

Es este un proceso que hemos visualizado como la *tercera reforma de la educación superior en América Latina*, en la que la educación superior, además de caracterizarse por la regulación, comenzó un camino de virtualización (ofertas a distancia) e internacionalización (instituciones internacionales).

En general, en esta etapa, aunque se produjo una limitación a la libre expansión de la educación privada, especialmente en lo referido a la creación de nuevas instituciones, y donde a la vez hubo mayores exigencias para el licenciamiento de programas en ese sector, también se han abierto nuevas ventanas de oportunidades para la demanda que fueron aprovechadas por el sector privado a escala regional, con la habilitación de ofertas a distancia y virtuales. Además, en doce países se autorizó la gestión institucional del sector privado mediante sociedades anónimas que permitió mayores niveles de financiamiento y de inversión.

Las exigencias de nuevos estándares, bajo un prisma centrado en la educación como un bien público muy asociado a un arquetipo de universidad pública autónoma y con escasa mirada a las diferencias de las demandas laborales y a las tipologías universitarias, propendieron a políticas públicas orientadas a la conformación de sistemas de educación superior homogéneos. Ello se ha ido expresando en una tendencia regional a la sobrerregulación, a través de diversi-

dad de organismos públicos de licenciamiento, agencias de acreditación, colegios y asociaciones profesionales, etc., así como de legislaciones diversas, como normas laborales u otras, y convenios internacionales, todos los cuales, más allá de limitar la capacidad de innovación, la flexibilidad y la autonomía que requiere la gestión de la educación superior, propendieron a reducir el crecimiento de nuevas instituciones y, en muchos casos, facilitaron la reducción de las escalas de unas en detrimento de otras que crecían muy por encima del resto.

Estas sobrerregulaciones, en un contexto de aumento de los recursos públicos y de ingresos de las familias, lograron mejorar la calidad sin afectar el crecimiento de la cobertura y favorecieron un crecimiento por concentración apoyado en escalas superiores para poder responder a las mayores exigencias públicas y a un ingreso de instituciones externas con mayores mochilas de apoyo financiero. Así, en esta etapa, cada vez menos instituciones privadas tienen un mayor porcentaje de la matrícula mayor en los distintos países, pasando muchas de ellas de micro a macrouniversidades privadas gracias a las limitaciones al ingreso de nuevos competidores y, a la vez, porque muchas de estas instituciones han tenido alianzas o participaciones accionarias de grupos financieros tanto internos como externos.

Las políticas de regulación han propendido a ser sistémicas, pero, sin embargo, dada la fuerte autonomía en términos político o legales, han terminado focalizándose más —o exclusivamente— en el sector privado, reafirmándose en esos casos el escenario de dos sectores y dinámicas binarias y manteniendo las tradicionales ineficiencias y distorsiones de la educación superior de la región. En tal sentido, de la dinámica universitaria pública con autonomía y privada basada en la libertad de mercado, se ha ido pasando lentamente hacia un modelo público con regulación sistémica externa, pero que en algunos países como Bolivia, Uruguay, Panamá, República Dominicana, Guatemala y El Salvador se mantiene el modelo binario de autonomía pública y regulación privada, que conserva sistemas universitarios débiles por ausencia de estándares comunes de la oferta institucional y profesional. La ausencia de tipologías universitarias diferenciadas, de agencias de evaluación externas a las instituciones de educación superior o de financiamientos diferenciados reafirma aún esas asimetrías institucionales e informacionales en los mercados de trabajo profesionales así como en la selección de los accesos a las universidades por los estudiantes.

Es de destacar adicionalmente que el aumento del rol regulador del Estado sobre las instituciones, especialmente las privadas, desde los años 2000, ha encarecido los costos educativos, lo cual sólo ha podido ser compensado en el sector público por el aumento de los recursos fiscales y en el sector privado por el incremento de los ingresos de las familias o por mayores escalas y más profesionalismo en la gestión.

Todo ello ha permitido que la educación superior privada haya crecido en términos absolutos en toda la región desde los años 2000, manteniendo un crecimiento similar al sector público más allá de la política pública. La expansión del sector privado no fue inversamente proporcional al incremento de los recursos púbicos, sino a su propia diferenciación, a sus niveles de selectividad y a los niveles de calidad de la oferta pública, más que a los tipos de regulaciones estatales.

Así, en esta segunda fase, la educación superior privada pudo mantener su crecimiento y conformarse como la mitad de la educación superior de la región gracias a tres orientaciones.

En primer lugar, por una concentración institucional. El menor crecimiento en la cantidad de instituciones privadas frente a la matrícula permitió un aumento de las escalas de las instituciones en general. Cada vez menos instituciones pasaron a tener un porcentaje mayor de la matrícula total. En aquellos países que se crearon nuevos marcos normativos que favorecieron una gestión privada a través de asociaciones anónimas, la concentración institucional ha sido todavía mayor. En tal sentido, han sido las políticas públicas en los últimos veinte

años las que han favorecido el crecimiento por concentración institucional privada y no por diferenciación institucional privada a través del aumento de las escalas. El cierre de las microuniversidades, su reducción o su venta han sido los mecanismos que acompañaron la concentración junto con las restricciones a la habilitación de nuevas universidades. Así, las pequeñas instituciones o microuniversidades en casi todos los países han decrecido, acicateadas por las mayores exigencias de los sistemas de aseguramiento de la calidad. En casi todos los países, diferenciadamente según las situaciones, muchas universidades han sido absorbidas, compradas, cerradas o limitadas por los gobiernos en su crecimiento.

En segundo lugar, por el crecimiento de la oferta privada de educación superior a distancia y virtual a escala regional, en parte asociado a la propia complejidad que tienen estos procesos de gestión educativa y a la mayor capacidad del sector privado de realizar inversiones en tecnologías de comunicación e información, lo cual ha reafirmado la concentración por aumento de las escalas. Mientras que la educación superior a distancia representaba el 1,3% de la matrícula en los años 2000, con un peso dominante del sector privado, para el año 2018, representa entre el 12% y el 14% de la cobertura total, con un peso más importante del sector privado, cubriendo probablemente cerca de los dos tercios de la matrícula total a distancia y virtual.

Y en tercer lugar, por la internacionalización y el cambio en los sistemas de financiamiento, que se expresaron en el ingreso de instituciones internacionales vía compra o alianza, y que además en el caso de Brasil se asoció a una amplia adquisición de instituciones gracias a la captación de los recursos financieros a través de la Bolsa de Valores. La habilitación del funcionamiento de las universidades a través de sociedades anónimas en México, Honduras, Costa Rica, Panamá, Perú y Brasil permitió el ingreso de elevadas inversiones que acicatearon el crecimiento del sector privado. El sector privado transnacional representa cerca del 5% de la matrícula total.

Conclusiones

En este largo período de cien años, de un sector universitario minúsculo y cuasimonopólico público, América Latina ha pasado a tener un gran sector universitario con tres subsectores con similares dimensiones —público y privado nacional— y un nuevo sector privado internacional. Ello ha derivado del aumento de las demandas de acceso y de las demandas de empleo, de políticas públicas de apertura a la oferta privada y del mantenimiento de un modelo de gratuidad público que no logra cubrir todas las demandas de acceso en igualdad de condiciones. De un sector regulado, dependiente de los ministerios y los gobiernos, previo al movimiento reformista, se pasó a un sistema autónomo y colegiado, que llegó a su eclosión en los sesenta, y que tuvo desde entonces una inflexión hacia una dinámica de gobernanza que ha vuelto a tener regulación, tanto para el sector público como —y especialmente— para el privado, salvo en muy pocos casos (Uruguay, Bolivia, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Costa Rica), donde la política pública sólo regula al sector privado en tanto que las universidades públicas se autorregulan mediante formas de regulación autónomas sistémicas o situaciones de monopolio o cuasimonopolios nacionales de la institución pública dominante. Igualmente, en este largo período se ha pasado de una educación superior sólo nacional a una dinámica universitaria tripartita, donde aun cuando el sector nacional es altamente mayoritario, el sector transnacional ya representa cerca del 4 o 5% de la cobertura, que es una dimensión similar a la que ostentaba el sector privado nacional hace cien años.

La gratuidad de la educación superior pública se ha consolidado en toda la región y ha continuado aumentando, pero aun a pesar de su diferenciación, se han incrementado los mecanismos selectivos de acceso en casi todos los países a algunas instituciones, al tiempo que es menor o totalmente abierto en las otras instituciones públicas. Sin embargo, si tomamos la dimensión de los accesos gratuitos versus los accesos arancelados en todo el sistema, la educación arancelada es mayor, pero descansa casi

exclusivamente en el sector privado. Hay un pasaje desde una educación arancelada en el sector público, hacia una educación no arancelada allí, pero aquella arancelada del sector privado es mayor. La educación superior en todo este tiempo ha aumentado su diferenciación y ha alcanzado niveles de calidad elevados, pero siempre por debajo de los niveles internacionales. Aunque hay instituciones privadas entre las universidades de mayor calidad, la dominancia de los estándares de calidad, medida por los rankings, es de las universidades públicas, y entre estas las autónomas, pero no con los modelos tradicionales colegiados, sino con formas de gestión más eficientes —como la UNAM, USP, UNICAM—, con sistemas selectivos de acceso y orientación hacia los posgrados. En los casos sin selección o diferenciación (Uruguay y Argentina), se aprecian el desbordamiento de los estudiantes y altas deserciones de los segmentos medios y bajos en el sector público, junto a una mayor fuga de las elites hacia las universidades privadas.

Sin embargo, a pesar de la ausencia relativa de una planificación integrada entre el sector estatal y el privado y la existencia de dinámicas de tensión y de conflicto permanente, en los temas de regulación relativa y especialmente en los temas financieros, existe una cierta complementariedad en la educación superior regional entre ambos subsectores. Se destaca un mayor peso del sector estatal en las áreas de investigación y en los niveles doctorales, así como una mayor incidencia del sector privado en las áreas de posgrados de especialización y en las ofertas profesionales, y una competencia localizada en el sector de posgrado en base a aranceles, en tanto que en el grado la competencia es baja al haber gratuidad. En casi toda la región, los sectores de altos ingresos tienen a sus hijos en la educación privada, que es donde se forman las elites, en tanto que en el sector público se habilitan los mecanismos de movilidad social y de reproducción de las capas medias.

Ello muestra la existencia de una relativa especialización y división de funciones entre ambos sectores. El sector privado tiene un posicionamiento tanto hacia la elite de la pirámide de los mercados de trabajo como hacia los niveles inferiores de la formación técnica y profesional, en tanto que el sector público, más allá de su diferenciación y matices nacionales, tiende a cubrir demandas intermedias. Ello tanto en términos sociales como de los puestos de los mercados de trabajo. Hay en tal sentido una relativa diferenciación y complementariedad de funciones entre el sector público y privado, más allá de las tensiones y la ausencia de políticas sistémicas.

A cien años de Córdoba, hay otra educación superior en América Latina. Muy distinta de la que soñaban los pocos estudiantes elitistas que escribieron el *Manifiesto Liminar* de entonces. Y lo más notorio en el cambio, no ha sido sólo la dimensión, sino el peso de la educación privada. Cambió probablemente la universidad pública, pero a costa de crear otra universidad privada, sin la cual no se hubiera podido alcanzar la actual cobertura de masas y especialmente el acceso de masas.

Referencias bibliográficas

Rama, C.

(2018). *La nueva fase de la universidad privada en América Latina* (p. 500). Buenos Aires: Teseo-UAI. Recuperado de https://www.editorialteseo.com/archivos/15369/la-nueva-fase-de-la-universidad-privada-en-america-latina/.

(ed.) (2018). *La educación superior privada en América Latina*. Montevideo: Magro.

La educación universitaria privada en Argentina

Osvaldo Barsky*

Evolución histórica de la educación superior privada en Argentina

Antecedentes

El desarrollo tardío del sistema de universidades privadas en Argentina en su etapa moderna, en comparación con el resto de América Latina,[34] y la existencia de distintos tipos de restricciones, como la prohibición del financiamiento estatal o, en ciertas etapas, el control férreo del desenvolvimiento académico, se explican por las características históricas de construcción del sistema universitario nacional, así como por los conflictos que han atravesado a la sociedad argentina, esencialmente a partir de los fuertes enfrentamientos entre los sectores liberales que dominaron el Estado nacional en el proceso de Organización Nacional desde la segunda mitad del siglo XIX y la jerarquía de la Iglesia católica.

Ello a pesar de que el sistema universitario argentino tiene como origen la creación en 1623 de la Universidad de Córdoba del Tucumán, basada en la autorización otorgada por el papa Gregorio XV para que el Colegio Máximo que la Compañía de Jesús había establecido en esa ciudad en 1610 pudiera otorgar títulos universitarios, generando así dos facultades, la de Artes y la de Teología, consagrada la primera al estudio de la Filosofía y la segunda al estudio de las Sagradas Escrituras y a la Teología Moral vinculada con la política. En 1816, a través de un concordato con el obispado, se inicia el proceso que desembocaría en la creación de la Universidad de Buenos Aires en 1821, siendo su primer rector el presbítero Antonio Sáenz, ya en la órbita del gobierno de la provincia de Buenos Aires. La Universidad de Córdoba, al producirse la independencia, luego de depender del gobierno de las Provincias del Río de la Plata, pasó a hacerlo de la provincia, y se transfirió nuevamente en 1854 a la jurisdicción nacional por falta de recursos.

Las últimas décadas del siglo XIX y buena parte de las del siglo XX fueron atravesadas por una fuerte disputa entre distintos sectores que controlaron el poder político y la Iglesia católica argentina sobre los contenidos de la enseñanza en los niveles primario, secundario y universitario. El conflicto entre los sectores denominados liberales que dominaron el Estado nacional en el proceso llamado de Organización Nacional y la jerarquía católica se remonta a las pugnas iniciadas en la década de 1820 entre quienes impulsaban la primera ley de tolerancia de cultos en la provincia de Buenos Aires y los caudillos del interior. Al asumir el poder en Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas fortaleció el rol del monopolio de la Iglesia como una cuestión de Estado. Su caída en 1852 y la gran inmigración impulsada en el proceso de Organización Nacional acentuó la consolidación de una elite basada en ideas liberales y positivistas cuyas acciones estaban destinadas a generar una sociedad y un Estado de contenidos laicos. Para esta visión liberal, el Estado de la nación en construcción debía garantizar a

34 Al momento de la creación de la primera universidad en este sector, en 1959, sólo tres de las veinte repúblicas de la región no contaban con una institución que no fuera de carácter estatal (Levy, 1986).

* Magíster en Sociología. Investigador principal del Conicet. Director del Centro de Altos Estudios en Educación y de la revista Debate Universitario de la Universidad Abierta Interamericana Universidad Abierta Interamericana. Profesor del Doctorado en Historia de la UNLP y de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO. Profesor del Doctorado en Educación Superior Universitaria (UNRN, UA, UAI). Autor de numerosos libros y artículos sobre el sistema universitario argentino, y sobre el agro argentino y latinoamericano. Consultor de numerosos organismos internacionales en temas agrarios y de educación superior.

la población la igualdad de derechos. Así, entre 1881 y 1888 se sancionaron un conjunto de leyes laicas: se creó el registro civil, se secularizaron los cementerios, se sancionó el matrimonio civil, y el 8 de julio de 1884 se dictó la Ley 1420 de enseñanza laica, gratuita y obligatoria. Los niveles de conflictos entre los grupos liberales y católicos fueron muy elevados. En 1875, después de una gran movilización contra la Iglesia, un grupo de manifestantes incendió el Colegio del Salvador.

A partir de la sanción en 1885 de la Ley 1597 se estableció el régimen legal para las universidades de Córdoba y Buenos Aires. Siguiendo el modelo de educación superior napoleónico, las universidades fueron creadas como una especie de confederación de facultades con el privilegio monopólico de expedir los diplomas de las respectivas profesiones científicas con validez nacional. Al tener la facultad de autorizar el ejercicio de la profesión, fueron diseñadas como agencias del Estado. Al crearse, mucho después, las instituciones privadas, ellas también tuvieron que cumplir esta función pública, justificando así el control estatal sobre las mismas.

Las universidades de La Plata, Litoral y Tucumán se sumaron al sistema universitario estatal en las primeras décadas del siglo XX. La Iglesia católica, que sólo en la ciudad de Buenos Aires tenía 35 colegios católicos con más de 11.000 alumnos, creó en 1910 la Universidad Católica de Buenos Aires, que alcanzó a crear la Facultad de Derecho que comenzó a funcionar en 1912, pero los títulos obtenidos por sus egresados no fueron reconocidos por el Estado, lo que forzó su cierre en 1922.[35] Paralelamente, el 23 de diciembre de 1915 el papa Benedicto XV erigió la Facultad de Teología en el Seminario Mayor de Buenos Aires, junto con una Facultad de Filosofía y le concedió el carácter de "pontificia" al darle al arzobispo bonaerense la potestad de otorgar grados académicos en nombre de la Santa Sede, tal como acontecía en las facultades romanas. Como se aprecia, la estrategia de la Iglesia católica garantizaba la formación del clero con autonomía del Estado nacional mientras intentaba desarrollar una universidad cuyos títulos fueran reconocidos estatalmente para incorporar miembros de la sociedad civil.

A pesar de los esfuerzos desarrollados durante la década de 1940 para crear universidades privadas de investigación, encabezados por destacados científicos como Enrique Gaviola y Eduardo Braun Menéndez, inspirados en los modelos vigentes en Alemania y Estados Unidos, ellos encontraron escaso eco social y nulas simpatías en el gobierno peronista que controlaba férreamente las universidades estatales. Con el cambio de régimen político, el 23 de diciembre de 1955 se sancionó el Decreto-Ley 6403 que estableció la autonomía de las universidades para la designación de los profesores que hasta allí eran designados por el Poder Ejecutivo. En su artículo 28 planteaba: "La iniciativa privada puede crear Universidades Libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes, siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente". Al llegar el decreto a la Junta Consultiva Nacional, algunos partidos políticos exigieron que los diplomas o títulos pasaran por un examen de Estado y que debía establecerse una expresa prohibición de que las universidades privadas recibieran recursos estatales.

El tema de la reglamentación del artículo 28 quedó congelado hasta que en el gobierno de Arturo Frondizi se reactivó la iniciativa y se sancionó la Ley 14557 que estableció un nuevo artículo 28 que planteaba la facultad de la iniciativa privada para crear universidades con capacidad para expedir títulos o diplomas académicos, cuya habilitación para el ejercicio profesional debía ser otorgada por el Estado nacional con exámenes públicos y a cargo de los organismos que designara el mismo Estado. Las universidades así creadas no podrían

35 Ello tiene que ver con los conflictos que mantenía el gobierno radical de Alvear con la jerarquía de la Iglesia católica por los mecanismos de designación de los obispos y con las corrientes anticlericales fortalecidas por el desarrollo del movimiento de la Reforma Universitaria.

recibir recursos del Estado y sus estatutos y condiciones de funcionamiento deberían ser aprobados por el Estado.

A pesar de su carácter restrictivo, la ley se aprobó en medio de fuertes enfrentamientos con los sectores reformistas y los partidos políticos afines a los mismos, que revitalizaron el tradicional enfrentamiento entre el liberalismo y la Iglesia católica. Las consecuencias de la legislación sancionada afectarían al período de origen de las universidades privadas. Al extender burocráticamente a todas las carreras los controles estatales para que los títulos académicos otorgados por las universidades privadas obtuvieran habilitación profesional, y no sólo como en la experiencia anglosajona a las profesiones reguladas por el Estado, se fortaleció un exceso de reglamentarismo. Pero sobre todo, la prohibición de recibir recursos financieros estatales creó de hecho una gran dificultad para el desarrollo de carreras científicas que implicaban altos costos de equipamiento e insumos, y también la posibilidad de contratar recursos humanos de alta calidad y dedicación, lo que afectaba en materia de investigación y calidad de la enseñanza a todas las disciplinas.

La puesta en marcha de las universidades privadas

Dictado en 1955 el decreto que autorizaba la existencia de las universidades privadas, las entidades con larga tradición formativa de nivel superior fueron las primeras en tomar la iniciativa. Se necesitaba para ello contar con docentes, espacios físicos adecuados, organización académica y cierta legitimación social que impulsara la inscripción de estudiantes. El peso dominante lo tuvieron las cinco entidades católicas asentadas donde se contaba con estas condiciones.[36] Junto con la Universidad del Museo Social Argentino y el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA),[37] son el núcleo de siete instituciones creadas antes de la reglamentación del artículo 28 que autorizaría su creación legal. Todas ellas simbolizaban la alianza entre la Iglesia y sectores del liberalismo enfrentados fuertemente con el gobierno peronista, lo que les permitió obtener apoyo político en la nueva situación creada. Durante la década del sesenta, además de otras cuatro universidades católicas, se crean otras ocho laicas, por iniciativas estrictamente educacionales a partir de emprendedores con alta capacidad de gestión, volcados a la calificación profesional. El perfil de la oferta académica era relativamente similar al de las universidades de gestión estatal, pero la expansión avanzaba sobre el espacio generado por los sucesivos conflictos políticos e ideológicos que afectaban a estas universidades y que provocaban la exclusión de profesores de distinto signo que encontraron lugar en el sector privado.

En 1967 se dicta la Ley 17604 sobre las universidades privadas, que estableció un sistema de autorización provisional que pasados quince años se transformaba en definitivo. Se estableció aquí que las universidades privadas tenían que tener personería jurídica sin fines

36 En la etapa fundacional de la Universidad Católica Argentina (UCA) se enfrentaron distintos proyectos. Uno encabezado por el ministro de Educación Atilio Dell'Oro Maini y el destacado fisiólogo Eduardo Braun Menéndez: propiciaban iniciar la actividad de la nueva universidad en el nivel de posgrado, concentrándose en la investigación, con el propósito de influir en la cultura de la sociedad y formar docentes de buen nivel para los establecimientos públicos. El otro, encabezado por monseñor Octavio Nicolás Derisi, rector de la UCA, se orientó a la formación de grado masiva, de acuerdo a la declaración e intención de los obispos, respondiendo así a la demanda de los egresados de los colegios secundarios católicos, y resolviendo con la masificación los desafíos económicos y de infraestructura que suponía la iniciativa (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007: 92).

37 El ITBA remonta sus orígenes a la necesidad por parte de la Armada Argentina en las décadas de 1930 y 1940 de incorporar profesionales de la ingeniería que no se formaban en el país, especialmente en ingeniería naval e ingeniería en telecomunicaciones. Inicialmente desarrollada en acuerdo con la Universidad de Buenos Aires, por razones políticas se discontinuó el proyecto y la creación del ITBA fue una vía para ofrecer una institución abierta para todos los ciudadanos, tratando de este modo de garantizar un mejor nivel académico (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007: 93).

de lucro, lo que contrastaba con la educación inicial, primaria y secundaria, donde esta finalidad era aceptada. Entre 1966 y 1975 se crean sólo cuatro universidades laicas y una escuela católica de teología, dado que la gran cantidad inicial de universidades de origen católico se había creado previamente. Desde 1974, los gobiernos peronistas, primero, y la dictadura militar y el gobierno radical, después, desalentaron la creación de nuevas universidades privadas. Esta limitación provocaría que un brusco cambio de orientación en el nuevo gobierno peronista facilitara que entre 1989 y 1995 se crearan veinticuatro instituciones, un número mayor que las creadas en los treinta y dos años anteriores. Dos de origen católico, una adventista y diecinueve laicas, cerrando dos asociadas a instituciones financieras que quebraron.

A partir de la Ley de Educación Superior dictada en 1995 se crearon 27 instituciones más, para llegar al total de 49 universidades y 15 institutos universitarios, que integran actualmente el sector universitario de gestión privada de Argentina.[38] En el origen de las universidades confluyen iniciativas ligadas a concepciones filosóficas, posiciones epistemológicas, propósitos empresariales, razones religiosas, espíritu científico, desinterés por la política partidaria en las universidades estatales, persecución y proscripción política, desarrollo educativo local. Son la explicación de una realidad compleja que no reconoce una explicación monocausal.

La situación actual

La expansión constante de las instituciones privadas de educación superior (no se incluyen en este análisis las que en Argentina se denominan "no universitarias" y que son instituciones de nivel terciario) fue espacial y disciplinaria. Dada la distribución de la población nacional, pero también la concentración en la ciudad de Buenos Aires de mayores recursos materiales y humanos, una parte importante de las instituciones se ubican allí, llegando a 29 entidades (46%), otras 7 (11,1%) se ubican en el conurbano bonaerense y 5 en el resto de la provincia de Buenos Aires. Las otras entidades se distribuyen en algunas provincias argentinas de mayor densidad (Mendoza 5, Santa Fe 4, Córdoba 3) y el resto en algunas provincias (Tucumán 2, Entre Ríos 2, Salta 2, Misiones 2, San Juan 1, Santiago del Estero 1 y Corrientes 1). En otras 11 provincias sólo hay ofertas de universidades nacionales, aunque en algunas hay delegaciones que ofrecen carreras específicas, y a través de la educación a distancia algunas privadas llegan a todo el país en convenios con centros educativos locales. Mientras que la oferta privada secular se concentra fuertemente en el área metropolitana, las universidades católicas se distribuyen en 9 provincias, lo que muestra una estrategia institucional que trasciende una mera demanda de mercado.

Inicialmente las universidades privadas desarrollaron estrategias de captación de alumnos de grado similares a las universidades estatales, centradas en las carreras profesionales que garantizaran una cantidad significativa de estudiantes. Todo ello en función de cubrir los costos de fundación, dado que había que cubrir simultáneamente el desarrollo de las actividades académicas y la construcción de la infraestructura y el equipamiento básico. De todos modos, en algunas áreas las universidades de origen católico desarrollaron algunos doctorados en carreras de humanidades. Al generarse institutos especializados en ingeniería y en ciencias de la computación, en ciencias de la educación y sociales, y particularmente una oferta relevante en ciencias de la administración y negocios, se fue diversificando el perfil de las ofertas.

En el último período, ha sido decisivo el crecimiento de los institutos ligados a las ciencias médicas. Hay ya nueve que se suman a varias

38 Según la ley, las instituciones que responden a la denominación de "Universidad" deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria, se denominan "Institutos Universitarios".

universidades privadas que tienen ofertas de carreras de Medicina, Odontología, Enfermería, y en algunos casos cuentan con sanatorios y hospitales propios. Como es tradición en esta disciplina, los institutos están asociados a actividades de investigación en las áreas biomédicas, lo que incluye acuerdos de unidades conjuntas con el Conicet. El desarrollo del sistema de posgrados incluyó también una calificada oferta en el área de ciencias sociales, con instituciones e investigadores de reconocido prestigio y de amplio reconocimiento en la opinión pública nacional.

El mercado de educación superior privado en el país

Al crearse las universidades privadas, el mercado universitario argentino era todavía reducido. Había nacido fuertemente elitista (en 1915 el porcentaje de estudiantes universitarios sobre la población total era del 0,076%), y pese al crecimiento sostenido iniciado a mediados de la década de 1940, en 1960 la cantidad de alumnos universitarios era de 159.463, un 0,77% sobre el total de la población. En sucesivos procesos, el sistema se masificó a gran velocidad. En 2015 el número de estudiantes llegó a 1.902.935, es decir, un 4,3% de la población total, una de las cifras más altas de América Latina.

En este crecimiento ha tenido una progresiva incidencia el sector privado. Desde su creación —se inició en 1960 con 2480 estudiantes—, no ha dejado de expandirse: en 1970 tenía 37.859; en 1989, 72.692; en 1990, 94.777; en el 2003, 215.410, y en el 2015, 411.483. En el siguiente cuadro se muestran los datos comparativos con el sector estatal del último decenio:

Cuadro 1

Evolución de los alumnos universitarios de grado y pregrado de Argentina, años 2003/2015 en número y tasa de crecimiento anual

	2003	2015	Tasa de crecimiento anual (%)
Sector estatal	1.273.832 (85,5%)	1.491.452 (78,4%)	1,4
Sector privado	215.410 (14,5%)	411.483 (21,6%)	7,6
Total	1.489.243	1.902.935	2,3

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias. Elaboración propia.

Esta tendencia se corrobora al analizar los nuevos inscriptos que crecieron en estos años a una tasa del 0,4% en el sector estatal contra un 5,6% en el sector privado. El sector estatal tuvo una caída en el ingreso de los nuevos alumnos entre 2002 y 2009 de 302.226 a 290.137, recuperándose a partir de la creación de nuevas universidades a 314.614 en el año 2010 y a 343.207 en el año 2015. En materia de egresados de grado, las universidades estatales crecieron entre 2002 y 2013 a una tasa del 3,0% contra 7,2% del sector privado. En grado y posgrados hay un continuo crecimiento porcentual del sector privado de grado y posgrado en alumnos, y un continuo crecimiento en egresados en ambos casos.

Tipificando a las universidades privadas en grandes (10.000 o más estudiantes), medianas (5.000 a 10.000) y pequeñas (menos de 5.000), se observa que las 12 más grandes (19%) tienen el 61,3% de los estudiantes, las 13 medianas (20%), el 23,1%, y las 38 chicas (60,3%), el 16,3%. Pese al continuo crecimiento institucional han aumentado su peso relativo las de mayor tamaño. Parte del fenómeno se explica por

el gran peso de la enseñanza a distancia en la Universidad Empresarial Siglo 21 y la Universidad Católica de Salta, modalidad que también existe en otras universidades, pero sin la misma relevancia.

Por ley, las universidades son instituciones privadas sin fines de lucro. Pero dentro de esta forma legal se encubren diversas situaciones. El peso de las universidades asociadas a alguna religión ha disminuido, son 16 instituciones (25,8%) sobre las 62 existentes en total. Otras 14 son emprendimientos con fuerte peso del fundador y su familia en el control de los consejos de administración. En las otras 32 hay presencia de instituciones con tradición organizacional en diversas disciplinas (particularmente en Medicina), cámaras empresariales, organizaciones sociales. En perfiles, disciplinas y control institucional la heterogeneidad es muy alta.

Desde su origen, las universidades privadas se financian esencialmente con las matrículas de sus estudiantes. Si bien desde la sanción de la Ley de Educación Superior han tenido acceso formalmente a recursos de la Secretaría de Ciencia y Tecnología para actividades de investigación y desde su fundación el Conicet ha permitido el ingreso de investigadores y becarios de las universidades privadas, estos recursos son acotados con relación al monto total de los presupuestos de las universidades privadas. Una estimación (Sánchez, 2016) sobre el gasto de las universidades privadas argentinas, lo calcula para el 2015 en 15.000 millones de pesos (1117,5 millones de dólares), lo que representa un 21,4% del gasto universitario nacional y un 27,2% del gasto de las universidades estatales que ese año llegó a 55.120,7 millones de pesos. En esta estimación están contemplados esencialmente los gastos en salarios que son mayoritarios, y están subestimadas las inversiones de las universidades privadas en bienes de capital.

Es muy importante la expansión de las actividades de posgrado por las universidades privadas. Las ofertas de cursos, tecnicaturas, diplomaturas, especializaciones, maestrías y doctorados son muy relevantes y abarcan un conjunto significativo de disciplinas. La información sobre las carreras de especialización, maestrías y doctorados que se acreditan en la CONEAU muestra para el año 2016 la existencia de 1727 carreras de las instituciones privadas (32%), contra 3627 (68%) del sector estatal. Cursaban en las mismas 28.312 estudiantes (17,6% del total). El número de egresados fue en ese año de 3982, un 26,7% del total, mostrando una alta eficiencia en este punto.

Es un sistema expandido y heterogéneo en materia institucional, con 46 universidades con posgrados que cubren numerosas provincias. En materia de estudiantes, en cambio, es bastante concentrado, ya que 10 instituciones del sistema reciben la mitad de los estudiantes. De las primeras 14 instituciones, 13 tienen asiento en la ciudad de Buenos Aires, donde existe una demanda solvente importante para matrículas de valor significativo.

Es relevante analizar los cambios que se han producido con relación al peso de las disciplinas en la matrícula estudiantil de grado. Aunque manteniendo su peso dominante, entre 1995 y 2014, los estudiantes de las carreras de ciencias sociales han disminuido en términos porcentuales del 65,6% al 54,7%. Los de ciencias aplicadas bajaron del 20,2% al 15,1%. Las ciencias humanas crecieron del 10,6% al 14,8%. Las ciencias básicas pasaron del 0,4% al 0,8%. Pero el gran crecimiento fue en ciencias de la salud, del 3,2% al 14,2%. Esta expansión se ha realizado recientemente. Rabossi (2011) muestra que de las 19 universidades privadas autorizadas desde 1997 por la CONEAU, 6 ofrecen carreras de Medicina y en 8 alguna carrera dentro del grupo de paramédicas y carreras auxiliares. En relación con las carreras de Medicina, mientras el sector privado abría estas seis carreras, en el sector estatal solamente se abría una. Así, actualmente el sector universitario nacional cuenta con 13 escuelas o facultades de Medicina contra 20 en el sector privado. Ello tiene que ver en parte con el rol de institutos de medicina de comunidades de larga tradición y con el peso de las obras sociales de gestión privada.

Cuadro 2

Evolución de las matrículas de estudiantes de grado en Argentina por disciplinas, 1995-2014

Ciencias	1995	%	2005	%	2014	%	%Anual (95-14)	% (95-14)
Aplicadas	26.729	20,2	44.138	17,4	60.800	15,1	1,3	-5,1
Básicas	567	0,4	2362	0,9	3055	0,8	8,1	+0,4
Salud	4188	3,2	25.380	10,0	57.221	14,2	14,3	+11,1
Humanas	14.078	10,6	36.600	14,4	59.747	14,8	6,4	+4,2
Sociales	86.897	65,6	145.348	57,3	220.799	54,7	2,3	-10,9
Total	132.459	100	253.828	100	401.622	100	3,8	

Fuente: Anuarios Secretaría de Políticas Universitarias 1995, 2005 y 2014. En Rabossi (2016).

Estas tendencias, sin embargo, no deben impedir analizar ciertas peculiaridades que ha tenido la evolución del sector privado universitario argentino en comparación con otras realidades regionales. Su creación tardía en un clima político muy adverso la sometió desde sus inicios a severos controles de calidad de sus egresados, que debían rendir exámenes de egreso al final de sus carreras en las universidades estatales, hasta los cambios legales de 1967 que establecieron el reconocimiento definitivo que eliminaba este requisito pero que comenzó a regir sólo para las que tenían quince años de antigüedad. En 1995, las universidades pasaron a ser evaluadas para su creación por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, que frenó bruscamente la expansión acelerada producida entre 1989 y ese año. Además, los posgrados debieron ser acreditados por pares y las universidades debieron someterse a la evaluación institucional continua y, crecientemente, las carreras de grado que comprometieran la salud, la seguridad y los bienes de los habitantes pasaron a tener acreditación obligatoria.

Todo ello determinó que a diferencia de buena parte del sistema universitario latinoamericano, donde la calidad fue controlada a través del sistema estatal restrictivo (cuyo ejemplo máximo es Brasil) y el sector privado fue complementario y con bajos controles de calidad explícito, en Argentina las universidades privadas debieron ajustar sus estándares de calidad a las exigencias de la CONEAU y a la ley vigente, que exigen por ejemplo el desarrollo significativo de la función de investigación en las carreras de grado y posgrado acreditadas, la existencia de bibliotecas de calidad universitaria o de laboratorios y acceso a sanatorios u hospitales si así lo requieren las carreras que se dictan. Ello diferencia el caso argentino de los modelos de “absorción de demanda” que prevalecen en otros países de la región y que exclusivamente desarrollan programas de docencia.

De todos modos es posible apreciar una diferenciación entre un núcleo de universidades de elite, con mayores niveles arancelarios y mayor cantidad de profesores de dedicación completa, y otras universidades más volcadas a demandas profesionales, con docentes con dedicación horaria parcial y donde los procesos de investigación son acotados. Un estudio integral sobre la investigación en las universidades privadas de Argentina (Barsky et ál., 2016) tipifica a las mismas en cuatro grandes categorías:

a) *Universidades de investigación*, con un modelo institucional inspirado al vigente en los Estados Unidos, con docentes de posgrado-investigadores que son el eje académico y con recursos presupuestales asignados elevados que permiten altas dedicaciones y retribuciones competitivas para su personal docente. La calidad y continuidad de sus procesos de investigación les permiten obtener financiamientos externos incluidos los del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

b) *Universidades con actividades de investigación en crecimiento y consolidación*. A diferencia de las anteriores, estas universidades nacieron asentadas en carreras de grado, con profesores retribuidos por horas sin dedicaciones significativas, y donde la historia institucional estuvo centrada en la consolidación institucional de la estructura física y de la oferta docente, que con el paso del tiempo y la existencia de una demanda efectiva devino en la expansión de carreras de posgrado, inicialmente con el mismo esquema señalado. La creación de la CONEAU y el desarrollo del proceso de evaluación de posgrados por esta, con acreditación obligatoria, alteró las estrategias de las universidades. La demanda de la CONEAU expresada en sus pares evaluadores con fuerte tradición en el sistema estatal de investigación y alta pertenencia al Conicet fue un elemento de presión relevante. En una parte significativa de las universidades se generaron o consolidaron estructuras de gestión, incorporando investigadores de prestigio o fortaleciendo a profesionales con capacidad específica. Se diseñaron carreras de investigación en las universidades. Progresivamente aumentaron las dedicaciones y en algunas se asignaron recursos financieros para el desarrollo de investigaciones en áreas que requieren de equipamiento costoso. Pero sobre todo, la calidad creciente de los procesos de investigación fue valorada como una parte importante de la oferta institucional en relación con la captación de alumnos. Se consolidaron así internamente quienes gestionan los procesos de investigación y los propios investigadores y se reforzaron áreas estratégicas de investigación captando recursos humanos de alta calidad del sistema estatal, compitiendo en materia salarial, pero también en condiciones de infraestructuras adecuadas frente al deterioro de las condiciones laborales en que se desenvuelven docentes e investigadores de las universidades estatales desbordadas por su crecimiento.

c) *Universidades con estrategias erráticas en la definición de políticas de investigación.* Otras universidades han tenido dificultades para consolidar los procesos de investigación. Más allá de decisiones puntuales, pesó fuertemente la cultura institucional de estas entidades, asentadas en un sistema docente con profesores por hora, en una baja integración entre sus actividades de docencia y las incipientes de investigación y en un bajo prestigio institucional en cuanto a la problemática de la investigación.

d) *Universidades con asignación de baja prioridad a los procesos de investigación.* Algunas instituciones, particularmente las de más reciente creación, tienen todavía prioridades muy fuertes en términos de consolidación infraestructural, docente y de inserción en el mercado. Esta situación, más la ausencia de financiamientos estatales directos a la investigación, implica postergar la introducción de estos procesos. Esta fractura inicial con la docencia muchas veces está ligada al perfil disciplinario de carreras como las de administración y negocios donde las tradiciones vigentes no demandan personal docente con prácticas asociadas a la investigación.

Para el año 2011 las universidades privadas declaraban la presencia de 3237 investigadores, 546 de jornada completa y 2691 de jornada parcial. En 2014 se registraban 193 investigadores y 138 becarios del Conicet radicados en las universidades privadas. Ello es relevante porque ayuda a expandir criterios de rigurosidad científica y porque además representa el financiamiento de origen estatal de las investigaciones más importante para las universidades privadas, un 20% del gasto total de estas instituciones en este rubro.

La dinámica público-privada

Ya hemos señalado que en 58 años el sistema de universidades privadas no ha dejado de expandirse en términos del número de instituciones y de la cantidad de estudiantes y graduados.

El porcentaje de nuevos inscriptos, superior al de los estudiantes, tanto en grado como en posgrado, y lo mismo en materia de egresados, marca que la tendencia de crecimiento del sector privado en forma continua está consolidada. El fenómeno no deja de ser relevante si se piensa en las condiciones difíciles de su nacimiento y las condiciones de hostilidad con que en gran parte de su historia se ha desenvuelto el sector. Ello está asociado al manejo con el que los dos grandes partidos políticos tradicionales de Argentina controlaron el sistema universitario estatal en un proceso que lleva una centuria, más allá de algunos cortes en gobiernos dictatoriales, pero que duraron pocos años. Este control, que partió del enfrentamiento del liberalismo con la Iglesia católica en el último tercio del siglo XIX, devino en el del radicalismo y el peronismo en distintos períodos, asociados a las poderosas corporaciones de los docentes de las universidades estatales y de los organismos estatales de investigación dominados por las disciplinas de las ciencias exactas y naturales. El nacimiento de las universidades privadas por el estrecho sendero de la década de 1950, enfrentado a un fuerte conflicto social adverso, marcó las limitaciones de recursos estatales para el sistema. Sistema admitido o tolerado, nunca plenamente apoyado como en otros países.

Por otra parte, la alternancia de los dos partidos en el poder significó en distintos períodos fuertes apoyos presupuestarios directos a las universidades estatales, sumando una gran cantidad de programas coordinados desde la Secretaría de Políticas Universitarias reservados sólo a las universidades estatales (llamadas "nacionales" en Argentina por su origen histórico). Parte decisiva del presupuesto de ciencia y tecnología a través de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación y de la planta del Conicet se canaliza hacia las universidades estatales que ven así fuertemente incrementado su presupuesto. Es tal la potencia de esta alianza estructural que después del último gobierno peronista que aumentó notablemente el presupuesto universitario de las universidades nacionales, el nuevo gobierno confió la conducción de las políticas universitarias a sectores del radicalismo que provienen de la conducción de estas universidades, manteniendo la continuidad de las políticas de exclusión de las universidades privadas de los programas de apoyo.

En este contexto tan adverso, seguramente sólo superado por Uruguay con una extrema cuasimonopolización de la oferta por la Universidad de la República, la fortaleza del sector privado se apoyó en varias vertientes. Por un lado, las universidades de origen confesional situadas en diversas provincias y capturando por este perfil a distintos sectores de la sociedad argentina, por otro, el mundo de los negocios y de la administración que necesitó universidades de alto nivel en este campo. Pero además hay que destacar dos corrientes relevantes que permitieron la expansión del sistema. Por un lado, el gran crecimiento del área de ciencias de la salud a partir de la consolidación de carreras de Medicina y de institutos con plantas calificadas, en muchos casos desprendidas de la órbita estatal. Esta área implica además una conexión directa con tradiciones y recursos de núcleos de investigación de alta calidad y acceso a recursos públicos. Otra corriente relevante de crecimiento en las universidades privadas es la oferta de gran cantidad de actividades presenciales y virtuales en carreras tradicionales y nuevas ofertas especializadas con gran cobertura geográfica y formas pedagógicas, y duraciones adaptadas a los distintos nichos de demanda no cubiertos.[39]

39 En su reciente libro (2018) *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública,* Eduardo Míguez destaca que el gran crecimiento de las universidades privadas se debe, entre otras cosas, al esfuerzo que realizan estas instituciones que dependen de su matrícula para captar y retener al alumnado, lo que se expresa por ejemplo en su mayor flexibilidad horaria y en la existencia de personal de apoyo para evitar la deserción estudiantil. No es el caso de las universidades estatales, cuyo presupuesto no está tan estrechamente asociado a los aranceles de los estudiantes.

A ello debe sumarse el alto prestigio de algunas universidades privadas y de sus investigadores en las áreas de ciencias sociales y humanas (con alto peso de la economía), con fuerte y creciente presencia en los medios de comunicación, lo que ha implicado por primera vez que una parte significativa de funcionarios del gobierno de Juntos por el Cambio haya cursado carreras o actividades de posgrado en las mismas. El reconocimiento social de la calidad de los posgrados de las universidades privadas ha ido licuando en el imaginario social la asociación entre calidad y universidad estatal, que fue dominante durante décadas. A ello han contribuido también algunas debilidades de las universidades estatales, particularmente en el área de las ciencias sociales y humanas, como las malas condiciones edilicias o de relación docente-alumnos provocadas por el ingreso irrestricto masivo, que genera condiciones difíciles para el adecuado desarrollo de las actividades y que determina un importante abandono de los estudiantes.

La Ley de Educación Superior de 1995 creó el Consejo de Universidades con la participación de universidades de gestión estatal y privada y creó los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) con importantes atribuciones respecto a acordar la creación de nuevas instituciones universitarias. Lo mismo en cuanto a la participación de las universidades privadas en la CONEAU y en el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Espacios en que el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), creado en 1964, fue logrando sucesivos acuerdos parciales para integrar paulatinamente al sector, desactivando prejuicios y, sobre todo, desconocimiento de la riqueza de las actividades de estas universidades.

La expansión del sistema de posgrado de las universidades privadas permitió atraer a muchos docentes e investigadores de las universidades estatales y del Conicet, aunque fuera en condiciones de dedicación parcial. Por razones de ingresos o de mejores condiciones laborales, facilitó un conocimiento directo entre distintos actores del sistema, mejoró las condiciones de evaluación y acreditación de las actividades de las universidades privadas y fortaleció distintas áreas académicas con recursos humanos calificados y con experiencia. Todo ello fue cambiando los niveles de integración público-privado en niveles profundos. No se expresa todavía en el acceso a programas de apoyo de la SPU y todavía no se ha conseguido instrumentar el sistema de categorización de los investigadores de las universidades privadas aprobado el 17 de junio de 2015, a partir de gestiones iniciadas por el CRUP en el año 2005, pero necesariamente esto se irá plasmando como reflejo de los cambios políticos nacionales en marcha y del creciente peso de las universidades privadas.

Conclusiones y perspectivas de la educación privada en el país

La tardía creación en términos regionales de las universidades privadas en la Argentina, las dificultades de instauración y desarrollo en un contexto político generalmente desfavorable y una importante hostilidad de las comunidades académicas que mantuvieron el control de las universidades de gestión estatal y de los organismos de ciencia y tecnología generaron un sistema universitario privado que difiere de otros presentes en la región. Evaluado por la CONEAU con parámetros similares a los utilizados para evaluar al resto del sistema, que aplica las exigencias de la Ley de Educación Superior en materia de obligatoriedad de la investigación y fija importantes pisos de calidad que instrumentan los pares evaluadores formados en las tradiciones del sistema estatal y en la cultura Conicet que dominan la CONEAU, la respuesta adaptativa de las instituciones de gestión privada ha generado un sistema con alta capacidad de “resistencia” burocrática y académica. Ello mismo provocó la consolidación de procesos de mejora en la calidad de las instituciones, incluida su gestión, y fortaleció a los académicos de mayor capacidad.

El perfil de las instituciones fue atractivo entonces para numerosos académicos y profesionales ligados al desarrollo de actividades importantes en el funcionamiento social, sobre todo en

materia de carreras de salud, de administración y negocios, de ciencias sociales y humanas. La creciente incorporación de becarios e investigadores del Conicet y la consolidación de un sistema de posgrado con núcleos de alto prestigio fueron cambiando crecientemente la visualización de la calidad de las instituciones por la sociedad. Al mismo tiempo, dadas las cambiantes alternativas políticas del país, que afectaron fuertemente a las universidades estatales en diferentes períodos, y la extrema partidización de su control por las grandes corrientes políticas, en diferentes etapas el espacio de las universidades privadas recibió académicos que además en algunos casos impulsaron la creación de institutos y universidades de gestión privada.

En un balance de las casi seis décadas de existencia de las instituciones privadas de enseñanza superior, en contextos de alta inestabilidad económica y de agudos conflictos sociales, son llamativas la consolidación y la permanencia de las instituciones. Sólo tres de las sesenta y siete creadas dejaron de funcionar. Dos por estar asociadas a instituciones financieras afectadas directamente por crisis en este plano y una creada forzadamente desde el plano político sin cubrir estándares mínimos de calidad cuya administración fraudulenta fue cubierta con una apresurada estatización. El resto de las instituciones en general han crecido sostenidamente, aunque algunas de origen familiar, al no generar mecanismos de gerenciamiento profesional, afrontan dificultades frente al envejecimiento de sus fundadores. En ciertos casos, a través de cambios en la composición de los directorios de las sociedades privadas sin fines de lucro que controlan las universidades, se han producido transferencias de las instituciones.

El carácter del control social y estatal y el bloqueo a las inversiones a través de formas societales ligadas explícitamente a la obtención de beneficios, como es permitido en las restantes áreas de educación del país, han generado una protección que ha facilitado la consolidación de las instituciones y la incorporación institucional pausada, dadas las exigencias fijadas por el sistema de evaluación, lo que se refleja en la gran cantidad de solicitudes de nuevas universidades rechazadas. La llamativa expansión de las instituciones del área de salud ha sumado un prestigio académico y profesional a ciertas tradicionales actividades de alta calidad. Una capacidad de gestión importante ha facilitado a las universidades centradas en la captación de demanda incrementar sensiblemente el número de estudiantes. También algunas instituciones han asumido con fuerza la enseñanza a distancia con avanzados sistemas virtuales y acuerdos territoriales con instituciones locales de enseñanza que les permiten cubrir amplias zonas en un país de gran dimensión territorial.

La experiencia de estas décadas indica que las universidades han sido capaces de sobrevivir en períodos de crisis económicas para luego expandirse con fuerza en los momentos de auge económico. Seguramente estas condiciones de contexto y el perfil de las políticas públicas marcarán los ritmos de la expansión, pero las cifras de largo plazo presentadas parecen indicar que las tendencias de crecimiento sostenido del sistema se mantendrán.

Referencias bibliográficas

Adrogué, C.; Corengia, A.; García de Fanelli, A. y Pita Carranza, M.

(2014). La investigación en las universidades privadas de la Argentina. Cambios tras las políticas de aseguramiento de la calidad y financiamiento competitivo. *Revista Iberoamericana de Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 12*(3), 73-91.

(2018). Y 20 años no es nada. El efecto de las políticas de aseguramiento de la calidad y de financiamiento en la función de investigación de las universidades con carreras de medicina. En Red de Estudios de Educación Superior (REES), *La Ley de Educación Superior 24521. Impactos y desafíos futuros.* Buenos Aires: Teseo.

Barsky, O. (2014). *La evaluación de la calidad académica en debate. Volumen I: los rankings internacionales de las universidades y el rol de las revistas científicas.* Buenos Aires: Teseo-UAI.

Barsky, O.; Corengia, A.; Fliguer, J. y Michelini, G. (2016). *La investigación en la universidad privada argentina.* Buenos Aires: CRUP.

Barsky, O. y Dávila, M. (coords.) (2010). *Las carreras de posgrado en la Argentina y su evaluación.* Buenos Aires: Teseo.

Barsky, O; Sigal, V. y Dávila, M. (coords.) (2004). *Los desafíos de la universidad argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CONEAU (2016). *Informe Estadístico. Evaluación y Acreditación Universitaria en Argentina.* Buenos Aires: CONEAU.

Corengia, A.

(2010). *Impacto de las políticas de evaluación y acreditación en universidades de la Argentina. Estudio de casos.* Tesis de Doctorado, Escuela de Educación, Universidad de San Andrés.

(2015). *El impacto de la CONEAU en universidades argentinas.* Prólogo de Juan Carlos del Bello y Julio Durand. Buenos Aires: Teseo.

Del Bello, J. C.; Barsky, O. y Giménez, G. (2007). *La universidad privada argentina.* Buenos Aires: Editorial del Zorzal.

De Vincenzi, A.

(2018). Percepciones de los académicos sobre la mejora de la calidad de la educación universitaria argentina. En Red de Estudios de Educación Superior (REES), *La Ley de Educación Superior 24521. Impactos y desafíos futuros.* Buenos Aires: Teseo.

(2016). *Aseguramiento de la calidad. Entre la autonomía institucional y la intervención estatal.* Buenos Aires: Prometeo Libros.

García de Fanelli, A. (2016). Argentina. En J. J. Brunner (ed.), *Informe de la Educación Superior en Iberoamérica 2016.* Santiago de Chile: CINDA.

García de Fanelli, A. y Corengia, A. (2015). Public policies for quality assurance and research funding: their impact on private universities in Argentina. En J. Delgado y G. Gregorutti (eds.), *Private Universities in Latin America: Research and Innovation in the Knowledge Economy* (pp. 51-78). Nueva York: Palgrave-Macmillan.

Levy, D. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private challenges to Public Dominance.* Chicago: University of Chicago Press.

Ley de Educación Superior (LES) 24521 (1995). Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/cf_leysuperior.html.

Míguez, E. (2018). *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Miceli, S. (2016). *Posibles amenazas a la validez y confiabilidad de los instrumentos de medición de la calidad en la acreditación de los posgrados de la CONEAU*. Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés.

Ministerio de Educación (2016). *Anuario 2013 de Estadísticas Universitarias.* Recuperado de http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/.

Rama, C. (2015). *La universidad sin fronteras. La internacionalización de la educación superior de América Latina*. San Salvador: Editorial UMA.

Rabossi, M.

(2011). The Private University Sector in Argentina: A Limited and Selective Expansion. *Excellence in Higher Education, 2*(1), pp. 42-50.

(2018). Expansión, impacto y particularidades del sector privado universitario argentino a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (1995-2015). En Red de Estudios de Educación Superior (REES), *La Ley de Educación Superior 24521. Impactos y desafíos futuros.* Buenos Aires: Teseo.

Sánchez, C. E. (2016). *Una estimación del ahorro para el erario público implícito en la existencia del actual sector de enseñanza universitaria de gestión privada (2011-2015).* Mimeo.

La libertad de enseñanza universitaria hoy

Héctor César Sauret*

Introducción

1. Analizaré la evolución de la libertad de enseñanza en la educación superior universitaria consagrada por la Constitución Nacional de 1853/60 "según las leyes que regulan su ejercicio", principio que estuvo dominado por el monopolio de las universidades nacionales en el otorgamiento de los títulos profesionales habilitantes, según lo dispuso el inciso 4 del artículo 1 de la Ley 1597/1885, conocida como Ley Avellaneda, y la jurisprudencia adoptada por nuestra Corte Suprema hasta 1956.

2. En ese año el tribunal dispuso en el caso "Brandi": "En la matrícula de abogados que lleva la Secretaría de la Superintendencia de la Corte Suprema sólo pueden inscribirse los diplomas presentados en forma legal", es decir, "los expedidos por las universidades nacionales". Por esa razón, corresponde denegar la solicitud de inscripción del diploma de abogado expedido por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Buenos Aires.

3. La Corte recordaba que ese rechazo no violentaba la libertad de enseñanza, la cual estaba plenamente asegurada para actividades académicas que pudieran encuadrarse en otros tipos de certificaciones, manteniendo el criterio sentado en 1929 en el caso "Benvenuto", donde también había denegado la validez a un título profesional emitido por esa misma universidad privada. Hay que destacar que ese pronunciamiento lo realizaba a pesar de encontrarse vigente el artículo 28 del Decreto-Ley 6403/55, que autorizaba en su redacción original a la iniciativa privada a organizar "universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes, siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente", invocando que la norma no estaba aún reglamentada por el PEN.

4. En 1958 una ley del Congreso innovó profundamente en la política universitaria vigente desde antes de 1853 al autorizar a la iniciativa privada a crear universidades (ver art. 28 del Decreto-Ley 6403, según la Reforma de Ley 14457/58).

5. Este artículo 28, reformado por el Congreso, dispuso que las universidades privadas sólo podían emitir títulos o diplomas académicos, debiendo sus graduados someterse para la habilitación profesional a exámenes a cargo de tribunales designados por el Estado nacional. Las universidades privadas debían asegurar al momento de su autorización condiciones de calidad equivalentes a las que imparten las universidades nacionales, subsistir y desarrollarse sin aportes del Estado y garantizar una formación democrática según los principios de la forma de gobierno representativa, republicana y federal propiciada por la Constitución Nacional. En 1959 el Poder Ejecutivo reglamentó la ley.

* Abogado y doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Ex becario del Conicet. Docente investigador categorizado de la Universidad de Concepción del Uruguay (UCU). Miembro de Número de la Academia Argentina de la Historia, del Instituto Urquiza de Estudios Históricos, del Instituto Nacional Belgraniano, del Instituto Artigas y de la Academia Nacional Sanmartiniana. Fue rector de la UCU, integrante de la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y delegado en el Consejo de Universidades. Ex miembro de la CONEAU. Es director de la Maestría en Derecho y Economía de la Universidad del Aconcagua y presidente de la Red de Asociaciones Latinoamericanas y Caribeñas de Universidades Privadas (REALCUP).

6. Más adelante a estas instituciones se las autorizó también a emitir títulos o diplomas profesionales habilitantes por la Ley 17604 y su Decreto 8472/69.

7. Durante más de medio siglo las universidades nacionales, provinciales y privadas se desarrollaron funcionalmente, realidad que dio origen a una nueva reforma del Congreso que dispuso en 1995 la creación del sistema nacional universitario, gobernado por el Ministerio de Educación de la Nación, asistido por órganos de coordinación y consulta e integrado por dichas instituciones, reconocidas por el Estado nacional (ver art. 26, LES 24521).

8. La libertad de enseñanza se ejercita actualmente con criterios de aseguramiento de la calidad a cargo de la CONEAU (ver arts. 43, 44 y ccs., LES) y con el reconocimiento oficial a cargo del Estado de los títulos habilitantes que expiden las instituciones universitarias reconocidas oficialmente (arts. 40-43, LES).

9. Una perspectiva histórica amplia sobre el ejercicio de la libertad de enseñanza universitaria en el país, entre 1958 y 2019, nos permite apreciar que mientras en el año base había 7 universidades estatales y 5 universidades privadas, en la actualidad el desarrollo de la iniciativa privada y pública es sustancial, alcanzando a más de 130 instituciones que actúan a nivel federal y a más de 12 universidades provinciales, todas las cuales integran el sistema universitario nacional.[40]

Historia, política y evolución del Estado de derecho

La libertad de enseñanza se encuentra reconocida por el artículo 14 de la Constitución Nacional según su versión de 1853/60 y de 1994 "conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio".

Así lo interpretó nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación en pronunciamientos pacíficos desde su constitución en 1863.[41]

Es cierto que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispuso que la libertad de enseñanza es un derecho constitucional absoluto no sujeto a restricciones, generando cierta tensión política; así lo sostuvo el artículo 32 según su sanción de 1873, que consagró la libertad de enseñanza como un derecho absoluto que no será coartado por medidas preventivas (ver art. 32, Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873; art. 33, ídem de 1889, y art. 35, ídem de 1994) (ver Ortiz Pellegrini, Borgarello y Aguirre, 1994).

Precisamente, los convencionales constituyentes de la provincia de Buenos Aires liderados por Estrada que aprobaron este criterio pensaban esta garantía constitucional como estímulo para la creación de universidades libres, las cuales evolucionarían emitiendo títulos académicos, entendidas como instituciones para el desarrollo científico y tecnológico y complementarias con el rol de las universidades públicas, las cuales sí mantendrían la aptitud de emitir títulos profesionales habilitantes.[42]

40 Ver en Observatorio Argentinos por la Educación (2019), anexo gráfico en base a Rabossi (2001) y Rabossi-Salto (2018). Ver además Rabossi (2018) y Rama (2018). Las universidades nacionales que actuaban hacia 1958 eran: Nacional de Córdoba, de Buenos Aires, de La Plata, de Tucumán, del Litoral, de Cuyo y del Sur. A estas instituciones debemos agregar el caso de la Universidad Tecnológica Nacional. En tanto que las universidades privadas que actuaban hacia 1958 eran: Universidad Católica Argentina, Universidad del Salvador, Universidad del Museo Social Argentino, Universidad Católica de Córdoba y Universidad Católica de Santa Fe.

41 La independencia (1816) y la organización nacional (1853/60) del nuevo país se desarrollaron en un contexto normativo en el cual subsistía la "antigua Constitución colonial" que consagraba el monopolio estatal de títulos universitarios. Ver Chiaramonte (3/12/2019).
En el derecho indiano la educación superior universitaria de iniciativa estatal o privada era entendida como actividad de interés público. Ver Chiaramonte (2013), Alberdi (2010) y Gutiérrez (1998). La iniciativa privada universitaria organiza sus universidades en ejercicio de la libertad de enseñanza consagrada por tratados internacionales y garantías constitucionales reglamentados por el legislador (ver art. 14 y art. 75, inc. 22, CN, Ref. 1994, y arts. 62, 65 y ccds. LES).

42 Horacio Domingorena, en su libro *Artículo 28,* al generar un registro de antecedentes doctrinarios y legales de las

El reclamo original de Estrada para reconocer a las universidades libres evolucionó mediante sucesivos pronunciamientos, sin alcanzar reconocimientos legislativos hasta 1955, cuando Atilio Dell'Oro Maini, como ministro de Educación del gobierno provisional de la Revolución Libertadora, impulsó la sanción del Decreto-Ley 6403 que autorizaba a la iniciativa privada a crear universidades libres, las cuales podrían emitir títulos profesionales habilitantes.

Finalmente, la idea se impuso en 1958 mediante la sanción de la Ley 14457, asumiendo la forma de universidades privadas, las cuales fueron evolucionando desde los títulos académicos y la habilitación profesional de sus graduados mediante reválidas ante tribunales designados por el Estado nacional hasta ser facultadas a otorgar títulos profesionales habilitantes bajo reconocimiento del Estado, según la normativa de la Ley 17604.

La Corte trató la cuestión en diferentes momentos de la vida del país, afirmando de manera reiterada que no existen garantías constitucionales absolutas, pues el legislador fijará en cada etapa histórica las condiciones que deben ser tenidas en cuenta para su ejercicio (ver fallos de la CSJN: "Angulo y García c/ Estado Nacional", 1896; "Pedro J. Benvenuto c/Estado Nacional", 1929; "Mario Brandi c/Estado Nacional", 1956, y los casos recientes de interpretación de la Ley 24521 sobre constitucionalidad de los artículos 34, 43 y 50, LES, y de las resoluciones del Ministerio de Educación sobre procedimientos de aseguramiento de la calidad) (Oyhanarte, 1969; Alfonso, 2013a, 2013b y 2014).

En ese proceso, la Corte también evolucionó desde un estadio en el cual resguardó prioritariamente la seguridad de los títulos con habilitación profesional a cargo de las universidades nacionales entre 1885 y 1956, hasta la actualidad, disponiendo la constitucionalidad de la Ley de Educación Superior sancionada en 1995, con sus conceptos de autonomía universitaria autorregulada y el conjunto de los procedimientos de evaluación y acreditación de las carreras del artículo 43 (LES), que resguarda el interés público frente al riesgo directo de actividades académicas que afecten las condiciones de vida de la sociedad. Se trata de garantizar la constitucionalidad de los compromisos vinculados al aseguramiento de la calidad.

Es en ese contexto que la Ley Domingorena de 1958 constituyó un cambio profundo en la política universitaria al reconocer el derecho de la iniciativa privada a organizar instituciones universitarias.[43]

A partir de la vigencia de la norma 14457/58 y su reglamentación, mediante las leyes sucesivas 17604 y la actual Ley 24521, se actualizaron los

universidades privadas en el país, cita el célebre discurso de Estrada del 6 de octubre de 1871, ante la Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires, con relación al artículo 34, estableciendo los siguientes lineamientos esenciales: 1) abolición del monopolio de Estado en materia de enseñanza secundaria y superior; 2) reconocimiento del principio de libertad de enseñanza, corolario de la libertad de pensamiento y de la libertad de asociación; 3) institución *sui generis* de la universidad libre; 4) emancipación de la universidad de la ley, puesto que había de ser elegida legalmente sometiéndola de ese modo a un régimen de estatuto particular para cada una de ellas; 5) derecho de la universidad para expedir título de capacidad científica pero no de competencia profesional; 6) coexistencia de la universidad de Estado con la universidad libre; 7) principio de libertad en la función universitaria, a saber: a) derecho para dar grados, b) derecho a poseer bienes y a percibir rentas, y c) derecho a organizarse por sí misma.

43 Una vez unificado el país en 1863, se preservó el monopolio de títulos profesionales a cargo de las universidades estatales originado en el derecho indiano, con la Ley Avellaneda de 1885; y la reforma peronista de 1947, con la sanción de la Ley Guardo 13031, mantuvo el mismo principio. En 1955, la Revolución Liberadora, si bien reconoció el derecho de la iniciativa privada a organizar universidades, al no reglamentar la norma, retornó a la vigencia de la Ley Avellaneda, que había instaurado el monopolio estatal en 1885. Esta constante legislativa se modificó en 1958 con la sanción de la citada Ley Domingorena, y a comienzos de 1959, el Poder Ejecutivo la reglamentó haciéndola operativa, quedando de esa forma cumplidos los estándares que la CSJN consignó en los casos "Benvenuto" de 1929 y "Brandi" de 1956.

Cabe destacar que la Ley Domingorena es una iniciativa legislativa que integró el programa de gobierno del presidente Arturo Frondizi, expuesto en su campaña electoral entre 1956 y 1958 y ante la Asamblea Legislativa del 1° de mayo de 1958 en su mensaje inaugural ante el Congreso.

recaudos que los interesados debían satisfacer ante la Administración Federal para obtener su autorización, creándose establecimientos localizados en el área metropolitana y el interior de la nación (Caillon, 2005; Del Bello et ál., 2007; Dibbern, 2014).

En la Argentina del Centenario (1910), el ejercicio de la libertad de enseñanza a nivel universitario por los particulares no era posible, pues el Congreso de la Nación, el Poder Ejecutivo Nacional y la Corte entendían que la habilitación profesional universitaria estaba reservada en forma monopólica a las universidades estatales.

La legislación no admitía interpretaciones alternativas, a pesar de ser una garantía constitucional explícita en la Constitución Nacional de 1853, y en la Constitución bonaerense, según la cual la libertad de enseñanza no sería coartada por medidas preventivas.

El reconocimiento del principio constitucional que garantiza a los habitantes el derecho a ejercer la libertad de enseñar y de aprender, incluyendo la organización de universidades con diferentes cosmovisiones y modalidades de organización, originadas en la libertad de pensar, constituyó un proceso complejo de evolución política e institucional, desarrollado en el último medio siglo según las leyes sucesivas 14457, 17604 y 24521, que regularon la transición desde 1958. En cada uno de los ordenamientos jurídicos citados, fue el Congreso de la Nación el que, en sus sucesivas composiciones políticas, acompañando a los presidentes constitucionales Héctor J. Cámpora (1973), Raúl Alfonsín (1983) y Carlos S. Menem (1989), le dio continuidad, como política de Estado, al reconocimiento de la iniciativa privada universitaria.[44]

La libertad de enseñanza se afianzó fundamentalmente con la sanción de la LES 24521 en 1995, como un derecho humano básico de validez universal articulándola con el aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.

En el caso "Brandi" de 1956, el procurador general de la Nación, Dr. Sebastián Soler, manifestó ante la Corte Suprema que la ley reservaba solamente a las universidades nacionales otorgar títulos habilitantes para el ejercicio de las profesiones liberales, reserva que no viola las disposiciones constitucionales que aseguran el derecho de enseñar y de aprender y de ejercer toda industria lícita.

Corresponde interrogarnos sobre el significado de la declaración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los casos "Benvenuto" de 1929 y en el recientemente citado "Brandi", cuando afirmó que el monopolio estatal de los títulos habilitantes profesionales a cargo de las universidades nacionales, instituidos por la normativa de la Ley Avellaneda, no violaba la libertad de enseñanza, la cual preservaba en plenitud su vigencia y garantía.

44 En 1959, Horacio Domingorena, en su citado libro *Artículo 28*, afirmó: "si los que hemos sostenido la conveniencia de esta disposición legal hemos errado el camino, el parlamento derogará la ley, y si hemos acertado, ella mantendrá su imperio. Queda dicho entonces que no es un episodio irreversible, he ahí la virtud de la democracia en la que el pueblo sigue teniendo eternamente la palabra en el constante devenir. Confiamos en él, porque es él que escribe la verdadera historia" (p. 141).

En la reconstrucción constitucional que desarrollamos en el texto, debemos destacar el rol que cumplió Horacio Domingorena en la gestión del Ministro de Educación de la Nación Jorge Taiana, oportunidad en la que fue su asesor en política universitaria, lo cual contribuyó a asistir al Poder Ejecutivo para preservar ante el Congreso el estatus legal de la universidad privada; y más adelante, durante el mandato presidencial de Raúl Alfonsín, también desarrolló funciones de asesor en esta materia, asegurando en esa gestión la preservación del marco jurídico de referencia. En lo que hace a la gestión presidencial de Carlos Menem, vale recordar el rol protagónico de su ministro de Educación, Antonio Salonia, que impulsó como política del Poder Ejecutivo, y bajo el principio de excepción, la autorización de un importante número de universidades privadas, afianzando el crecimiento del subsistema. Efectivamente se encontraba vigente el Decreto 451/73, sancionado durante la gestión presidencial de Cámpora, bajo la asistencia de su ministro de Educación Taiana, que suspendía la aprobación de cualquier tipo de universidades, restricción que fue obviada bajo la excepcionalidad invocada por el PEN para autorizar las nuevas creaciones de referencia. Más adelante, el presidente Menem dictó el Decreto 2330/93, como reglamentario de la Ley 17604, derogando el citado Decreto 451/73, restableciendo el funcionamiento normal del régimen legal sobre nuevas autorizaciones de universidades privadas.

Efectivamente, vigente el monopolio estatal de referencia, sin embargo, existían universidades privadas que desarrollaban su actividad académica graduando a sus educandos, los cuales debían optar por habilitar sus títulos académicos mediante reválidas desarrolladas en universidades nacionales o extranjeras. Este proceso se desenvolvió de una manera sustancial en el caso de la Universidad Católica de Buenos Aires, que registra tres casos líderes, absolutamente interesantes para este artículo, protagonizado por sus graduados Atilio Dell'Oro Maini, Pedro I. Benvenuto y Mario Brandi.

Observémoslo:

a) Atilio Dell'Oro Maini fue un destacado intelectual de larga militancia en el movimiento católico, nacido en Buenos Aires en 1895. Estudió Derecho y se recibió de abogado en la Universidad Católica de Buenos Aires, revalidando su título en la Universidad de Buenos Aires, donde también estudiaba y obtuvo medalla de oro en 1918; en 1920 también se doctoró en jurisprudencia. En 1958 se desempeñó como ministro de Educación en el gobierno provisional de la Revolución Libertadora y, en ejercicio de esa autoridad, propició la sanción del célebre artículo 28 del Decreto-Ley 6403/55, que reconoció el derecho de la iniciativa privada a crear universidades libres con aptitud para otorgar títulos profesionales habilitantes.

b) El caso de Pedro I. Benvenuto constituye otro precedente de un graduado en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Buenos Aires que en 1928 solicita el reconocimiento profesional de su título, petición denegada por la Corte con la doctrina del monopolio estatal ejercido por las universidades nacionales en mérito a la Ley Avellaneda.

c) En 1956, Mario Brandi, en una petición similar al citado caso Benvenuto, solicita ante la Corte Suprema de Justicia el reconocimiento de la validez profesional de su título expedido por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Buenos Aires, con idéntica resolución de la Corte rechazándola, no obstante encontrarse vigente el artículo 28 del DL 6403/55, dado que aún no se encontraba reglamentado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Acá se encuentran los casos que mencionaba en el debate parlamentario de 1958 el diputado Domingorena como las situaciones extremas que aconsejaban a que el Congreso fije los criterios y estándares que debían satisfacer las instituciones universitarias privadas para que, legalizándolas en su funcionamiento, se garantizaran los derechos de igualdad de oportunidades a quienes habían desempeñado sus carreras universitarias con evaluaciones satisfactorias.

Las autorizaciones de universidades privadas dispuestas por el PEN desde 1956 procuraron asegurar niveles mínimos de calidad fijados por un régimen normativo a cargo de las autoridades nacionales de aplicación, que evolucionó desde el artículo 28 de la Ley 14457, pasando por la Ley 17604, hasta el sistema vigente en la actualidad según la normativa de la Ley 24521, siendo órganos de aplicación el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Gestión y Fiscalización Universitaria (DNGyFU) y, en los procesos de validación de la calidad, la CONEAU.

El rol del Congreso en el reconocimiento gradual de la libertad de enseñanza universitaria

Entre 1885 y 1958, el Congreso y el Poder Ejecutivo alcanzaron un acuerdo mínimo sobre las formas organizativas de la universidad de gestión estatal, sancionando la Ley 1597 (Ley Avellaneda). Esa ley marco no reconocía espacio para las llamadas "universidades libres", según el vocabulario impuesto por la Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires de 1873. Así lo manifestó el ministro Wilde en el debate legislativo del año 1885 y, más tarde, el ministro Magnasco en el mensaje del proyecto "Plan de enseñanza general y universitaria" junto al presidente Roca, elevado al Congreso en 1899. Este fue el criterio también de la Corte Suprema en los citados casos Benvenuto y Brandi.

El país conoció diferentes propuestas de reformas universitarias entre 1898 y 1947: Magnasco, en el segundo mandato de Roca; Saavedra Lamas, en la presidencia de Victorino de la Plaza; Salinas, durante el primer mandato de Yrigoyen, incluyendo en 1922, durante la presidencia de Alvear, un proyecto de ley sobre universidades libres; el ministro Coll, en la presidencia de Ortiz, fijaron bases para el desarrollo de la educación superior, elevando al Congreso sus propuestas de "planes de instrucción general"; y en 1947, en el Senado de la Nación, se hace referencia a un próximo reconocimiento legal de las universidades privadas, en el marco de los debates sobre el estatuto del docente privado, consagrado por la Ley 13047.

Celestino Marcó reclamó en 1939 una "reforma total" de la enseñanza —incluyendo los estudios universitarios con el reconocimiento de la libertad de enseñanza en todos los niveles y consagrando las "universidades libres"— respecto de la cual había anticipado un proyecto de ley en 1917: cuando era diputado nacional por Entre Ríos sostenía que "urge una reforma integral de nuestra educación, que involucre a la rama universitaria", y aclaraba, "para quien prosiga estudios superiores, la transición del colegio nacional a la facultad debe resultar natural y fácil".

En 1939, analizando las bases de la reforma educativa impulsada por el ministro Call, Marcó señalaba: "si la conciencia de la cultura del país no permite todavía el establecimiento de un régimen de libertad de tipo anglosajón, nuestra política educacional ha de tender a preparar esa conciencia general".

Tal como apuntamos más arriba, en el citado debate de la Ley 13047 en el Senado de la Nación, el miembro informante por la mayoría, el senador Lorenzo Soler (h), en relación con un próximo reconocimiento de las universidades privadas, destacó lo siguiente:

> Nosotros iremos paulatinamente a establecer la enseñanza privada en la misma forma que la han establecido las grandes naciones del mundo, como Inglaterra, Estados Unidos de Norte América, Suiza y varias otras en las cuales la grandeza y pujanza de su enseñanza se debe mucho más a la iniciativa privada que a la del Estado. En esas naciones, no solamente la enseñanza primaria y secundaria están en manos de particulares, sino que también la enseñanza superior universitaria, en su inmensa mayoría, se halla a cargo de institutos privados, y los títulos de habilitación para ejercer una profesión son extendidos por institutos mantenidos por la acción privada y del pueblo, sin que el Estado participe nada más que en el otorgamiento de subvenciones en carácter de ayuda.

Un régimen de transición gradual: ese fue el principal rol del Congreso de la Nación en la materia que venimos analizando y fue el sentido con que se desarrolló nuestra historia legislativa y social para la educación superior universitaria, que culminó en la Argentina de 1958, cuando finalmente se reconoció legalmente esta nueva iniciativa que los particulares ejercieron ininterrumpidamente, fundando establecimientos universitarios en las diversas zonas del país, presentándolos hoy como una demostración del talento nacional. El anticipo que formulara el senador Soler en el debate de 1947 sobre el estatuto del docente privado —Ley 13047—, en el sentido de una legislación que reconociera la enseñanza superior universitaria, precisamente culminó en 1995, con la sanción de la Ley de Educación Superior 24521.

Sanción de la Ley de Educación Superior 24521: impacto transformador y agenda pública

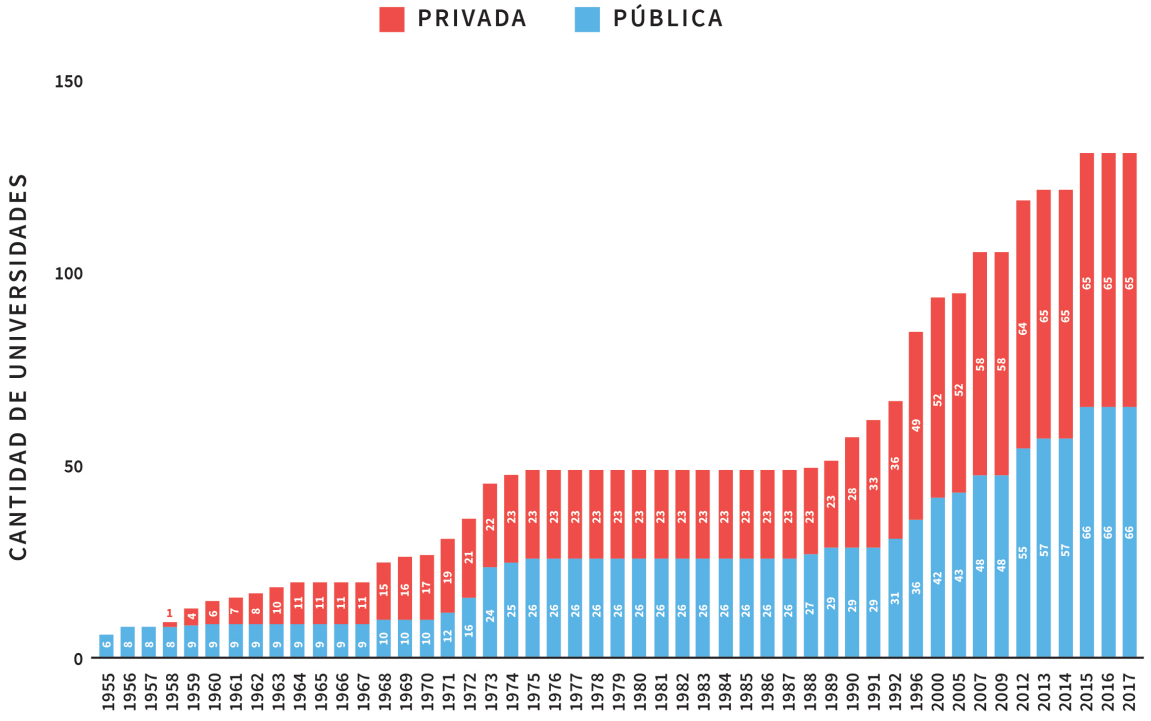
Como anticipamos en nuestra introducción (ver punto 7), en la segunda mitad del siglo XX y durante el siglo XXI, con la iniciativa del Estado federal, la de los particulares y la que han venido impulsando varias de nuestras provincias, se configuró un sistema de educación superior (ver art. 26, LES) que permitió al Congreso de la Nación sancionar en 1995 la actual Ley de Educación Superior 24521, reglamentaria de la enmienda constitucional de 1994 (ver inc. 19 del art. 75, CN), que introdujo como garantía constitucional la autonomía de las universidades y el desarrollo sustentable de una economía con equidad.

El sistema universitario de referencia opera bajo el principio de una autonomía responsable, autorregulada, concepto que articula con las normas de aseguramiento de la calidad, en base a las cuales el Estado homologa los títulos universitarios confiriéndoles validez nacional.

Este régimen concilia y hace compatibles la autonomía, la responsabilidad del Estado en términos de preservar el interés público y las acciones preventivas frente al riesgo directo que pueda generar la educación superior en las condiciones de vida de la población, resguardando el principio de un desarrollo sustentable.

Gráfico 1

Cantidad de universidades en el país según sector de gestión (1955-2017)



Fuente: Observatorio Argentinos por la Educación en base a Rabossi (2001) y Rabossi y Salto (2018).

Conclusiones: trascendencia de preservar el Estado de derecho originado en la vigencia plena de la Constitución Nacional

Queda así encuadrada la libertad de enseñanza como una garantía constitucional a ser ejercida por los ciudadanos y por los Estados federal y provinciales, de conformidad con las leyes que reglamentan su ejercicio, atendiendo a la evolución del interés público en una sociedad diversa, compleja y territorialmente extensa.

Es oportuno destacar el rol fundamental de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su labor de interpretación de la Ley de Educación Superior vigente al disponer su constitucionalidad, especialmente respecto de los artículos 34 (estatutos), 43 (acreditación de carreras de grado) y 50 (carreras con matrícula). En sus pronunciamientos sobre la constitucionalidad de la ley en general y en participar respecto de los artículos 34, 43 y 50, el tribunal revirtió la opinión que en su momento fijara el juez Marinelli, ante una demanda de la Universidad de Buenos Aires que cuestionaba la constitucionalidad de la ley.

Hemos ubicado a la libertad de enseñanza a lo largo de su desarrollo histórico, prestando atención a la evolución del pensamiento político del país y a la posición de nuestra Corte Suprema, única intérprete de la Constitución Nacional. De esa forma, el Estado de derecho incluye la preservación del concepto de autonomía autorregulada, el aseguramiento de la calidad de la

educación superior, mediante procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras, y el otorgamiento de los títulos profesionales habilitantes por parte de las instituciones universitarias oficialmente reconocidas, estando a cargo del Estado garantizar la validez nacional de los mismos.

Luego del debido proceso que atendieran diversas instancias judiciales, los pronunciamientos de la Corte le dieron constitucionalidad. Corresponde destacar el caso "Monge" en 1996 y el caso de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de La Plata en 2014, pronunciamientos en los cuales el alto tribunal declaró la validez de las normas y procedimientos sancionados por el legislador y aplicados por la CONEAU destinados a resguardar la calidad de la educación superior (Ver Santiago, 2014).

Referencias bibliográficas

Alberdi, J. B. (2010). *Bases y puntos de partida para la organización política de la república Argentina.* Buenos Aires: Emecé.

Caillon, A. (2005). *La educación superior universitaria privada en Argentina.* IESALC/Unesco.

Chiaramonte, J. C.

(2013). *Usos políticos de la historia. Lenguaje de clases y revisionismo histórico.* Buenos Aires: Sudamericana.

(3/12/2019). *Constitución y leyes fundamentales en tiempos de independencias iberoamericanas.* Conferencia impartida en ocasión de recibir el doctorado *honoris causa* en la Universidad Nacional de Rosario.

Del Bello, J. C. et ál. (2007). *La universidad privada argentina.* Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Dibbern, A. (2014). Educación superior pública y educación superior privada en Argentina. Evolución del desarrollo de ambos sectores. *VI Encuentro de Redes y Consejo de Rectores de América latina y el Caribe*, IESALC/Unesco, Bogotá, Colombia.

Domingorena, H. (1959). *Artículo 28*. Buenos Aires: Americana.

Frondizi, A. (1958). *Mensajes presidenciales,* tomo 1. Buenos Aires: Fundación Frondizi.

Gutiérrez, J. M. (1998). *Noticias históricas sobre el origen y desarrollo de la enseñanza pública superior en Buenos Aires. 1868*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Observatorio Argentinos por la Educación (2019). Crear universidades impacta en el crecimiento económico. Reporte nro. 1. Disponible en https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/ArgxEduc_Marzo2019_Reporte_Impacto_economico_de_las_universidades_.pdf.

Ortiz Pellegrini, M. A.; Borgarello, E. S. y Aguirre, S. L. (1994). *Las constituciones provinciales.* Córdoba: Marcos Lerner.

Oyhanarte, J. (1969). *Poder político y cambio estructural en la Argentina. Un estudio sobre el estado de desarrollo.* Buenos Aires: Paidós.

Rabossi, M. (2018). Expansión, impacto y particularidades del sector privado universitario argentino a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (1995/2015). En O. Barsky y Á. Corengia (comps.), *La Ley de Educación Superior. Impactos, desafíos e incertidumbres.* Buenos Aires: REES.

Rama (2018). La compleja dinámica pendular de la regionalización en la construcción del sistema de educación superior universitario de gestión estatal en Argentina. En O. Barsky y Á. Corengia (comps.), *La Ley de Educación Superior. Impactos, desafíos e incertidumbres.* Buenos Aires: REES.

Santiago, A. (dir.)

(2013a). *Historia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Tomo I: El período de la continuidad institucional* (1853-1947). Buenos Aires: Marcial Pons.

(2013b). *Historia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Tomo II: El período de la discontinuidad institucional (1947-1983).* Buenos Aires: Marcial Pons.

(2014). *Historia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Tomo III: El período de la restauración democrática (1993-2013).* Buenos Aires: Marcial Pons.

5
-
LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN LA UNIVERSIDAD

Albert Einstein en la Universidad Nacional de Córdoba, 1925. AGN.

Investigar en la universidad

Mario Albornoz*

Que la investigación sea una de las misiones esenciales de las universidades es un mandato aceptado en forma casi unánime, más allá de la evidencia de que no todas las universidades investigan, o que no todas lo hacen con la misma intensidad. Se atribuye valor universal a la idea de que una de las funciones centrales de las universidades es la de investigar, como condición necesaria para la docencia y la extensión. Así se entiende que es fundamental que las universidades realicen no solamente investigación científica, sino también desarrollo tecnológico del más alto nivel posible. Se espera también de ellas que exploren e indaguen sobre los problemas de su entorno, que se constituyan en centros de referencia en conocimientos relativos al ambiente en el que están insertas.

Pero ¿por qué las universidades deben investigar? Algunas respuestas a esta pregunta miran hacia el pasado y otras hacia las presumibles demandas del futuro. Buscar el origen del mandato en el pasado tiene, como aspecto positivo, la posibilidad de comprender históricamente el proceso y de identificar aquellos valores que están fundados en sus orígenes. Pero tiene la dificultad de que —despojados de sus circunstancias concretas originales— los valores pueden desdibujarse y distanciarse de las realidades más próximas en el tiempo.

Algo así ocurre cuando se vincula el mandato de investigar con el modelo ideal de la "universidad científica" cuyas raíces se remontan a principios del siglo XIX y aluden a Wilhelm von Humboldt, a Hegel y al mismo Kant. Sin lugar a duda, es interesante desentrañar el origen de un modelo universitario enraizado en el pensamiento idealista, expandido luego a las universidades de todo el mundo, en especial a las anglosajonas. ¿Pero tiene sentido pensar la universidad argentina en base a estos conceptos?

Análogamente, es una interpretación muy corriente la de entender que la función de investigación de las universidades es fruto de la Reforma Universitaria de 1918. La idea normativa de que las universidades deben investigar tiene, en efecto, origen reformista, pero se refiere al reformismo de los años cincuenta. Se trata de una definición tributaria del pensamiento de personalidades como José Luis Romero y Risieri Frondizi, entre otros.

Otra forma de afirmar la vigencia del mandato es a partir de lo fáctico. Es el caso de América Latina, donde las universidades, de hecho, reúnen la mayor parte del potencial científico de la región, lo que les confiere un papel destacado en el impulso al desarrollo tecnológico del país (García de Fanelli, 2019). Argentina no es una excepción, aunque la presencia del Conicet y su amplia superposición con la investigación universitaria genera una situación peculiar que en muchos sentidos es problemática, sobre lo cual volveré más adelante. De algún modo vinculado con este hecho hay un supuesto adicional y es el de que la investigación mejora la formación de los graduados. Hay una paradoja en ello, ya que no es inusual que muchos de los mejores investigadores se desentiendan de la docencia. El modelo de relación entre el Conicet y las universidades argentinas ha dado con frecuencia la oportunidad para que ello ocurra.

* Coordinador del Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad de la OEI e investigador principal (J) del Conicet en el área de políticas de ciencia y tecnología. Fue secretario de Ciencia y Tecnología de la UBA. Ha creado y gestionado centros de investigación, redes internacionales, revistas especializadas y programas de posgrado en temas de ciencia, tecnología y educación superior. Su experiencia comprende también la docencia de grado y posgrado en diversas universidades.

Hacia un fundamento histórico del mandato de investigar

La mirada histórica es ambivalente con relación al mandato de investigar, ya que la relación de las universidades con la ciencia no ha sido siempre armónica en la historia europea. Contrariamente a ello, durante siglos las universidades retardaron el avance del conocimiento científico. Esto fue así debido a que la creación de nuevo conocimiento no fue función de la universidad durante la Edad Media. Las primeras universidades eran auténticos gremios medievales sin ninguna autonomía para crear conocimiento, ya que la autorización para poder enseñar la concedía la Iglesia. Esto las convertía en garantes de un saber que no se renovaba. "La cultura de entonces (la universidad medieval) estaba constituida por un conjunto cerrado de ideas y creencias que admitían escasa ampliación o modificación, y que se basaban, en última instancia, en la verdad revelada" (Frondizi, 1986).

Recién en la Edad Moderna el poder político comenzó a compartir con la Iglesia la jurisdicción de algunas universidades. A partir de la revolución científica, la ciencia no se forjó en las universidades, sino en las academias. Voltaire ironizaba afirmando que las universidades eran a las academias como la infancia a la edad adulta. El punto de encuentro de la ciencia con las universidades ha quedado simbólicamente identificado con el modelo de Wilhelm von Humboldt plasmado en la Universidad de Berlín, que representó un modelo centrado en la ciencia, al que en la actualidad se le atribuye una suerte de ideal normativo. Sin embargo, se trató de una transformación que no debería ser interpretada textualmente desde valores y significados actuales. La universidad de Von Humboldt nació en el contexto de una crisis política que derivó en la reorganización del Estado germano. Lo hizo además en medio del auge del Romanticismo, que fue nutriente de los nacionalismos europeos. Expresaba también un trasfondo de pensamiento idealista, inspirado por Hegel (Bonvecchio, 1991).

Desde esa particular perspectiva, el proyecto de Von Humboldt para la educación, en general, y las universidades, en particular, les asignaba la función de investigar dando impulso a la ciencia pura y una más trascendente y de naturaleza política: la de regenerar el Estado. Esta universidad resolvía dialécticamente la paradoja de conducir hacia la interioridad del encuentro con la ciencia pura y hacia el Estado, como sostén y garante. A partir de entonces, de la mano del iluminismo, la universidad comenzó a ocupar un lugar de mayor centralidad y el Estado asumió el control directo y la organización del aparato universitario.

Sería mucho suponer, sin embargo, que el nuevo modelo de universidad surgido en Alemania habría de trasladarse miméticamente a la educación superior de América Latina. Si bien el cambio de perfil de las universidades latinoamericanas en el siglo XIX fue en alguna medida reflejo de lo que ocurría en Europa, el modelo que venía del viejo continente no se limitaba al de la universidad científica creada en Berlín, sino también a la napoleónica, de perfil más burocrático y profesionalista. El modelo francés conjugaba la concepción ilustrada emanada de la Revolución francesa, con la voluntad política del Estado de tomar a su cargo, en forma absoluta y exclusiva, la responsabilidad por la educación superior y por la regulación de las profesiones. La amalgama entre ambos modelos se concretó en el contexto local, con tradiciones y limitaciones propias de la herencia hispánica.

En Argentina, en un escenario más incipiente, el proceso tuvo algunos rasgos similares. La universidad, hasta muy avanzado el siglo XIX, era una institución precaria, que impartía un conocimiento bastante elemental. Sarmiento escribía desde Boston, en 1865: "cierren las universidades de Buenos Aires y Córdoba en homenaje a la ciencia" (Albornoz, 1990). A finales de ese siglo sólo esas dos universidades eran nacionales. La de La Plata era provincial y funcionaba con pocos docentes y alumnos. Las primeras actuaciones en el plano científico estuvieron localizadas fuera de la universidad: Benjamin Gould en el Observatorio de Córdoba y Walter Davis en el servicio meteorológico.

La universidad argentina de fines del siglo XIX no era difusora del pensamiento científico de la época. Se ha señalado que los debates de ideas

en aquellos tormentosos y creativos años, los últimos del siglo, no pasaron por la universidad, carente de un estímulo renovador. En Buenos Aires, la universidad permaneció al margen de las grandes tendencias de pensamiento moderno, que sólo gravitaron en ella cuando habían triunfado ya por completo en la vida cultural de la nación, escribía Tulio Halperín Donghi (1962). "Así, las corrientes positivistas y cientificistas aparecen en nuestras facultades de derecho y medicina en la década del 90; antes de ese momento no habían sido siquiera combatidas, habían sido ignoradas por una institución que —mientras la nación rehacía sus estructuras culturales— seguía enseñando sus viejas lecciones de siempre" (Halperín Donghi, 1962). Era necesario un viento reformista.

La Reforma y la ciencia

Ese viento llegó en 1918. El movimiento reformista surgido en Córdoba irrumpió en la historia como un movimiento de estudiantes que expresaba en la acción y en su retórica una crítica reactiva al conservadurismo católico que se vivía en los claustros. Sin embargo, su onda expansiva trascendió las circunstancias concretas de la Universidad de Córdoba, que por entonces era la más tradicional y conservadora de las universidades argentinas, para proyectarse a otras universidades argentinas y de otros países de América Latina, en el contexto de sociedades que también se encontraban en transformación. Además de reclamos relativos a la propia vida universitaria, tales como los principios de la autonomía universitaria y del autogobierno con representación de estudiantes, graduados y profesores, la libertad de cátedra, el acceso a los cargos docentes por concurso y el vínculo entre la docencia y la investigación, la Reforma tuvo un fuerte tono latinoamericanista y estableció un sólido compromiso con la cuestión política y social de estos países. La excepción fue Brasil que, por razones históricas de su relación con la metrópolis portuguesa, adoptó un modelo universitario diferente.

La Reforma influyó fuertemente en el modelo ideal de las universidades latinoamericanas, dándole carácter identitario a tres funciones esenciales: la docencia, la investigación y la extensión. Es preciso señalar, sin embargo, que la relevancia de la investigación, como una de sus principales funciones, no fue hija directa del movimiento de 1918, aunque posteriormente se nutrió de su pensamiento. En alguna medida, la conformación de grupos de investigación transcurrió al margen del movimiento reformista inicial y se trató de un proceso que ya había comenzado años antes. A partir de 1904, por ejemplo, se nacionalizó la Universidad de La Plata, la cual adoptó un perfil más científico.

La ruptura con el tradicionalismo era expresada brillantemente en el *Manifiesto Liminar* y en el discurso predominante en el proceso reformista, pero la apelación a la ciencia era genérica y difusa. Con una retórica romántica, los reformistas eran mucho más concretos en la reivindicación del derecho de los estudiantes a participar en el gobierno de la universidad que a la práctica de la ciencia. El desafío estudiantil tenía el aspecto revulsivo de remover el *statu quo*, pero esto no implicaba darle a la universidad un perfil científico. Más aún, el protagonismo estudiantil no necesariamente creaba un clima favorable para la práctica científica, dotada de una lógica diferente.

En la Universidad de La Plata, uno de los más destacados investigadores argentinos de la época, el físico Enrique Gaviola, reclamaba algunos años después la necesidad de una nueva reforma, al modo de las universidades alemanas. La falta de dedicaciones exclusivas, en su opinión, era un problema mayúsculo. Podríamos acotar que, lamentablemente, en las universidades argentinas lo sigue siendo. Gaviola protestaba fuertemente contra una universidad en la cual ni la ciencia ni las ideas de progreso tenían su casa natural. Por el contrario, afirmaba, los alumnos ocupaban la posición de los maestros (Gaviola, 1931).

Gaviola, que se había graduado en la Universidad Nacional de La Plata, doctorado en la Universidad de Berlín, fue alumno de Albert Einstein y regresó al país en 1930.

Como recuerda Adriana Puiggrós (2003), durante treinta años Gaviola trató de formar grupos de investigación que trascendieran institucio-

nalmente a los caudillos científicos y a los burócratas. Opinaba que el país contaba con unos pocos investigadores capaces de realizar desarrollos propios: apenas una veintena. También Diego Hurtado de Mendoza (2001) se ha ocupado de él, mencionando que el mismo año de su regreso publicó en la *Revista del Centro de Estudiantes de Ingeniería* un artículo titulado "La organización de los estudios de matemáticas y de física en la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales". En él decía que, si los profesores no estudian e investigan, los alumnos nunca aprenderán a hacerlo, por lo que es imprescindible —afirmaba— que todo profesor de matemáticas y de física sea un estudioso y un investigador.

En 1931, Gaviola publicó el libro *Reforma de la universidad argentina y breviario de reformistas.* Se trataba de un texto inteligente pero desencantado de la universidad argentina, en el que planteaba la necesidad de una nueva reforma que tuviera otro sentido, radicalmente distinto. Se trataba de una auténtica confrontación cultural. Su crítica, frontal y profunda, expresaba el sentir de muchos científicos de su época. La universidad argentina "es tan absurda, su funcionamiento tan irracional, su medio ambiente tan chato, que dudar de la urgente necesidad de cambiar todo esto es imposible" (Gaviola, 1931).

En 1958, durante el rectorado de Risieri Frondizi, el espíritu de la Reforma tuvo un nuevo auge y se plasmó en las discusiones que a lo largo de ese año tuvieron lugar en la Asamblea Universitaria de la UBA, para redactar el estatuto que regiría su forma de gobierno. Ese estatuto, señala Lucas Luchilo (2017), "supuso una codificación de las ideas, principios y dispositivos institucionales de la universidad reformista, con un grado de precisión que probablemente no haya tenido antecedentes en la historia institucional de la universidad argentina". El reformismo de los años cincuenta sí tenía claramente el propósito de alentar la investigación universitaria. El estatuto de la UBA establecía claramente la importancia de esta función, de la que era fundante.

Universidad y transformaciones contemporáneas

Si el fundamento del mandato de investigar no puede ser anclado exclusivamente en el pasado, quizá pueda fundarse en la necesidad de dar respuesta a la dinámica de las transformaciones contemporáneas. En tal sentido, es interesante citar a Harold Linstone, matemático y reconocido académico en ciencia de sistemas, quien afirmaba, poco tiempo después de que Daniel Bell anunciara el surgimiento de una sociedad posindustrial, que, como consecuencia de aquella transformación, cuyo impulso era atribuido al conocimiento científico y tecnológico, las instituciones del conocimiento, como las universidades, habrían de pasar a ser las más importantes en la estructura social. Los hechos posteriores a aquel anuncio temprano confirmaron que los avances del conocimiento científico y el desarrollo tecnológico habrían de cambiar radical y definitivamente muchas dimensiones de la vida económica y social.

Pero al mismo tiempo, Linstone denunciaba que "la creciente irrelevancia de nuestras instituciones académicas superiores se hace cada día más evidente" (Linstone, 1970). Criticaba fuertemente la obsolescencia de las instituciones, pero rescataba la idea de "universidad" —derivada de la de "universo"— como totalidad, ya que tal concepto estaría más en consonancia con la cultura de la sociedad posindustrial, que no sería ya una cultura de la especialización, sino de la generalidad y el cambio. La peor reacción de la universidad, en su opinión, sería abroquelarse sobre sus estructuras y prácticas tradicionales. Por el contrario, afirmaba que deberían reconvertirse, ajustándose a un nuevo valor: la aceptación del cambio rápido. En esa tensión entre el lugar privilegiado que la revolución del conocimiento conferiría a las universidades frente a su "creciente irrelevancia", en términos del autor, es posible encontrar una raíz contemporánea del mandato de investigar; esto es, de producir conocimiento científico y tecnológico para transmitirlo a una sociedad en mutación.

La universidad así renovada entrenaría para la discusión de alternativas, opciones, riesgos y ganancias potenciales. Debería reconocer

que el *cómo* se transfiere el conocimiento se ha convertido en algo tan importante como el propio conocimiento transferido. Las universidades sólo podrían lograr esto si ellas mismas se convirtieran en instituciones flexibles y cambiantes, de manera que los estudiantes pudieran sentir como normal una atmósfera de cambio y adaptación.

En una época en que cada día resulta más asombrosa la interconexión de los individuos en redes sociales, el acceso inmediato a la información en tiempo real, las herramientas que permiten operar sobre casi la totalidad del conocimiento adquirido por la humanidad, recogido en repositorios y bases de datos que parecen omniscientes, la propia universidad se ve en la necesidad de adecuarse a que la principal capacidad requerida en la formación es la de enseñar a pensar sobre sólidas bases teóricas y formar excelentes navegantes en el caudaloso flujo cognitivo.

La tecnología pasó a ocupar un lugar inédito en la vida de todos los habitantes del planeta, pero su continua mutación pone a prueba la capacidad de los individuos y la sociedad en su conjunto para asimilar sus condiciones de uso y maximizar sus posibilidades. Gestionar el flujo de los conocimientos es tan importante como el propio contenido de estos.

El auge de los procesos de innovación ha dado a las universidades un papel destacado como productoras de conocimiento valioso para la economía y la vida social. Desde esta mirada, esta relación aparece inscripta en el marco de "sistemas de innovación", de los que las universidades constituyen nodos y los conocimientos son los flujos. En esta visión predominan los vínculos con las empresas y las instituciones del entorno. La preocupación por la transferencia de conocimiento va de la mano, frecuentemente, con programas de formación de emprendedores a través de instrumentos como las incubadoras de empresas. Los parques científicos y tecnológicos y aun la creación de empresas forman parte del menú de este modelo de universidad que, como veremos, está de moda en la agenda política.

Un fenómeno generalizado, promovido desde instancias políticas, responde a la visión utilitaria y demanda que las universidades agreguen a sus funciones tradicionales la de desempeñarse como actores económicos, incorporándose al mercado, no solamente para comercializar conocimientos, sino incluso para crear empresas, formar emprendedores y generar espacios, como los parques tecnológicos, en los que se produzca una interacción virtuosa entre productores y usuarios de los conocimientos. La creación de *spin off,* las incubadoras de empresas, los parques científicos y tecnológicos han entrado en la agenda de las universidades. También lo han hecho la asociación con empresas o la constitución de empresas universitarias. Algunos autores se han atrevido a denominar este fenómeno como "segunda revolución académica", estimando que la primera habría sido la que vinculó la docencia con la investigación (Martin y Etzkowitz, 2001). En el nuevo modelo de universidad, ciertas actividades como la transferencia de conocimiento o la incubación de empresas dejan de ser casuales y se convierten en actividades organizacionales permanentes, que implican cada vez en mayor medida a los distintos estamentos universitarios.

No todos los autores valoran este proceso como algo positivo. Algunos, como John Ziman (2003) aluden negativamente a una ciencia posacadémica, caracterizada por su lógica utilitaria. Ziman atribuye a un rasgo cultural de la sociedad capitalista actual el que se acepte naturalmente que el papel de la ciencia deriva de sus capacidades instrumentales. "Aun en nuestras más apreciadas universidades, la tecnociencia está acabando con las prácticas y normas académicas tradicionales", se lamenta Ziman (2003).

Investigación y función social

La investigación, aunque sea una función indispensable de las universidades, no es, obviamente, la única y, en muchos casos, ni siquiera la más importante. La mirada fáctica muestra que las universidades que realizan investigación de relevancia internacional son, en el mundo, una minoría. Hay una diversidad de funciones y de

"vocaciones" que dan lugar a diferentes perfiles de universidades o, más generalmente, de instituciones de educación superior. Además de la investigación y la docencia, también la extensión y la difusión cultural forman parte de su mandato institucional. Otra función de importancia creciente es la de brindar servicios de alto contenido científico y tecnológico a la sociedad. De hecho, hoy se discute en Europa acerca de la "tercera misión" de la universidad, lo que aporta una visión integradora de las relaciones de las universidades con su entorno. No hay una única forma de cumplir las funciones mencionadas. Distintos modelos de universidades las cumplen de diferente manera. Dicho sea de paso, tampoco hay un único modelo de investigación.

Si bien la universidad como institución mantiene, desde sus orígenes, ciertos caracteres exteriores inalterables, sus fines, formas de acción y el tipo de relación con su entorno se modifican sustancialmente de acuerdo con las situaciones sociales predominantes. En el mismo sentido, Risieri Frondizi (1986) afirmaba en 1941 que "puede una universidad cumplir con sus tres funciones esenciales y sin embargo no cumplir la misión social más elemental". Y al desarrollar esta idea afirmaba que "si trasladáramos idealmente una de las grandes universidades europeas o norteamericanas, con todo su organismo completo a nuestra Patagonia, por ejemplo, esa universidad continuaría, idealmente, cumpliendo mejor que nuestras propias universidades con las tres funciones específicas. Sin embargo, su existencia no tendría sentido porque no respondería a una necesidad social".

La sociedad actual no es la misma en la que Romero y Frondizi expresaron sus ideas, pero el desafío es similar, en cuanto a la necesidad de interpretar las circunstancias presentes y generar en las instituciones la capacidad de dar las respuestas que se espera de ellas. Por otra parte, las demandas y condicionamientos que surgen del nuevo modelo de sociedad, que concede al conocimiento un lugar más central que en épocas anteriores, no se limita a la creación de conocimiento a través de la investigación, sino que atañe a todas las restantes funciones: nuevos perfiles profesionales, nuevas estrategias docentes, nuevas formas de relación con el entorno económico y social, nuevos métodos pedagógicos y didácticos, nuevos desafíos de pensamiento crítico y también nuevas formas organizativas. La universidad es la única institución que cubre todas las etapas del proceso de creación y difusión del conocimiento, desde su creación a su atesoramiento, su transmisión y su difusión social. Esta pluralidad de funciones es fundante del mandato de investigar, como también lo es el demorado (y necesariamente urgente) proceso de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, al que las universidades se ven demandadas a contribuir.

La universidad latinoamericana actual

Finalmente, la visión de la universidad como actora y al mismo tiempo escenario de la actividad política y cultural caracteriza en gran medida a la universidad latinoamericana (particularmente en la visión reformista), que aspira a formar la dirigencia política. En este sentido, la OEI (2014) afirma en su propuesta para el desarrollo científico y tecnológico que las universidades en América Latina cumplen un papel fundamental en la ampliación de los derechos de ciudadanía, a partir de la extensión del acceso a la educación, recuperando así los mejores legados de la tradición universitaria de la región. La diversidad de vocaciones y perfiles universitarios permitirían pensar que la reforma a abordar no sería única, sino múltiple, adecuada en cada caso a contextos concretos, pero con el hilo conductor de su adaptación al cambio científico y tecnológico, con sus antenas puestas sobre la realidad social.

Una de las características históricas de las universidades en América Latina durante la primera parte del siglo pasado ha sido la amplia preponderancia de las universidades públicas. Esto ha ido cambiando en tiempos más recientes, hasta el punto de que las instituciones públicas en el escenario latinoamericano han perdido, en conjunto, su participación mayoritaria sobre el total de la matrícula universitaria a nivel regional, dado que las universidades privadas se han desarrollado ampliamente en las últimas

décadas, llegando a ser dominantes, en ciertos países, en cuanto al número de alumnos. Es el caso de Brasil y de Chile, preponderantemente. El sistema universitario latinoamericano ha evolucionado así, desde un escenario ocupado casi por completo por las grandes universidades públicas, hacia un sistema de educación superior complejo, heterogéneo y segmentado socialmente, marcado además por la expansión de la educación superior no universitaria. En la actualidad coexiste una pluralidad de instituciones de educación superior, universitarias y no universitarias, públicas y privadas, instituciones de excelencia orientadas a la investigación y al posgrado, e instituciones orientadas a la docencia y a la educación de grado (OEI, 2014).

El ideal de una universidad identificada con la ciencia, a través de la investigación y la docencia, no ha sido alcanzado completamente en América Latina, aunque algunas universidades han alcanzado niveles de excelencia y en el panorama general se han verificado cambios muy importantes. Actualmente, las universidades desempeñan un papel protagónico en los incipientes sistemas nacionales de ciencia y tecnología de los países latinoamericanos. Esto se debe a que el grueso de la investigación científica se lleva a cabo en el ámbito universitario y también al hecho de que, a falta de otros actores dinámicos, frecuentemente son las universidades las que dan impulso a la vinculación con su entorno económico y social.

La vitalidad de la investigación universitaria se acentuó en los últimos años. Se trata de un proceso que merece ser señalado, ya que es ostensible el aumento de la calidad de su producción científica. Hoy las universidades de América Latina pueden ofrecer hechos y cifras más que interesantes en lo que se refiere a su consolidación como centros de investigación básica y aplicada, aunque en menor medida de desarrollo tecnológico. La progresiva transformación de algunas de las universidades latinoamericanas en centros de investigación de alto nivel puede ser verificada también a través de su producción científica relevada en aquellas bases de datos internacionales que recogen la “corriente principal de la ciencia”. En cambio, la producción de conocimiento tecnológico es relativamente débil en los países de la región y las universidades no escapan a ese rasgo general.

Las reservas expresadas acerca de la visión utilitaria del conocimiento generado en la universidad están sobredimensionadas con relación a la realidad de América Latina. En efecto, la proporción de empresas latinoamericanas que han establecido acuerdos de cooperación con universidades o con centros científicos y tecnológicos locales es muy baja. Más allá del auge discursivo de los sistemas de innovación, en general estos son muy incipientes en los países de América Latina. La escasez de recursos asignados a las actividades de I+D y la débil demanda de conocimientos por parte de los sectores productivos, predominantemente tradicionales y con bajo nivel tecnológico, dan cuenta de la debilidad de los sistemas. Con frecuencia son las propias universidades las que se ven impelidas a movilizar a las empresas de su entorno para que innoven y demanden conocimientos.

Los indicadores disponibles en muchos países muestran que las empresas latinoamericanas eligen cooperar preferentemente con las empresas proveedoras de bienes de equipo y materiales. Las encuestas de innovación realizadas en muchos países de la región dan cuenta de ello. En aquellos casos en los que la colaboración se establece, se trata en su mayor parte de acuerdos destinados obtener información o para capacitación, pero muy pocas veces para I+D. En este aspecto, los valores son muy bajos. Brasil es, en cierta medida, una excepción. Entre las firmas argentinas sólo dos de cada diez de las que declararon vinculaciones lo han hecho para la realización de actividades de I+D y en los restantes países es similar. Una interpretación plausible de este fenómeno es que la estructura empresarial latinoamericana está constituida por empresas muy pequeñas, de sectores tradicionales, con muy poca intensidad de I+D, que mayoritariamente utilizan maquinaria importada (OEI, 2014).

Con todo, en materia de patentes han sido más productivas que otras instituciones públicas o privadas, incluyendo las empresas. Estos datos

configuran un panorama particular de los sistemas de ciencia y tecnología latinoamericanos, en los cuales las universidades tienen una destacada relevancia. Al mismo tiempo, se observan diferencias sustanciales entre los países de la región que dan cuenta de modelos diferentes de universidades, en particular en su relación con la investigación científica y tecnológica (Albornoz, Barrere y Sokil, 2017).

La peculiaridad de Argentina

A partir de la década de 1970, el sistema universitario público argentino se expandió notablemente en sucesivas "oleadas" de creación de universidades. El número de universidades aumentó notoriamente. Hoy superan las cincuenta y están distribuidas por todo el país. Sin embargo, el gigantismo de la UBA, con alrededor de trescientos mil estudiantes, así como el de las universidades tradicionales, no se modificó. La distribución de los cargos docentes es similar a la de los estudiantes. Nueve universidades tienen algo más del 60% de los docentes del sistema público. En procesos de este tipo, la inclusión y la calidad suelen entrar en tensión. Las universidades masificadas o las muy incipientes no suelen ser el ambiente más adecuado para estimular la investigación científica, a excepción de que se configuren en su interior "bolsones" de excelencia científica.

Los contrastes entre las universidades nacionales en materia de investigación científica son muy marcados. Por una parte, casi el 80% de los investigadores argentinos están radicados en ellas, algunos como docentes propios y otros como investigadores del Conicet, con y sin cargos docentes. Para analizar la investigación universitaria se debe examinar el porcentaje de docentes con dedicación exclusiva, ya que son ellos quienes pueden disponer del tiempo suficiente como para ejercer la docencia, la investigación y otras funciones universitarias. El dato más desconcertante es el bajo porcentaje de docentes con dedicación exclusiva. Solamente una universidad, la de San Luis, tiene la mitad de sus docentes con dedicación exclusiva, seguida por la de General Sarmiento, que se aproxima a esa proporción. Ambas son universidades pequeñas. La UBA, en cambio, tiene tan sólo el 7% de sus docentes con dedicación exclusiva y la de La Plata poco más del 10%. Con esa dotación docente, ¿es posible considerar a las universidades argentinas como centros de excelencia en investigación? La respuesta es diferente si se analiza a nivel de universidades o de facultades. En el caso de la UBA, es evidente que la situación difiere radicalmente entre las facultades profesionalistas, muy masificadas, y las de investigación, como la de Ciencias Exactas y Naturales o la de Filosofía y Letras (con diferencias por departamentos). La otra explicación hay que buscarla en la superposición con el Conicet.

Desde su creación, el Conicet se propuso explícitamente mejorar la capacidad de investigación de las universidades, sobre la base de un diagnóstico muy negativo. Houssay (1922) se refería a ellas en términos muy duros: "Todo este régimen universitario defectuoso y deplorable, agravado por la intromisión de la política externa". Un elemento básico de aquel diagnóstico de la catástrofe universitaria era la casi total ausencia de profesores con dedicación exclusiva. Sin embargo, es importante remarcar que tal diagnóstico no dio lugar a una política de educación superior que hubiera planteado explícitamente la mejora de las universidades, sino a un instrumento de intervención en el campo de la investigación: la carrera del Investigador Científico (CIC).

La carrera fue concebida como una estructura jerárquica y burocrática que garantizaba —salvo excepciones— un salario de por vida. En cambio, los docentes universitarios tienen que volver a concursar para renovar sus cargos después de cierto tiempo. Es cierto que un propósito explícito de la CIC fue dotar a las universidades de investigadores que hicieran también docencia, pero muchas veces eso no ocurrió así. La carrera, en estos casos, no conducía a dotar a las universidades de docentes con dedicación exclusiva, sino de investigadores cuya línea de pertenencia era el Conicet.

Esto fue advertido en la gestión de la política científica durante el gobierno de Raúl Alfonsín y se trató de dar respuesta al problema mediante

la creación del Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU) que, aunque con errores de diseño, se proponía modificar aquella realidad y fortalecer el vínculo entre docencia e investigación. El SAPIU, se señalaba, "pretende valorizar a través de un subsidio especial la tarea del investigador que enseña". Bien es sabido que este sistema tuvo una gran resistencia por parte de muchos que lo vieron como una amenaza a la CIC. El gobierno de Menem, siendo secretario de Ciencia y Tecnología el Dr. Matera, lo desactivó, entre sus primeras medidas.

En muchos casos, el efecto de la carrera ha sido inverso al de aumentar las dedicaciones exclusivas, ya que con frecuencia las universidades reducen la dedicación de aquellos docentes que a su vez son investigadores del Conicet, para ahorrarse su salario y multiplicar los docentes con dedicación simple. Al mismo tiempo, el que muchos investigadores sienten mayor pertenencia al Conicet que a las universidades se puede ver en la forma en que firman sus artículos. Muchas veces "olvidan" su pertenencia a la universidad. No es de extrañar que esto sea así, ya que los recursos se los proporciona el Consejo.

Cuando fue creado en 1958 (el mismo año en que Risieri Frondizi asumía el Rectorado de la UBA), el Conicet recibió la facultad de crear y subsidiar institutos, laboratorios y otros centros de investigación, en universidades (mediante acuerdos) o fuera de ellas. También se lo autorizó a subvencionar estudios e investigaciones, otorgar becas, en el país o el extranjero, y organizar —con intervención del Ministerio de Educación— la carrera del científico. En otros términos, se le encomendó la función de promoción, a través de los subsidios y las becas, y la de ejecución, eventualmente, a través de sus propios investigadores y centros. Con los años, el organismo fue abandonando la promoción para concentrar sus recursos en sus propios centros e investigadores. Al principio usó moderadamente la posibilidad de crear institutos. En 1961 se creó el Instituto Nacional de Limnología en Santo Tomé, en 1962 el Instituto Argentino de Radioastronomía y en 1964 el Comité Nacional de Oceanografía, al que se le dio carácter de Instituto en 1969.

En 1971, cuando murió Houssay, el Conicet sólo tenía 13 institutos vinculados, pero en el período 1973-1975 se crearon 32 institutos y en 1983, cuando asumió el gobierno democrático, tenía 116 institutos, 7 centros regionales y 82 programas institucionalizados. En la *Memoria crítica de una gestión* (1989), al final del gobierno de Alfonsín, se señalaba que la política de multiplicación de institutos seguida durante los años del gobierno militar absorbía la mayor parte del presupuesto del Conicet, ya que este invertía gran parte de sus recursos en sus propios centros, limitando así su capacidad de promover a otros actores.

El acelerado proceso de creación de institutos durante el gobierno militar, sin embargo, no fue un hecho aislado, ya que a partir de 1976 se produjo una abrupta disminución del presupuesto recibido por las universidades públicas con el simultáneo aumento de los recursos asignados al Conicet. Esto marcó un punto de inflexión en las relaciones de las universidades con el Conicet y, en general, con la política científica. La dictadura militar desfinanció bruscamente la investigación universitaria, en un contexto de denuncia de la politización de las universidades. Queda claro, como afirmaba la *Memoria crítica de una gestión* (1989), que "la universidad fue estrangulada económicamente".

Recuperada la democracia, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, las gestiones de Abeledo en el Conicet y de Manuel Sadosky en la Secretaría de Ciencia y Tecnología trataron de corregir lo que se veía como una distorsión y de sentar nuevas bases para una relación positiva con las universidades. Se avanzó en muchos aspectos, pero las tendencias presupuestarias no se modificaron y la asignación directa de recursos para ciencia y tecnología en las universidades se mantuvo lánguida. En cambio, durante el rectorado de Oscar Shuberoff, la UBA tomó en 1986 la decisión de destinar recursos propios, de su presupuesto ordinario, a la creación de lo que después fue conocido como el programa UBACyT. El programa incluía becas con un estipendio igual o superior al del Conicet, becas para estudiantes, con el propósito de iniciarse en la investigación, subsidios a proyectos, impulso a la transferencia de conocimientos a la sociedad y la aplicación de instrumentos de

evaluación y programación. Fundamentalmente, la UBA, en el ejercicio de su autonomía, asumió una actitud proactiva en el diseño y ejecución de instrumentos de promoción de la investigación. El programa UBACyT fue exitoso y ha continuado en el tiempo. Muchas universidades, en aquel momento, siguieron este ejemplo.

Una nueva oleada de institutos

En los últimos años, el Conicet retomó con énfasis la política de creación de institutos. Con esto reforzó su perfil de organismo de ejecución de investigación y acentuó su renuncia a la función de promoción. Actualmente, el número llega a 266 unidades ejecutoras (nueva denominación de los institutos), lo que confirma la opción de haberse volcado casi por completo a realizar investigaciones, dejando de lado la tarea de promover la actividad científica en otras instituciones. ¿Significa esto que la política seguida por el Conicet en los años más recientes es similar a la del período 1976-1983? En algún sentido, es así. No desde el punto de vista de los valores democráticos en juego, ni desde el punto de vista del respeto a las universidades, que en la gestión iniciada en 2002 fueron tomadas en cuenta y con las que se trató de armonizar la relación. Pero no cabe duda de que una consecuencia de esta política de proliferación institucional ha sido la idea de que el lugar de los investigadores es el Conicet, aunque se trate de institutos en el seno de las universidades. Se generó, así, al mismo tiempo, una demanda y una normatividad. La demanda resulta obvia: muchos grupos universitarios aspiran a convertirse en institutos del Conicet, por razones de prestigio y por el deseo de acceder a recursos que cada día son más escasos, ya que la curva del aumento del presupuesto del organismo tiene una pendiente menos pronunciada que la de la creación de institutos. La normatividad, por su lado, establece para las universidades un deber: el de tener en su seno institutos del Conicet como expresión de la prioridad que asignan a la investigación.

Atendiendo a la experiencia internacional en materia de educación superior y al propio sentido común, tal visión debe ser revisada. Se tiende, en los países más avanzados, a fortalecer a las universidades en sus tres misiones principales, no a intervenirlas, de hecho, en su función de producción de conocimiento científico y tecnológico. Si la educación superior es una prioridad para el desarrollo argentino, sería más congruente con este propósito otorgar a las universidades mayor protagonismo y autonomía en la gestión de la investigación que realizan y, por ello, de los institutos en los que se organiza.

¿Hay un espacio para la investigación fuera del Conicet en las universidades? Hay quienes piensan —a veces con arrogancia— que eso no es así y que el número de investigadores con los que cuenta el país es prácticamente igual al de los investigadores del Conicet. Tal afirmación es inexacta y, con frecuencia, ideológica. En tal sentido, me referiré a la suposición de que el número de investigadores del país equivale aproximadamente al número de investigadores del Conicet, quienes serían, a su vez, los más productivos. Una estrategia para comprobar la veracidad de tal supuesto es la de examinar el número de autores que han publicado al menos un artículo con su firma en revistas registradas en las bases internacionales. Resulta que en el período 2010-2015 son casi 60.000 los autores argentinos registrados. La mayoría de ellos (57%), unos 34.000, eran docentes de las universidades nacionales. El 36% (más de 21.000 autores) pertenecía al Conicet. ¿Tiene algún sentido este número? En realidad, es casi idéntico al de la suma de investigadores y becarios que publica el Conicet en su sitio: 21.053, lo que abona la suposición de que, en grandes números, el conjunto de los investigadores tiende a ser igual al de los autores.

¿Son más productivos los autores del Conicet que los restantes? Si consideramos el segmento más productivo (el primer decil, que comprende casi 6000 autores), hay un “empate técnico” entre los autores del Conicet y los de las universidades (no Conicet). Ambos grupos tienen una productividad similar. Si esto es así, si no hay un plus de calidad llamativo, ¿por qué seguir creando institutos del Conicet en las universidades? ¿Por qué no recuperar para el Conicet la función de promoción y estimular que las

universidades se hagan cargo de sostener la investigación en su seno, del mismo modo que la docencia y la extensión? Es obvio que esto haría necesario repensar al mismo tiempo la función de la Agencia, pero la complejidad de esta tarea no disminuye su interés en orden a reactualizar el diseño institucional de la política científica en Argentina.

Pensar, discutir y buscar consensos acerca de la relación óptima del Conicet con las universidades probablemente ayudará a pensar también cuál sería la estrategia más adecuada, más creativa y más generosa para el propio Conicet en este siglo XXI, en que la ciencia y la tecnología representan un desafío crucial para la prosperidad de los países y la supervivencia del planeta.

La respuesta a este conjunto de circunstancias novedosas y demandantes podría legítimamente ser considerada como un proceso de reforma de las universidades cuyo propósito sería adecuarlas a lo que hoy se denomina como "sociedad del conocimiento" y que no es otra cosa que una revolución cognitiva dotada de una extraordinaria capacidad para difundirse en la sociedad a todos los niveles, provocando cambios culturales, económicos y organizativos muy profundos. Las universidades, como "instituciones del conocimiento", tienen asignado un papel protagónico en este proceso. Deben asumirlo porque el cambio social es muy rápido y el riesgo de no hacerlo sería un nuevo desencuentro entre ellas y el conocimiento científico.

Una acotación final

A la universidad latinoamericana en diversos planos se le exige mucho más que a la universidad europea o norteamericana, afirmaba José Luis Romero (1959). Con mucha frecuencia las universidades latinoamericanas tienen que incluir en su agenda ciertas tareas que en los países más avanzados cumplen otras instituciones. A menudo deben tomar la iniciativa en movilizar al sector productivo u otras organizaciones de su entorno para transferirles conocimiento útil. Agregaba que es generalizado el hecho de que las universidades latinoamericanas carezcan de un tejido de instituciones públicas y privadas que vinculen las fuentes del conocimiento con la economía y los distintos actores sociales. En términos actuales, se diría que los sistemas de innovación locales son poco articulados y escasamente dinámicos.

Los países de América Latina necesitan que sus universidades lideren el proceso de cambio inducido por la revolución científica y tecnológica, desde la actual situación, con altas tasas de pobreza, escasa industrialización y retraso tecnológico, hasta lograr un estilo de desarrollo por el que desde hace décadas vienen bregando sin suficiente éxito. El papel de las universidades se ve reforzado por el hecho de que la formación de profesionales altamente capacitados y la aptitud para crear y gestionar el conocimiento científico y tecnológico son las principales herramientas con las que una sociedad puede avanzar en la ruta de un desarrollo equitativo y sustentable.

Algo fáctico: las universidades de América Latina representan el grueso de la capacidad de producción de nuevo conocimiento en la región. Pero también es un dato el que no todas las universidades pueden ser consideradas propiamente como instituciones en la vanguardia del conocimiento científico y tecnológico, ni todas han sido capaces de adaptarse e incorporarse de forma similar a las transformaciones que acabaron con el viejo modelo de la sociedad industrial. Si bien es preciso reformarlas, en el sentido de mejorarlas y adecuarlas a las demandas de una sociedad en constante mutación, no hay que perder de vista que la adecuación a los contextos locales concretos da lugar a variados perfiles de universidades, muchas de las cuales dan respuestas diferentes a lo que se espera de ellas.

Referencias bibliográficas

Albornoz, M.
(1990). Consideraciones históricas sobre la política científica y tecnológica en Argentina. *Ciencia y tecnología: estrategias y políticas de largo plazo.* Buenos Aires: Eudeba.

(1990). Universidad y nuevas tecnologías. *Ciencia y tecnología: estrategias y políticas de largo plazo.* EUDEBA, Buenos Aires.

(2017). Universidades y organismos de ciencia y tecnología. *La Investigación en el Sistema Universitario Argentino,* seminario organizado por la Asociación Argentina de Investigadores en Historia.

Albornoz, M.; Barrere, R. y Sokil, J. (2017). Las universidades lideran la I+D en América Latina. *El Estado de la Ciencia 2017.* Buenos Aires: RICYT-OEI.

Bell, D. (1994). *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Madrid: Alianza Editorial.

Bonvecchio, C. (1991). *El mito de la universidad.* México: Siglo XXI.

Frondizi, R. (1986). *Ensayos filosóficos.* México: FCE.

García de Fanelli, A. (2018). La importancia de la investigación en las universidades nacionales de la Argentina. Situación actual y retos a futuro. En C. Marquís (ed.), *La agenda universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior, Colección de Educación Superior*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Gaviola, E. (1931). *Reforma de la universidad argentina y breviario de reformistas*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso.

Halperín Donghi, T. (1962). *Historia de la Universidad de Buenos Aires.* Buenos Aires: Eudeba.

Hurtado de Mendoza, D. (2001). Comunidad científica y universidad: los escritos de Enrique Gaviola entre 1930 y 1948. *Saber y Tiempo, 3*(12).

Linstone, H. (1970). A University for the Postindustrial Society. *Technological Forecasting, 1*(3).

Luchilo, L. (2017). El gobierno de la universidad reformista: los debates para el Estatuto de la Universidad de Buenos Aires (1958). En M. Albornoz y M. Crespo (comps.)*, La universidad reformada.* Buenos Aires: OEI-Eudeba.

Martin, B. y Etzkowitz, H. (2000). The Origin and Evolution of the University Species. *VEST, 13*(3 y 4).

Merton, R. (1984). *La sociología de la ciencia. Investigaciones teóricas y empíricas.* Madrid: Alianza Editorial.

OEI (2014). *Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y la cohesión social. Un programa iberoamericano en la década de los bicentenarios.*

Puiggrós, A. (2003). *El lugar del saber: conflictos y alternativas entre educación, conocimiento y política*. Buenos Aires: Galerna.

Romero, J. L. (2004) [1959]. Documento para la III Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina, Buenos Aires. *La experiencia argentina y otros ensayos.* Buenos Aires: Editorial Taurus.

Unesco (2009). *Tras la pista de una revolución académica: Informe sobre las tendencias actuales.* Informe preparado por P. Altbach, L. Reisberg y L. Rumbley para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior organizada por la Unesco en 2009.

Ziman, J. (2003). Ciencia y sociedad civil. *Isegoría,* (28).

La autonomía universitaria en la encrucijada de la globalización académica

Fernanda Beigel*

La cuestión de la autonomía, tan arraigada en la tradición universitaria argentina, ha sido abordada por muchos estudios históricos que focalizan en el devenir de la autonomía institucional de las universidades, las más de las veces amenazada por un factor exógeno recurrente durante el siglo XX: las intervenciones militares.[45] No faltan estudios acerca de otros factores que afectan esa autonomía, en especial la politización, que ha sido caracterizada por algunos como una amenaza a la propia función de la universidad y por otros como una característica intrínseca de las universidades latinoamericanas (Sigal, 1991; Suasnábar, 2004; Buchbinder, 2005). En otras perspectivas, esa politización fue analizada como un fenómeno con relativa autonomía, con lo cual lejos de ser una amenaza se convirtió en rasgo peculiar del proceso de profesionalización académica en Argentina (Beigel, 2010). También ha merecido atención la cuestión de la autonomía en relación con la gobernanza universitaria y el funcionamiento del claustro docente (Follari, 2008). Más recientemente, se han desarrollado investigaciones sobre el papel del Consejo de Rectores en períodos dictatoriales y desde el retorno de la democracia (Erreguerena, 2018).

Menos atención ha recibido en Argentina un factor externo que tiene una injerencia directa en el desarrollo de la autonomía universitaria. Me refiero a la llamada "globalización académica", cuyos efectos son objeto de preocupación para los hacedores de política universitaria a nivel nacional y regional. La Conferencia Regional para la Educación Superior (CRES) señaló las limitaciones de los rankings universitarios y abogó por criterios regionales para la acreditación universitaria. Afirmó el carácter de la universidad como un bien social y público, señalando los riesgos que conlleva priorizar los criterios "globales" a los regionales, nacionales y locales (CRES, 2008). Dicha injerencia se manifiesta, por ejemplo, a través del peso de los rankings mundiales de universidades y la adopción de criterios "internacionales" de evaluación y acreditación de instituciones e individuos (Perrota, 2016; Albornoz y Osorio, 2018). Estos rankings fueron construidos con el fin de acrecentar los flujos de estudiantes en las universidades del norte y acumular prestigio académico en ciertas instituciones "de excelencia", marginalizando al resto de las universidades que hacen cada vez más esfuerzos por "pertenecer". La extensión de la creencia de estas periferias en la jerarquía de esos rankings y en la calidad del circuito de publicaciones llamado *mainstream* terminó por "universalizar" aquellos criterios particulares, produciendo un consenso sobre una idea de "internacionalización" que no contempla las realidades locales ni la diversidad de la circulación del conocimiento en América Latina (Beigel, 2018). Ahora bien, ¿en qué medida estos factores exógenos limitan la autonomía universitaria en un país como Argentina?, ¿qué impacto tienen en la libertad académica?

45 Este trabajo se nutre de dos estudios cuyos resultados fueron publicados en Beigel (2017) y Beigel, Gallardo y Bekerman (2018).

* Socióloga y doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Realizó sus estudios posdoctorales en el Centre de Sociologie Européenne (EHESS, París). Es investigadora principal del Conicet y profesora titular de la Universidad Nacional de Cuyo, donde dirige el Centro de Estudios de la Circulación del Conocimiento (CECIC). Actualmente preside el Open Science Advisory Committee de la Unesco y es asesora del Foro Latinoamericano de Evaluación de la Ciencia (FOLEC-CLACSO).

Para responder estas preguntas es necesario comenzar por precisar la idea de autonomía universitaria, porque es una noción polifacética, cuyo uso común refiere, en realidad, a tres niveles diferentes, conectados entre sí. Por una parte, la *autonomía institucional*, vinculada a las relaciones de la universidad con el Estado, vulnerada por las intervenciones militares pero también limitada o expandida según la orientación de las políticas de turno. En segundo lugar, la autarquía, o *autonomía financiera*, que le permite definir sus prioridades y elaborar sus propias políticas institucionales. Autarquía y autonomía institucional han estado interrelacionadas en las últimas décadas con el poder de los rectores de las universidades nacionales y el peso del CIN en la política universitaria. En tercer lugar, la autonomía entendida como *libertad académica*, aquel reclamo tan presente en el antienciclopedismo y en el juvenilismo de la Reforma del 18 que se basaba en una idea de universidad que debía romper con el statu quo, los poderes de turno, abriendo sus puertas a las más diversas expresiones del pensamiento moderno. La idea de autonomía académica hoy ya no enfrenta a los estudiantes contra el "derecho divino" del profesorado universitario, pero sigue interpelando a la autoridad académica. Esta autoridad cogobernada que ha ido evolucionando en estos cien años reformistas debe dirimir si define sus propias reglas y determina su propia agenda de investigación o acepta sumisamente criterios de evaluación y agendas impuestas heterónomamente.

Las intervenciones exógenas impulsadas por la globalización académica no son procesadas por cada institución independientemente o por los individuos sin mediaciones, sino que dependen de una serie de políticas nacionales que operan refractando la heteronomía o por el contrario minando la autonomía de las instituciones. Esas políticas involucran el financiamiento, los criterios de evaluación y acreditación de las funciones básicas de la universidad (docencia, investigación, extensión), en fin, todos los procesos que inciden directamente en la producción y circulación del conocimiento. En las batallas intramuros que se observan en cada concurso docente y en cada competencia por recursos, se esconde uno de los principales efectos de la mundialización universitaria: la heteronomización de los criterios de evaluación, que viene de la mano de la exteriorización de la autoridad científica, fenómenos que amenazan cada vez más la libertad académica que nuestros reformistas supieron conseguir.

En algunos países latinoamericanos, esas políticas han concentrado sus acciones en dirección a insertar a su comunidad académica en el circuito *mainstream* —Chile es un buen ejemplo con los sistemas de incentivo salarial a la publicación en revistas indexadas en WoS-Clarivate—. Esta dirección también se ha impreso a las revistas mismas, impulsando su indexación en WoS o Scopus, inclusive la transformación de algunas al idioma inglés. Poco o ningún valor tienen en esas evaluaciones las publicaciones latinoamericanas. En estos casos, las resistencias "nacionalistas" han quedado reducidas en sólo algunas instituciones mientras las competencias por subsidios y becas están dominadas por los criterios y rankings considerados afines a las tendencias de la "ciencia mundial".

Pero aún en esos contextos la autonomía y la heteronomía conviven conflictivamente. Muchos estudios han señalado la creciente endogamia del sistema de revistas del circuito *mainstream* y los efectos nocivos de los indicadores bibliométricos, el factor de impacto y los rankings universitarios en el desarrollo de agendas de investigación. Es necesario revisar aquellas polarizaciones que forman parte del sentido común académico: *mainstream*=excelencia, autonomía=universalidad, periferia=endogamia y local=baja calidad. ¿Qué institución es más autónoma?, ¿aquella que fija su propia agenda de investigación y desarrolla investigaciones que contribuyen a solucionar problemas de su comunidad o aquella que sólo participa de la agenda internacional y publica sus investigaciones en revistas del circuito *mainstream*? Las respuestas no son simples porque hay distintas aristas de la autonomía en juego.

La Argentina vivió entre 2005 y 2015 una fuerte expansión a través de una política de desarrollo científico dotada de amplios recursos tanto

para el crecimiento de los/las investigadores y becarios/as como para inversiones de infraestructura. Se distinguió del resto de los países latinoamericanos porque mantuvo un importante grado de autonomía nacional en los procesos de evaluación y acreditación universitaria. Esto se explica por la larga y consolidada tradición de autonomía universitaria y el papel del CIN, que ha puesto diferentes vallas a la imposición de criterios *mainstream* en las acreditaciones de la CONEAU, manteniendo además criterios de evaluación propios para la categorización nacional de docentes-investigadores. Inclusive en el Conicet, donde la carrera académica fue fuertemente internacionalizada, no se implementó un sistema salarial de incentivo a la publicación en revistas de alto impacto y los repositorios regionales como SciELO, Redalyc y Latindex han sido valorizados en los procesos de evaluación en el área de las ciencias sociales y humanidades. Sin embargo, algunas prácticas heterónomas están extendidas en todo el campo académico porque las culturas evaluativas están "alteradas". Este es el caso del reemplazo de la evaluación de la originalidad por la mera adopción del factor de impacto de Scopus y sus cuartiles para ponderar la calidad de las revistas. También existen diferencias sustanciales entre la evaluación del desempeño para ingreso o promoción en el Conicet respecto de la evaluación de los docentes-investigadores en las universidades nacionales, todo lo cual nos conduce a considerar que estamos frente a un campo estructuralmente heterogéneo. En este trabajo veremos cuáles son los alcances de esa heterogeneidad, cómo se manifiesta la "autonomía universitaria" en estilos de carrera académica fuertemente diferenciados y cuáles son las características de los distintos perfiles de circulación del conocimiento en Argentina.

Internacionalización y *nacionalización* del campo científico-universitario argentino (2005-2015): heterogeneidad estructural y asimetrías

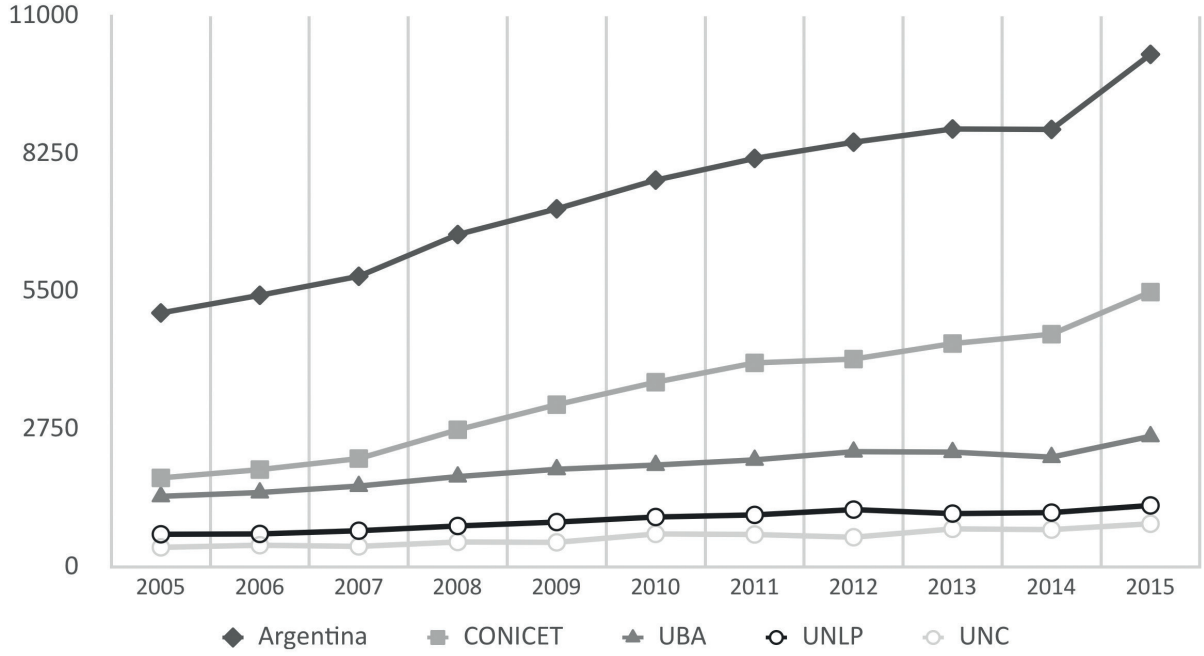
La expansión del campo académico en el período 2005-2015 tuvo una particularidad: la convivencia de una política científica de orientación "internacionalizante" con acciones de tipo "nacionalizante". Esto convierte a la Argentina en un caso de especial interés y complejidad. Se trata de un campo científico dinámico, predominantemente público, que triplicó la cantidad de investigadores *full time* en la última década (de 3694 en 2003 a 9236 en 2015), repatrió más de mil investigadores argentinos que habían emigrado en épocas de crisis y capitalizó las redes que estos construyeron durante sus experiencias en el exterior. La movilidad académica fue estimulada por programas nacionales tendientes a motorizar las estadías posdoctorales y de perfeccionamiento docente, una movilidad pensada no sólo en un sentido exógeno sino también promoviendo el ingreso al país de contingentes de estudiantes y académicos extranjeros, mayormente latinoamericanos. A diferencia de las políticas de formación en el exterior aplicadas en países vecinos como Brasil o Chile, la Argentina fue disminuyendo sus becas doctorales externas hasta cerrar ese programa en el Conicet en 2007. Se financiaron becas sólo para doctorados en Argentina y se crearon líneas de financiamiento para apoyar las escuelas doctorales en las universidades nacionales. Como resultado, actualmente, sólo el 9% del total de investigadores/as del Conicet tienen título de Doctor obtenido en el extranjero.

Esta singularidad del caso argentino se manifiesta en su performance en publicaciones internacionales, un asunto que ha sido debatido por lo general con mediciones tomadas únicamente desde las bases de datos de cuño *mainstream* como WoS o Scopus. Entre 2005-2015 la publicación de autores afiliado a instituciones argentinas creció el 56% en las revistas de Science Citation Index Expanded (Web of Science-Clarivate), mientras que las de Brasil y Chile crecieron 118% y 114% respectivamente (Unesco, 2016). Este dato efectivamente informa sobre el costado "nacionalista" de las políticas aplicadas durante el período de expansión, porque publicar en revistas del circuito mainstream no es un requisito del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores (PROINCE). Por otra parte, hay muy pocas revistas argentinas indexadas en repositorios de ese circuito y casi la mitad del universo de publicaciones científicas argentinas no están indexadas y/o se siguen editando en papel (Beigel y Salatino, 2015).

Ahora bien, de inmediato surge la pregunta: ¿esto significa que el campo científico argentino se expandió *desconectado* de la "ciencia internacional"? Como hemos analizado en otros trabajos (Beigel, 2014, 2017; Beigel, Gallardo y Bekerman, 2018), este no es el caso. Diversas orientaciones coexisten porque la circulación de la producción fue estimulada en varias direcciones: internacional, regional, nacional y local. Si analizamos ahora las publicaciones internacionales por institución, surge un panorama relativamente diferente. Entre 2013 y 2016, el Conicet mantuvo el segundo puesto entre las instituciones latinoamericanas del Scimago Institutions Ranking (SIR). El Gráfico 1 muestra el desempeño en Web of Science del Conicet, con un crecimiento del 208%, y las tres instituciones que le siguen en importancia son la UBA (University of Buenos Aires), la UNLP (National University of La Plata) y la UNC (National University of Córdoba). Si comparamos los artículos publicados en Scopus también hay un crecimiento significativo, aunque no de la magnitud del anterior: un aumento del 126% entre 2005 y 2015 de los artículos firmados por el Conicet.[46]

Gráfico 1

Artículos científicos argentinos en Web of Science, por institución (2005-2015)



Fuente: Beigel, Gallardo y Bekerman, 2018.

Efectivamente, la carrera de investigación en el Conicet está sumamente internacionalizada, como veremos más abajo, a pesar de que la formación doctoral promovida por ese organismo fue claramente "nacionalizada", lo cual indica que la investigación colaborativa y las publicaciones han reemplazado aquella tradicional forma de internacionalización académica. En cambio, las universidades nacionales preservaron su autonomía y los indicadores bibliométricos fueron en buena medida refractados en los procesos de evaluación y acreditación individuales e institucionales. Esto reforzó una escisión entre los estilos de producción y circulación del conocimiento, un fenómeno ligado a una disociación estructural ya presente en la estructura del campo científico-universita-

46 Estas comparaciones tienen varios sesgos, principalmente asentados en las limitaciones de las bases de datos de tipo *mainstream* (Cf. Beigel 2014, 2018), pero además ofrecen una dificultad para el análisis por institución que deriva del hecho de que muchos/as investigadores del Conicet no incluyen su afiliación universitaria en los artículos, un asunto que generó en los últimos años varias tensiones y regulaciones específicas entre las universidades y el organismo.

rio argentino desde la última dictadura militar, cuando se produjo una transferencia masiva de recursos desde las universidades hacia el Conicet (Bekerman, 2018).

¿Estamos, entonces, frente a dos campos académicos distintos? Para responder esta pregunta, hemos aplicado el concepto de "heterogeneidad estructural", con el fin de comprender las distintas tensiones y asimetrías que atraviesan el campo, sin por ello convertirlo en dos sectores separados, al estilo del viejo dualismo estructural. Nuestros estudios del Conicet y del proceso de categorización en las universidades nacionales nos permiten ofrecer tres observaciones que sirven como prueba de la integridad del campo.[47] En primer lugar, los investigadores de Conicet desean tener un puesto de profesores en una universidad nacional, tanto como los profesores de la universidad aspiran ser considerados como iguales a un investigador del Conicet. De hecho, el 75% de los/as investigadores del Conicet tienen un cargo docente en una universidad nacional. En segundo lugar, ambos participan de la clasificación nacional del PROINCE y comparten espacios en la más alta categoría (I). En tercer lugar, una universidad, la de Buenos Aires, tiene un papel determinante en la morfología y estilos de producción y circulación del Conicet. Todo lo cual indica que la batalla entre los principios de legitimación (local/internacional) opera y atraviesa todo el campo.

En trabajos anteriores (Beigel, Gallardo y Bekerman, 2018) hemos analizado la composición de la población de académicos de los dos grandes conglomerados, las universidades y el Conicet. Los docentes de universidades nacionales (públicas) suman 166.810 en todas las categorías, pero constituyen un mundo muy heterogéneo en el que sólo un 15% registra actividades de investigación acreditadas (SPU, 2013: 236, 316). Es un universo complejo en el que puede disecarse una subpoblación de docentes-investigadores que están categorizados en el PROINCE, y que participan activamente de las culturas evaluativas en pugna. Según la última información oficial disponible, se trata de un universo de 24.014 profesores (2012). El 64% de estos docentes-investigadores reviste dedicación exclusiva y el 77% pertenece a las categorías inferiores (III, IV y V). Entre estos últimos, muchos de ellos "nuevos jugadores", pesa la cultura evaluativa de estilo internacionalizada, pero en la práctica no es requisito de ascenso en la categorización.

Cinco universidades (UBA, UNLP, UNC, UNR y UNT) concentran el 58% del total de la categoría más alta (I) del sistema de incentivos (1298/2235). Especialmente la UBA, tiene el 24,5% de los docentes categoría I de todo el país, buena parte de los cuales son investigadores e investigadoras del Conicet con categorías superiores. La participación de la UBA disminuye a medida que descienden jerárquicamente las categorías, llegando al 10-12% en las categorías IV y V (SPU, 2013), con lo cual su alta participación en las categorías superiores no se explica sencillamente porque es una universidad masiva que ocupa gran parte de todas las categorías. Si nos centramos en los 4266 docentes-investigadores que tienen categoría I-II pero no son investigadores del Conicet, veremos que la proporción de profesores con lugar de trabajo en la UBA es sólo del 10%.

El papel dominante de la UBA en las categorías superiores del PROINCE está exacerbado en el Conicet. Múltiples evidencias nos permiten afirmar que esto tiene un impacto fuerte en el desarrollo de una cultura evaluativa internacionalizada en ese organismo. Del total de investigadores a 2014 (7905), un 21,3% tenían lugar de trabajo en la UBA.[48] En el subuniverso de las ciencias sociales y humanas ese porcentaje sube al 29% (494/1713). Este lugar de trabajo crece a

47 Se trata de un estudio nacional con observación participante realizado por el Centro de Estudios de la Circulación del Conocimiento (CECIC-UNCuyo) durante la última categorización en todas las comisiones regionales del país. Cf. Beigel y Bekerman (2019).

48 El lugar de trabajo y el cargo docente fueron proporcionados por el área de recursos humanos del Conicet. Es importante aclarar que 830 de esos cargos docentes son adscriptos *ad honorem* o ayudantes.

medida que aumenta la categoría: un tercio del total de los investigadores superiores tienen lugar de trabajo en esa universidad. 73% de los investigadores tienen un cargo docente en una universidad nacional (5816) y el 25,7% (1498) de estos pertenece a la UBA. Ahora bien, la concentración de la formación de grado y posgrado de los investigadores del Conicet en la UBA es aún más fuerte que su peso como lugar de trabajo de los investigadores y dice mucho acerca de la segmentación de las elites académicas en Argentina. El 32,5% del total de investigadores del Conicet se graduó en la UBA y el 30,3% del total se doctoró en esa universidad. Muy lejos siguen los que se doctoraron en la UNLP (5%) y en la UNC (2,8%). Como vemos en el Cuadro 1, el predominio del título de doctor en la UBA varía según el área científica y es particularmente alto en ciencias biológicas y ciencias sociales y humanas.

Cuadro 1

Investigadores del Conicet con título doctoral de la Universidad de Buenos Aires, por Área Científica, n=2.398/7.905 (2014)

ÁREA	TÍTULO DR. UBA	TOTAL DE INVESTIGADORES	%
Ciencias sociales y humanas	608	1710	35,5
Ciencias exactas y naturales	486	2012	24,1
Ciencias agrarias, de la ingeniería y de materiales	295	1749	16,8
Ciencias biológicas y de la salud	1009	2434	41,5
TOTAL	**2398**	**7905**	**100,0**

Fuente: Beigel, 2017.

Todavía más dominante es la participación de la UBA en la conformación de las comisiones asesoras del Conicet entre 2005 y 2015, integradas mayoritariamente por investigadores del organismo: 2431 de un total de 2732 evaluadores. Así, sólo un 11% de las personas que participan en comisiones son docentes universitarios categorías I-II no pertenecientes a la carrera del Conicet (301/2732). En cuanto a la composición de género y jerarquía en la carrera, un 56% son hombres, la gran mayoría pertenece a tres categorías: independiente, principal y superior —activos o jubilados—. La presencia de la formación académica en la UBA pesa considerablemente, pues alcanza el 41% del total de investigadores que componen las comisiones durante este período (994/2431). Muchos de los que se doctoraron en la UBA hicieron una maestría en el exterior y frecuentemente tuvieron directores de tesis extranjeros. Prácticamente todos realizaron una residencia de larga duración en el exterior. Gran parte de ellos son docentes de esa institución y en su mayoría fueron formados en equipos e institutos con una antigua trayectoria, con una internacionalización muy temprana y redes internacionales consolidadas.

Comparando la morfología del Conicet con la composición de los profesores que componen la clasificación nacional que ofrece el programa de incentivos se observa en este último una mayor distribución institucional y regional, algo que explica en parte la permeabilidad a la diversidad de estilos de producción y circulación. En cambio, la concentración del Conicet a nivel institucional con fuerte presencia de la UBA explica en parte por qué se construyó un estilo de evaluación más homogéneo, tendiente a la internacionalización. Considerando las dimensiones y complejidad de esta universidad, convie-

ne aclarar que alberga una variada cantidad de estilos de producción y circulación. Es decir que no sólo contribuye a reforzar la elite internacionalizada sino también los grupos académicos de circulación local.

Una elite bifronte: ¿internacionalización heterónoma versus nacionalización endogámica?

Las características de la estructura y la expansión reciente del campo científico argentino condujeron a la consolidación de su heterogeneidad estructural: en su interior conviven investigadores altamente internacionalizados, mayormente anclados en el Conicet, con académicos con un *habitus* local que han alcanzado importantes niveles de reconocimiento institucional en las universidades nacionales. Las culturas evaluativas opuestas y los estilos diferenciados de circulación no emergen simplemente de la diferencia disciplinar, sino que atraviesan todo el campo. En particular, en el Conicet, fenómenos como el reemplazo de la evaluación de la originalidad por la calificación de la indexación de las revistas atraviesa todas las disciplinas, incluidas las ciencias sociales y humanas (Beigel, 2015). Por lo tanto, su lógica se puede comprender antes bien en la dimensión institucional, considerando el peso de la cultura evaluativa del Conicet en cada universidad/facultad.

Existen diferencias relevantes en cuanto al itinerario de carrera en el Conicet y en las universidades nacionales, y en estas últimas, entre ellas. El principal lugar de trabajo para los/las nuevas doctores durante el período de expansión ha sido Conicet. Los cargos de tiempo completo en las universidades públicas también han crecieron durante este período. Sin embargo, los requisitos para acceder a un cargo docente efectivo son bastante diferentes y diversos según cada institución, en función de sus regulaciones autónomas. En general, en las universidades, un doctorado no es un crédito determinante para acceder a un puesto docente. Además, en muchas universidades, la trayectoria de investigación no se considera tan importante como la formación/actuación docente. Las publicaciones y los títulos de doctorado no son un factor determinante en las evaluaciones periódicas en las universidades por parte de CONEAU ni tienen ningún impacto en el financiamiento gubernamental para las universidades públicas; de hecho, menos del 10% del personal docente de todo el país tiene título de doctor/a. El tradicional sistema de cátedras prevalece en las universidades más grandes y antiguas, por lo que el poder "temporal" de los profesores y decanos influye en la selección de los jurados de los concursos. Sin embargo, no se puede decir que los puestos docentes se asignen de manera discrecional, porque los antecedentes docentes implican un conjunto de competencias relacionadas con el dominio de la agenda local, y son un capital de peso en estas disputas.

A diferencia de los investigadores del Conicet, acostumbrados a ser examinados por comisiones con criterios de evaluación cada vez más internacionalizados, los profesores universitarios se desenvuelven en instituciones con autonomía y autarquía, muchas de las cuales resistieron la implementación de la evaluación externa y acreditación que se impuso durante la década de 1990. Esto favoreció la extensión de un discurso horizontalista que cuajó en la idea de un profesorado "popular" frente a un investigador que habitaba en su "torre de marfil". Ahora bien, la dinámica universitaria también engendró sus propios aristócratas y un discurso academicista para sostener las decisiones de los consejos y los decanos. Follari (2008) argumenta que desplegando una ideología que se ufana de la "pureza" y la transparencia académica, se desarrolla un comportamiento corporativo en función de intereses individuales o de grupos.

Esta mirada descarnada de la práctica académica en las universidades señala comportamientos institucionales reales y comunes al sistema universitario argentino en su conjunto. Sin embargo, pasa por alto la especificidad de la *illusio* (Bourdieu, 1999) que se juega en su interior: el prestigio docente, como forma de capital académico institucionalmente re-

conocido. Y se obturan formas relativamente autónomas de politización que vienen desarrollándose en la universidad durante todo el siglo XX y que no pueden ser reducidas a un mero velo que recubre la ideología de intereses particulares. Se trata de saberes específicos que se juegan en esas relaciones de poder y que son requeridos para acceder a posiciones dominantes en el mundo universitario. Se reproducen, además, en el contexto de universidades autónomas con estilos institucionales diferentes.

La autopercepción de "superioridad" de los profesores universitarios frente a los contendientes "externos" se basa en el conocimiento de la agenda local de discusión, la participación en la construcción de las instituciones, el dominio pedagógico y la experiencia docente, que es considerada la función básica de la universidad. Parte de esa autopercepción fue alimentada durante la década de 1990, una etapa de ajustes financieros en todo el campo científico-universitario en la que la mayoría de los cargos fueron interinos y los investigadores que lograban ingresar al Conicet lo hacían en institutos que estaban fuera de la universidad. Los profesores que desarrollaron una trayectoria docente y no pudieron (hay también quienes no quisieron) entrar al Conicet vivieron un ambiente de restricción que motorizó su compromiso personal para asegurar el funcionamiento de las carreras de grado. Se produjo así en estos perfiles una conjunción entre el prestigio docente, un saber-hacer construido en una experiencia institucional refractaria a la influencia externa y una especie de capital social que se adquiere en la dinámica política de las facultades.

A diferencia del sistema de evaluación del Conicet, atado fuertemente a la publicación internacional en revistas indexadas, en las universidades nacionales se prioriza la docencia y los proyectos de investigación subsidiados por la propia institución —con montos exiguos por lo general—. Como señala Vasen (2013), la pauta de distribución de fondos para investigación en las universidades puede caracterizarse como "solidaria" y los sistemas de becas se orientan más al grado que al posgrado. Un docente-investigador que no pertenece al Conicet, aunque tenga dedicación exclusiva a la docencia, destina escaso tiempo a estos proyectos en los que tienen mínimas expectativas y poco pueden exigir resultados publicables. El monto del incentivo que se paga a los docentes-investigadores quedó estacionado y constituye hoy más un gesto simbólico que un estímulo a la investigación. Sin embargo, en las últimas décadas aumentó sistemáticamente la cantidad de docentes que participan del PROINCE y las categorías de este programa son objeto de interés, como lo muestra la masiva inclinación de los docentes a solicitar su categorización en 2015.

Hasta el momento, ni la categorización del PROINCE ni las evaluaciones externas universitarias han impuesto las publicaciones en circuitos *mainstream* como determinantes, y se desarrollan procesos de evaluación relativamente autónomos por región. La resolución general que reglamenta las pautas de evaluación establece que las publicaciones científicas "con referato/arbitraje" tienen mayor puntaje que las sin referato y sólo incluye una salvedad para aspirar a las dos categorías superiores: que dichas publicaciones sean "preferentemente indexadas" (Res. ME 1543/2014, art. 18-e). Un profesor o una profesora sin doctorado y con una trayectoria de docencia, antes que de investigación, puede obtener el puntaje correspondiente a la categoría máxima (I) por los antecedentes docentes. La producción en docencia, la transferencia y la gestión tienen un peso importante (Res. ME 3564/2014). Muchos profesores y profesoras que alcanzaron la categoría I o II quince años atrás pueden retenerla sin presentarse durante dos procesos de categorización, y quienes obtuvieron categoría I en dos instancias consecutivas mantienen esa categoría en forma vitalicia.

Es comprensible que los perfiles de orientación más localista vean a la cultura evaluativa del Conicet como una amenaza a sus posibilidades de subsistir en el sistema. Por lo tanto, han tenido (y tienen) muchas razones para re-

sistir los criterios heterónomos. Pero lo relevante en este caso es que han tenido la posibilidad real de hacerlo: pueden publicar sólo en español, en revistas no indexadas o sin factor de impacto en los circuitos de corriente principal. Lo que no sabemos es cuánto tiempo podrán seguir haciéndolo, dado el nuevo contexto político argentino, porque la autonomía universitaria está en riesgo en contextos de ajuste feroz y los criterios "internacionales" de evaluación siempre pueden convertirse en un procedimiento de achicamiento.

En el caso del Conicet, publicar en revistas indexadas no sólo es un requisito mínimo para competir en el ingreso a carrera sino que la cantidad y el tipo de revista se ha convertido en un asunto determinante para que cualquier aplicación sea exitosa. Las ciencias exactas y naturales en Argentina tienen ya una larga tradición de internacionalización y adaptación al inglés, así como al estilo de escritura de las revistas indexadas en el circuito *mainstream*. Esto se fue extendiendo paulatinamente a todas las áreas científicas y como resultado, en la última década también las ciencias sociales y humanas adoptaron las pautas de la indexación en sus evaluaciones. Estos criterios se convirtieron en la base de una cultura evaluativa "meritocrática" cuya práctica siempre oscila en la tensión entre la "objetivación" cuantitativa y la evaluación cualitativa. Si a esto sumamos el hecho de que la expansión del campo científico significó importantes oportunidades de becas doctorales, es fácil comprender por qué los jóvenes doctores se inclinaron por el ingreso a la carrera del Conicet antes que por los cargos docentes en las universidades. Sin embargo, estos "nuevos jugadores" nunca abandonaron la aspiración de ser docentes e inclusive trabajaron durante años como adscriptos o ayudantes *ad honorem*. La inserción de los/las doctores titulados en el período de expansión siempre fue problemática dado que el Conicet no podía garantizar una vacante para todos/as. Un fenómeno que en el actual contexto de ajuste y retroceso se ha vuelto especialmente complejo y triste, dada la pérdida sistemática de vacantes de ingreso.

En suma, ambos perfiles concentran poder de instituir y consagrar, pero detentan capitales diferentes: un profesor o profesora titular de una universidad nacional, con antecedentes de gestión y de docencia podría perder un concurso para ingresar al Conicet, mientras que un investigador/a del Conicet con muchas publicaciones internacionales (pero pocos antecedentes docentes) probablemente no tendría un buen resultado en un concurso en una universidad de provincia. Se diferencia, así, un candidato o una candidata que dispone de un *prestigio académico* (local) *institucionalmente reconocido*, saberes propios de la cultura universitaria en la que se inserta y cierta dosis de capital social (relaciones con el poder universitario, participación en comités y redes universitarias), frente a un candidato o candidata que dispone de *prestigio científico* ("internacional") *nacionalmente reconocido*, saberes propios del oficio del investigador y otro tipo de capital social (relaciones con equipos de investigación reconocidos, participación en comisiones asesoras, asociaciones académicas, revistas científicas, entre otros) (Beigel, 2017).

Los perfiles de publicación y circulación en el Conicet

A estas alturas, se podría pensar que nuestro argumento conduce a afirmar que los investigadores e investigadoras del Conicet están todos/as internacionalizados, mientras las personas que se desempeñan como docentes-investigadores de las universidades nacionales se orientan a la circulación local. Pero las cosas no son tan simples. Estas dos orientaciones marcadamente opuestas tienen un fin meramente analítico, en medio de las cuales hay un *continuum* de grises y mestizajes. Al poner en juego no sólo la pertenencia institucional, sino también la disciplina, encontramos diversos perfiles intermedios, incluso en el Conicet. La mirada de los currículum vitae completos y el análisis de trayectorias muestra que la mayoría de los/as investigadores apuestan a distintos circuitos, inclusive los de las ciencias exactas y naturales que publican

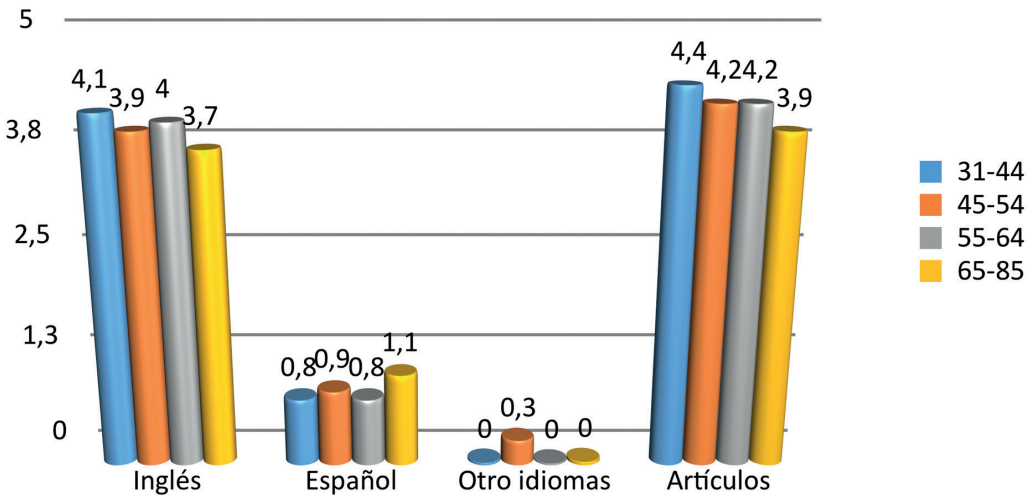
también en actas de congresos nacionales y que dedican buena parte de su tiempo a los informes técnicos, las transferencias u otras actividades locales y nacionales.

Donde se verifica claramente el perfil internacionalizado es en la selección de las cinco "producciones más relevantes" que el propio investigador elige para pedir promoción, con la expectativa de que sean valoradas por las comisiones evaluadoras. Una selección que dice mucho acerca de los consensos que se van construyendo sobre los criterios de evaluación en el organismo. Es decir, para solicitar la promoción seleccionan por lo general artículos antes que libros, publicaciones indexadas y en inglés antes que revistas argentinas, mientras que la observación de las trayectorias completas muestra un patrón menos atado a ese estilo internacionalizado que predomina en el organismo.

Veamos brevemente los resultados de un estudio estadístico que hicimos sobre esas cinco producciones más relevantes que cada uno de ellos declara. Sumadas tenemos un total de 23.852 producciones que nos permiten observar el título del trabajo, el tipo de producción (libro, capítulo de libro, artículo, acta de congreso, informe técnico) y el idioma. Como resultado de una operación general de promedio de la cantidad de publicaciones para cada investigador en inglés, en español y en otros idiomas, observamos que el perfil en general de esa producción es muy homogéneo. El promedio general de producciones en inglés llega a 4,02 sobre 5. Si aislamos a los hombres, este promedio sube a 4,13; mientras que para las mujeres el promedio es de 3,91. Analizada por rango de edad se observa un descenso en la generación mayor (65-85 años), pero de una dimensión poco relevante, lo que comprueba que la escritura en inglés es un fenómeno ya instalado hace varias décadas en Argentina. Una dispersión levemente diferente es observada en el tipo de producción, que exhibe una presencia de libros y capítulos de libros en las generaciones mayores. El hecho de que 4,4 sobre 5 sean artículos para el grupo de 31-44 años es una evidencia de que el estilo *paper* se impone en las generaciones más jóvenes de todas las áreas al momento de seleccionar las cinco producciones más relevantes de su carrera.

Gráfico 2

Producciones más relevantes de la carrera por edad, n=23.852 (2015).
Promedios por lengua y estilo de producción (sobre 5) [49]



Fuente: Beigel, 2017.

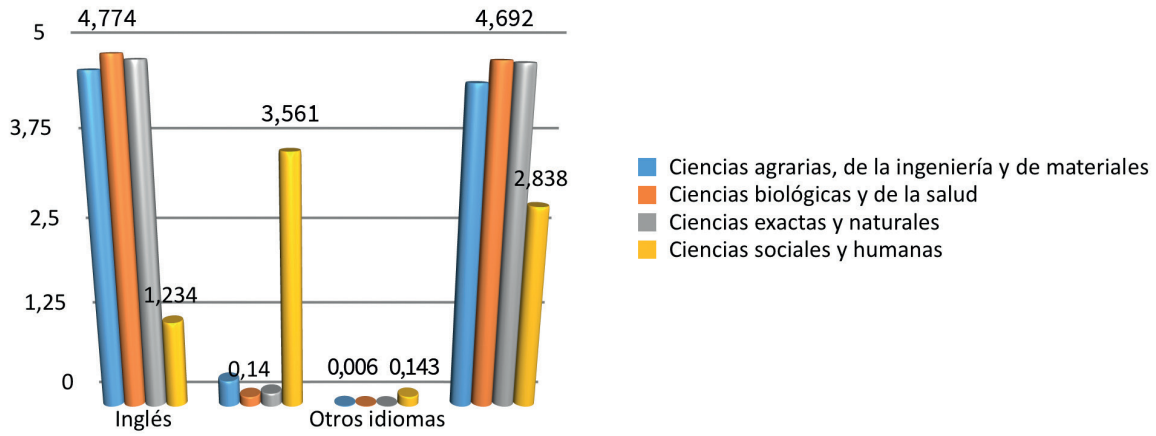
Mientras que para las ciencias exactas y naturales el estilo *paper* se impuso hace mucho tiempo, en las ciencias sociales y humanida-

49 Algunos ingresaron menos de 5 publicaciones más relevantes.

des (CSyH) el libro mantiene una importante vigencia. Lamentablemente, no hay estudios regionales ni nacionales sobre la publicación de libros científicos, incluso escasea esta información en los informes mundiales de la ciencia. Los pocos estudios disponibles tienen información parcial debido a las dificultades de fondo que tienen las estadísticas tradicionalmente medidas por Unesco (Statistical Yearbooks, Index Translationum). Analizada por área científica, nuestra base de datos arroja interesantes diferencias en relación con el predominio de libro/artículo por área, aunque el promedio de artículos para los investigadores e investigadoras de las CSyH resulta bastante alto: 2,838 sobre 5. En cuanto al predominio del idioma, la observación por áreas muestra la abrumadora mayoría de publicaciones en inglés en las ciencias "duras", alcanzando promedios de 4,77, mientras que en las CSyH las publicaciones en inglés representan 1,23 sobre 5. Una proporción igualmente alta para estas disciplinas.

Gráfico 3

Producciones más relevantes de la carrera por área científica, n=23.852 (2015).
Promedios por lengua y estilo de producción (sobre 5)



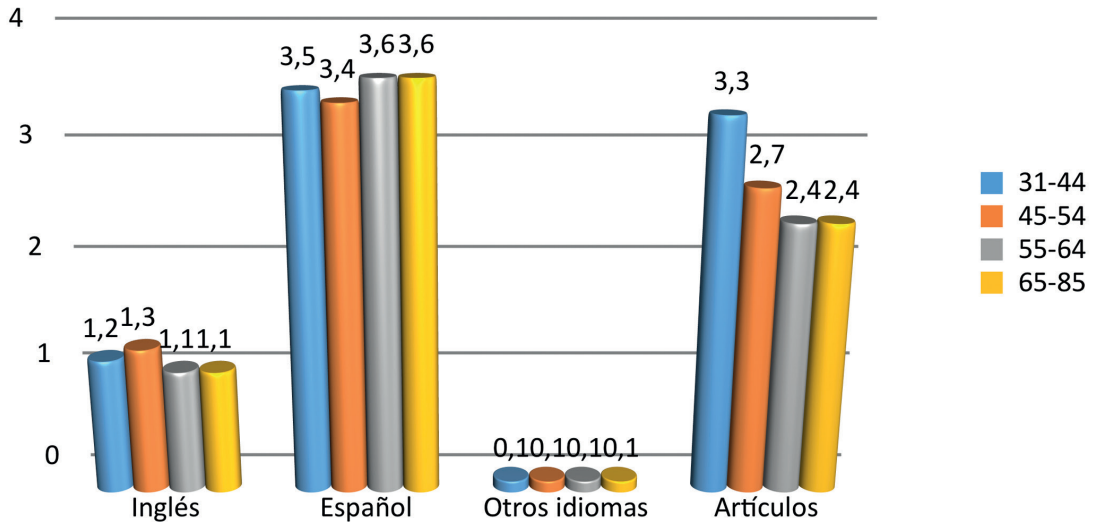
Fuente: Beigel, 2017.

No cabe duda de que la universalización de un estilo de producción se manifiesta en un sistema de publicaciones que recompensa el artículo frente al libro. Pero la circulación del conocimiento en estos dos soportes no está totalmente divorciada: hay una concentración visible en el mercado de la edición científica. Larivière, Haustein y Mongeon (2015) analizaron 45 millones de documentos indexados en ISI-Web of Science (hoy Clarivate) entre 1973 y 2013, demostrando que tanto en las ciencias exactas y naturales como en las CSyH, cuatro editoriales incrementaron sostenidamente su parte de la producción publicada en revistas. Este oligopolio, formado por Reed-Elsevier, Wiley-Blackwell, Springer, Taylor & Francis y SAGE, manejaba más del 50% de todos los artículos científicos publicados en ese circuito para 2013. En lo que respecta a los libros, estas mismas editoriales concentran buena parte de la publicación en inglés en todas las áreas.

La homogeneidad del tipo de producción (artículo) e idioma (inglés) que se observa entre los y las investigadores de las ciencias exactas, naturales, biológicas, agrarias e ingenierías no permite diferenciar perfiles por edad o disciplina. Conviene entonces ahora disecar a las CSyH, donde sí podemos diferenciar perfiles generacionales en relación con el tipo de producción, aunque no con respecto al idioma, porque los valores del predominio del inglés son parecidos en todas las generaciones. El estudio de Molteni y Zulueta (2002) muestra que en la década de 1990 los cientistas sociales argentinos que publicaban en inglés lo hacían en general en revistas de psicología, economía, literatura y estudios latinoamericanos. Esto se sigue verificando aquí con el agregado de una presencia fuerte de la ciencia política en medios anglosajones.

Gráfico 4

Producciones más relevantes de los investigadores de ciencias sociales y humanas, por edad, n=4.691 (2015).
Promedios por lengua y estilo de producción (sobre 5)



Fuente: Beigel, 2017.

Es interesante destacar que los 941 investigadores de CSyH que forman parte de esta subpoblación, en gran parte tienen su lugar de trabajo en una universidad nacional o unidades ejecutoras conjuntas Conicet-universidades nacionales, siendo la UBA central. El 33,7% se doctoró en la UBA, un poco por encima del promedio de todo el universo, y el 43,5% obtuvo su título de grado en esa institución, bastante más alto que el conjunto. El 56% del total en esta área son mujeres y el promedio de publicaciones en inglés para ellas es de 1,14. Aislados los hombres, el promedio es levemente mayor: 1,35. Si comparamos algunas disciplinas típicamente feminizadas, los promedios muestran que la variable género no es determinante. En literatura, el promedio para las mujeres baja a 0,80; pero en psicología sube a 1,72. De los 335 que pertenecen al rango más joven (31-44) que ingresó a CIC entre 2004-2012, un 38,3% se doctoró en la UBA y sólo 5/335 no tienen cargo docente en una universidad nacional. En contraste con la generación mayor —los investigadores de 65-85 años—, un 30% no tiene cargo docente universitario, el 23% hizo su doctorado en el exterior y un 15% no tiene doctorado. Los investigadores adjuntos o independientes que se inscriben en el grupo etario de los 45-54 años tienen una tendencia levemente más alta a las publicaciones en inglés, en gran medida por el peso que este factor adquirió en las difíciles competencias de ingreso que tuvieron que enfrentar entre 1993 y 2002. La presencia de otros idiomas en las publicaciones es mínima, pero podemos mencionar que son, en orden de frecuencia: francés, portugués, alemán e italiano.

Con respecto a los circuitos de circulación, en Beigel (2014a) hemos observado que al menos cuatro circuitos atraviesan el proceso de construcción del prestigio científico en la periferia y que nos permiten clasificar las publicaciones de los investigadores:[50]

50 La clasificación de los circuitos no contempla sólo las diferencias de indexación sino que se construye sobre diferentes escalas que toman sentido cuando se aplican al estudio empírico de un campo, donde pueden determinarse las segmentaciones según el cruce entre la disciplina, la institución y la lengua de publicación. En otro trabajo hemos analizado el funcionamiento de estos circuitos en las ciencias sociales y en humanidades en Argentina. Cf. Beigel y Sorá (2018).

a. el *circuito de corriente principal*, ceñido a las mediciones de factor de impacto y rankings de revistas (WoS-Clarivate, Scopus), representa un circuito de consagración "universalmente" extendido aunque con un alcance limitado en términos de circulación efectiva / lectores, por su unilingüismo y la cobertura deficitaria de revistas de calidad de países en desarrollo;

b. los *circuitos transnacionales*, en formato de acceso abierto, que incluyen variados repositorios, bases agregadoras e indexadores como Google Scholar, DOAJ, con desiguales efectos en términos de reconocimiento para quienes son evaluados con indicadores surgidos de estos indexadores;

c. los *circuitos regionales,* también en acceso abierto, que en nuestra región incluyen repositorios como SciELO, Latindex y Redalyc, con efectos de consagración académica básicamente para las CSyH;

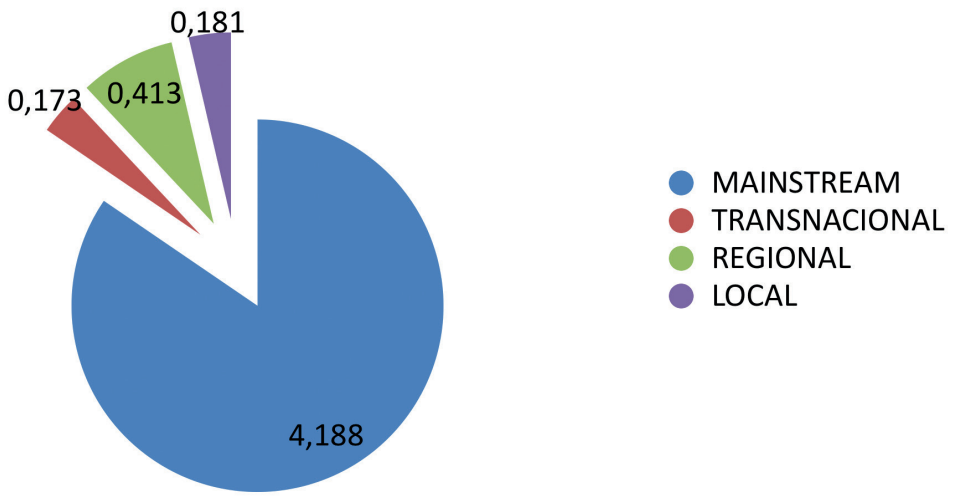
d. los *circuitos locales,* formados con revistas que no están indexadas en ningún repositorio y, por lo general, se publican únicamente en papel, con recompensas fundamentalmente para los docentes universitarios. Existen sistemas nacionales de clasificación que tienen diversos "apegos" a normativas y criterios de los sistemas *mainstream* o regionales: Núcleo Básico de Revistas Científicas CAICYT/Conicet en Argentina, Publindex en Colombia, Qualis/CAPES en Brasil, CONACYT en México. Pero su validez nacional y su reconocimiento en las evaluaciones depende de cada país.

Para examinar los diferentes circuitos de circulación de las "producciones más relevantes" de los y las investigadores del Conicet, construimos una muestra intencional considerando cuotas con el 30% de la cantidad de investigadores de cada área científica y de cada rango etario de la población total que se presentaron a promoción. Se trata de 1418 individuos que se presentaron a promoción y un total de 7071 producciones publicadas, de las que contamos con información completa —título de la revista, editorial, país de edición, editorial y año de la publicación; además del título del artículo o libro, el tipo y el idioma utilizado en la base de datos mayor—. Para poder observar la circulación de estas publicaciones, procedimos a promediar la cantidad de publicaciones que transitan cada circuito.

En relación con la circulación y el tipo de revista, como se puede ver en el Gráfico 5, el 83% de las producciones totales circula por el circuito *mainstream*. Del total de producciones que no transitan por circuitos dominantes, el 76% corresponde a investigadores de CSyH, el resto son convenios, registros de propiedad o ponencias en congresos internacionales. Para contabilizar las producciones en estilo libro y capítulos de libro, procedimos a clasificar las editoriales también por circuito, tratando como parte de la corriente principal las editoriales que Larivière, Haustein y Mongeon (2015) consideran como los oligopolios de la edición científica, además de Cambridge, Oxford y California Press. En el circuito transnacional incluimos todas las editoriales no latinoamericanas: Universidades estadounidenses, españolas y alemanas, sociedades académicas europeas, norteamericanas, de Asia o África. En el circuito regional incluimos las editoriales con distribución latinoamericana, como CLACSO, Siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, Sudamericana. Las editoriales de distribución nacional o provincial fueron consideradas en el circuito local.

Gráfico 5 [51]

Promedio de publicaciones relevantes por circuito de publicación,[52] n=7.071 (2015)



Fuente: Beigel, 2017.

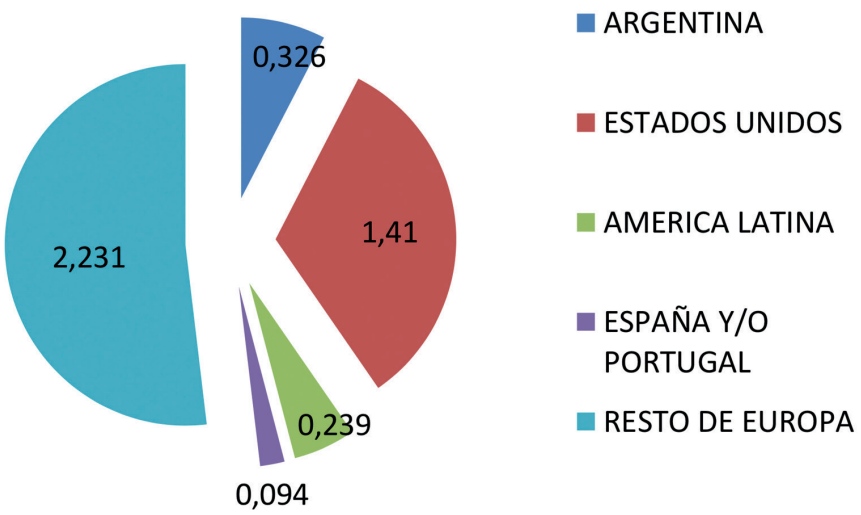
En un trabajo previo sobre la cultura evaluativa del Conicet (Beigel, 2014b) mostramos que en las CSyH predomina también el patrón general de reemplazo de la evaluación de la calidad de los artículos por la indexación, aunque en este caso se observa la valoración de los repositorios latinoamericanos y son más escasas las publicaciones en circuitos *mainstream*. Latindex y los sistemas transnacionales como DOAJ y Dialnet son los repositorios recurrentes de las publicaciones registradas en esta área científica. Ahora bien, resulta interesante analizar las diferencias observables entre estas constataciones y los resultados del trabajo de Gantman (2011), que analizó 414 currículum vitae de investigadores e investigadoras de cuatro disciplinas: economía, sociología, psicología y ciencias políticas. En su estudio detectó un predominio de la producción en revistas locales y una baja participación en revistas indexadas en ISI-Web of Science. Allí donde las publicaciones internacionales o en inglés eran significativas, correspondían a investigadores que habían realizado sus doctorados en el exterior (2011: 418-419). Efectivamente, estas disciplinas tienen una historia más reciente y más interrumpida de institucionalización, por lo que hay tradiciones menos consolidadas de internacionalización de equipos y redes. Pero en estos últimos años la base demográfica del Conicet se rejuveneció, y estas generaciones de investigadores asistentes que ingresaron al organismo, lo hicieron sobre la base de una cultura evaluativa cada vez más exigente en términos de publicaciones internacionales. Es por ello que el circuito regional se convirtió en el espacio privilegiado de circulación de estos nuevos agentes.

51 En algunos pocos casos, 4/5 publicaciones pertenecían al circuito *mainstream* y la quinta publicación era un registro de propiedad, un convenio o una ponencia en un congreso internacional. Para estos casos se consideró 5/5.

52 No se han considerado indexaciones múltiples. Las frecuencias se establecieron sobre la base de una búsqueda jerarquizada en el siguiente orden: ISI-WoS, Scopus, SciELO, Latindex, Doaj, Dialnet, Redalyc. La búsqueda de las revistas en los listados se hizo manualmente porque SIGEVA no solicita ni procesa esta información, a diferencia de los sistemas curriculares como Lattes en Brasil que incluyen la indexación como un dato oficial proveniente de los propios sistemas de indexación (con el altísimo costo que eso tiene). En Argentina, cada comisión evaluadora se ocupa de verificar la indexación de las revistas donde publican los candidatos.

Gráfico 6 [53]

Promedio de publicaciones relevantes por país de edición, n=7.071 (2015)



Fuente: Beigel, 2017.

Esto se ve con particular claridad al relacionar las cinco producciones más relevantes en relación con el país de edición. Un dato significativo que arroja el Gráfico 6 tiene que ver con la internacionalización de las publicaciones. En forma global, las publicaciones en Argentina no alcanzan el 7% y gran parte de estas corresponden a las CSyH, aunque también hay publicaciones en actas de congresos argentinos en las otras áreas. La tendencia actual en estas disciplinas es la publicación en español o portugués en revistas latinoamericanas indexadas principalmente en Latindex Catálogo. En un trabajo reciente, que no tenemos espacio para comentar aquí, hemos analizado el conjunto de las publicaciones de todos los investigadores del Conicet y el panorama cambia bastante. Cuando se analizan corpus completos de producción y trayectorias aumenta la bibliodiversidad y la publicación en Argentina (Beigel y Gallardo, 2020).

Palabras finales

En este trabajo hemos argumentado que la Argentina desarrolló entre 2005 y 2015 una política científica con una tendencia democrática y horizontalista que estimuló tanto la orientación internacionalizada como la nacionalizante. Esto permitió la coexistencia de varias culturas evaluativas basadas en diversas regulaciones universitarias, en gran parte posible debido a una tradición fuerte y resistente de autonomía universitaria. Todo lo cual hizo posible la supervivencia de circuitos locales de revistas con escasa circulación internacional. Estas revistas no indexadas que quedan claramente fuera de juego en el Conicet, se valoran en las universidades por docentes investigadores de distintas disciplinas. Al mismo tiempo, en este período el circuito latinoamericano se fortaleció como circuito de reconocimiento académico. En el Conicet, las comisiones asesoras de ciencias sociales y humanidades han disputado fuertemente las escalas clasificatorias de las revistas de las ciencias duras, imponiendo la aceptación de las revistas indexadas en los repositorios regiona-

53 El 0,7% del total no indicaba país de la publicación. Entre las editoriales argentinas tienen mayor frecuencia Prometeo, Edhasa, Prohistoria, Miño y Dávila, Eudeba y otras editoriales universitarias. Existen unas pocas publicaciones en la Editorial Académica Española (EAE), cuya información del país de edición varía significativamente dado que algunos informan Alemania, España u otros. Por otra parte, existen fundadas dudas sobre su carácter de publicación académica. Tampoco sería adecuado considerarla una publicación local. Por todo ello, nuestra decisión fue no contar las publicaciones en EAE.

les, incluido Latindex Catálogo, a pesar de que la resolución del organismo emitida en 2014 sólo ponía a SciELO en la clasificación más alta.

Más allá de la utilidad analítica de distinguir dos perfiles de producción opuestos, hemos insistido en que no existen dos islas separadas, al estilo dualista: una isla cosmopolita que se construye a imagen y semejanza de los "centros de excelencia" del sistema académico mundial y otra isla nacionalista que mira hacia adentro en los claustros de las universidades. La autonomía universitaria y su influencia en los procesos de evaluación en las universidades han impactado en la distribución de la consagración en el mundo científico argentino. Se trata de un proceso complejo en el que coexisten diversas culturas evaluativas, que están relacionadas conflictivamente incluso en el Conicet.

A pesar del peso creciente de los criterios "internacionales" en la cultura evaluativa del Conicet, es justo aclarar que publicar en inglés y en el circuito *mainstream* no implica que sus investigadores sean objeto de una suerte de colonialidad científica. Los campos periféricos no son meros objetos de conquista o resistencia pasiva, y la heteronomía y la autonomía conviven en la medida en que la periferialidad se ha complejizado crecientemente. América Latina es la región en la que más ha crecido el movimiento de acceso abierto y los circuitos alternativos (Babini y Machin-Mastromatteo, 2015). En Argentina tenemos tradiciones académicas centenarias y una producción intelectual autónoma, en la que no es viable pensar en términos de aculturación. Esto se refleja en una ciencia pública consolidada, con una fuerte industria editorial y una rica historia de publicaciones periódicas. Nuestra producción de conocimiento ofrece conceptualizaciones propias, nuevas ideas y no es una mera recolectora de datos para los centros de excelencia o reproductora de agendas foráneas, como comúnmente se plantea desde la perspectiva de la "colonialidad del saber" (Beigel, 2016).

La internacionalización heterónoma se observa en la segmentación de circuitos y en el desplazamiento de la evaluación de la calidad por la creencia en un sistema de indexación elaborado sin la participación de los científicos periféricos. Y esto indica la necesidad de una reflexión seria, por parte de nuestras instituciones y de la propia comunidad académica, acerca de la pertinencia y sentido de los criterios de evaluación que se vienen aplicando. No se trata de "desconectarse" del sistema de publicaciones ni tampoco de desconocer la pertinencia de la evaluación de pares, sino de determinar libremente los criterios de evaluación de la calidad, atendiendo a las exigencias de la ciencia a nivel mundial, pero también a las necesidades de la agenda nacional y/o local de investigación.

La historia del campo científico-universitario argentino explica que existan poderosos reinos de localistas que resisten a la mundialización académica y prósperos reinos de cosmopolitas que resisten al corporativismo universitario. ¿Podrán unos volver su mirada sobre la calidad de la producción científica antes que confiar ciegamente en la indexación de las revistas, promoviendo una orientación hacia los problemas socialmente relevantes para su comunidad? ¿Podrán los localistas salir de la endogamia para dialogar con otros localistas de otros países en circuitos abiertos donde prime la ciencia como bien común? No es necesario rendirse a las reglas bibliométricas para ampliar los horizontes de la circulación. Y la ciencia argentina tiene mucho por ganar si estimula programas de difusión, políticas de traducción y prácticas evaluativas que permitan "internacionalizar" un poco la endogamia y "nacionalizar" otro tanto la exogamia. En el camino de defender los logros alcanzados y reflexionar sobre las deudas pendientes, vamos andando, pero sobre todo vamos dialogando, localistas y cosmopolitas.

Referencias bibliográficas

Albornoz, M. y Osorio, L. (2018). Rankings de universidades: calidad global y contextos locales. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, 13*(37), pp. 13-51.

Beigel, F. (dir.) (2010). *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina (1950-1980).* Buenos Aires: Biblos.

Beigel, F. (2017). Científicos periféricos, entre Ariel y Calibán. Saberes institucionales y circuitos de consagración en Argentina: Las publicaciones de los investigadores del Conicet. *DADOS. Revista de Ciências Sociais, 60*(3), 825-865. Recuperado de http://dx.doi.org/10.1590/001152582017136.

Beigel, F.; Gallardo, O. y Bekerman, F. (2018). Institutional expansion and scientific development in the periphery. The structural heterogeneity of Argentina's academic field (1983-2015). *Minerva. A Review of Science, Learning and Policy, 56*(3), pp. 305-331. Recuperado de https://doi.org/10.1007/s11024-017-9340-2.

Beigel, F. y Bekerman, F. (eds.) (2019). *Culturas evaluativas. Impactos y dilemas del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en Argentina (1993–2018)*. CLACSO-CONADU, https://www.clacso.org/culturas-evaluativas/.

Beigel, F. y Gallardo, O. (2020). Productividad, bibliodiversidad y bilingüismo en un corpus completo de producciones científicas. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, 1*(46).

Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas.* Buenos Aires: Sudamericana.

Follari, R. (2008). *La selva académica.* Rosario: Homo Sapiens.

CRES (2008). *Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe,* Cartagena.

Sigal, S. (1991). *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta.* Buenos Aires: Puntosur.

Suasnábar, C. (2004). *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976).* Buenos Aires: Manantial.

La investigación científica en la Universidad de Buenos Aires

Alicia Fernández Cirelli*

Los avances de la ciencia a través de la investigación científica son responsabilidad de un actor colectivo: la "comunidad científica", dotada de un sistema de valores construido en buena parte a su medida y basado en el reconocimiento mutuo y la evaluación de pares. La naturaleza de la ciencia y la comunidad científica han tendido, históricamente, a blindar un espacio dotado de cierta autonomía. Autonomía que es cada vez más dependiente de factores externos, considerados en la política científica, y que se expresan habitualmente a través de las modalidades y procedimientos de financiamiento de la investigación.

El desarrollo de la ciencia y la cultura de la investigación científica están todavía muy influenciados por lógicas internas, encontrándose en este momento un gradiente que va desde la defensa de la libertad de investigación y del desarrollo autónomo del conocimiento científico hasta la subordinación a demandas externas, tanto para propiciar el desarrollo tecnológico como para la satisfacción de las demandas sociales.

La importancia de la investigación para el desarrollo de los países

El conocimiento científico es sin duda una riqueza para la sociedad, ya que está asociado a su prosperidad. Podemos hacer relaciones entre indicadores varios que ratificarán lo expuesto. Sin embargo, la relación entre la excelencia en la investigación y su contribución a la solución de las necesidades sociales implica equilibrios no siempre fáciles de lograr y en pos de los cuales se ha trabajado mucho desde la gestión científico-tecnológica.

El avance en los últimos años de la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) abre la posibilidad de innovadoras soluciones tecnológicas a problemas socioproductivos a partir de sus aplicaciones.

En el mundo actual, dinámico y globalizado, con población creciente, aumento de la expectativa de vida, tendencia a la urbanización, en el que no podemos ignorar los efectos del cambio climático, el diseño de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación presenta grandes desafíos. Los problemas centrales y acuciantes que deben abordarse son necesariamente interdisciplinarios o transdisciplinarios.

El acervo de conocimientos de la sociedad no es más que el resultado de los esfuerzos previos realizados en formación de recursos humanos y en investigación y desarrollo. En este sentido somos dependientes de la trayectoria y es de suma importancia no discontinuar los esfuerzos. Educación y ciencia deben ser priorizadas como políticas de Estado.

Continuar investigando implica continuar formando investigadores, y es ahí donde las universidades juegan un papel clave.

* Doctora en Ciencias Químicas, profesora titular plenaria emérita de la UBA, investigadora superior del Conicet. Dirigió hasta su jubilación el Instituto de Investigaciones en Producción Animal (INPA-UBA-Conicet) y el Centro de Estudios Transdisciplinarios del Agua (CETA, instituto de la UBA), ambos promovidos y organizados por su iniciativa. Es directora de la Maestría en Gestión del Agua de la UBA y coordinadora del Comité Académico de Aguas de la Asociación Universidades Grupo Montevideo (AUGM). Ha dirigido y dirige proyectos nacionales e internacionales de investigación. Publicó más de 160 artículos científicos en revistas nacionales e internacionales, 40 libros y 65 capítulos de libros, habiendo participado en numerosas reuniones científicas nacionales e internacionales.

En este contexto es prioritario que nuestras universidades nacionales profundicen las actividades de investigación básicas para garantizar su calidad académica, y, a su vez, continúen trabajando en las acciones en materia de transferencia, extensión y difusión.

Las actividades de investigación universitaria son influidas no sólo por el entorno institucional y nacional sino también por el entorno internacional, que se manifiesta en los modos de producción del conocimiento, los esquemas de difusión de los resultados y el uso de indicadores para medir la investigación científico-tecnológica. Se observa una tendencia hacia la generalización de las temáticas y enfoques de la investigación. Por una parte, debido a las políticas editoriales de las revistas más influyentes, y por otra, debido a las políticas de las instituciones financiadoras que demandan una orientación de la I+D en función del valor económico y en menor medida del valor social. Todo ello desemboca en la adopción de agendas globales que alinean las actividades de investigación.

Se observa en los últimos años una creciente tendencia a la colaboración como instrumento para la complementación de capacidades, el abordaje de temas complejos y de enfoques inter y transdisciplinares. El incremento de la colaboración se encuentra en la composición de los equipos de investigación, en el peso de las asociaciones interinstitucionales e internacionales y en las modalidades de la cooperación.

El caso de la Universidad de Buenos Aires

Sin duda, el desarrollo científico y tecnológico determina la competitividad internacional de un país en el mundo globalizado y cambiante en el que vivimos. Las universidades tienen la misión de generar conocimiento, que es sólo posible a través de la investigación. Esta función influye en la calidad académica y garantiza altos niveles en la docencia universitaria.

En sus casi doscientos años de existencia, la Universidad de Buenos Aires fue generando una extensa tradición de investigación científica y tecnológica. La investigación puesta al servicio de la excelencia académica se ha transformado en una de sus principales cartas de presentación. Registra a tres de sus graduados más notables galardonados con el Premio Nobel en disciplinas científicas: Bernardo Houssay, Federico Leloir y César Milstein.

Es de destacar el caso de Bernardo Houssay, que más allá de sus méritos científicos fue central su gestión para impulsar la investigación en las universidades, con su apoyo decidido a la dedicación exclusiva, cuya dificultosa institucionalización inicial es resultado directo de los intentos de Houssay en el marco del Instituto de Fisiología de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires. A comienzos de 1920, solicitó y obtuvo que su designación como profesor titular y director del Instituto fuera incompatible con cualquier otro “empleo”, rentado o no.

El Conicet, fundado el 5 de febrero de 1958, tuvo a Bernardo Houssay como primer director. En 1960 introdujo las figuras de investigador y profesional de apoyo, ambas de carrera, disponiendo el financiamiento de la investigación para permitir que los científicos pudieran dedicarse de forma permanente y completa a esta actividad. Junto con ello, se definió un programa nacional de becas y otro de subsidios para la investigación. Estos instrumentos de promoción permitieron un amplio desarrollo de esta función en la Universidad de Buenos Aires, abruptamente interrumpido el 29 de julio de 1966, cuando las universidades nacionales fueron intervenidas y ocupadas militarmente en el episodio que se conoce como la “Noche de los Bastones Largos”.

A partir de 1983, coincidiendo con el retorno a la normalidad democrática, y particularmente desde la normalización institucional de la Universidad de Buenos Aires en 1986, se han programado y realizado acciones para revertir esta situación. Desde entonces, el propósito básico de la gestión ha sido recuperar el nivel de investigación y la capacidad de generación de conocimientos que fueron tradicionales en su ámbito.

La función investigación se planificó en los inicios de la normalización, considerando a la institución como un sistema abierto, dinámico, sumamente complejo, sensible a las influencias externas y listo para responder a las exigencias del medio.

La propuesta de política científica se realizó sobre la base de tres puntos:

a. La importancia creciente que habían adquirido la ciencia y la tecnología como impulsoras del crecimiento económico y la calidad de vida.

b. La convicción de que las actividades científico-tecnológicas constituyen parte de las herramientas efectivas con las que se cuenta para garantizar un proceso de enseñanza-aprendizaje con el adecuado nivel para logra la formación de jóvenes graduados dotados de aptitud para el cambio, inquietud investigadora y deseo de búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad argentina.

c. La necesidad de revertir pautas imitativas que, en determinadas épocas, habían caracterizado el desarrollo de la ciencia en la Argentina con un rumbo más acorde con las modas internacionales que con las reales necesidades del país.

Los puntos centrales que se tuvieron en cuenta en el diseño de la función investigación fueron los siguientes:

d. Respuesta adecuada a las necesidades sociales, mediante su correcta identificación y explicitación.

e. Inserción válida y ágil en el contexto nacional, regional e internacional, para conocer las nuevas oportunidades que brindan esos escenarios y aprovecharlas adecuadamente.

f. Articulación de las actividades de investigación con las de docencia (grado y posgrado) y de extensión, para desarrollar el pensamiento científico y el espíritu crítico, y extender ese pensamiento racional y riguroso en un sentido amplio a toda la población.

g. Integración de grupos para conformar la masa crítica necesaria para adquirir competitividad internacional y vincularse con los sectores productivos.

h. Uso racional de la infraestructura y el equipamiento.

i. Evaluación y control de gestión que abarquen la calidad de la investigación, incluyendo su pertinencia, el cumplimiento de los objetivos y la adecuada asignación de recursos a los objetivos planteados.

Los pilares de la actividad universitaria son docencia, investigación y extensión, donde la investigación juega un papel central y condiciona las otras dos funciones. No cabe duda de que en nuestro país las universidades han jugado un papel central en la generación de conocimiento. Es por eso que la investigación debe tener un lugar primordial en la gestión de la universidad. En el caso de la Universidad de Buenos Aires, en 1986 se crea la Secretaría de Ciencia y Técnica, jerarquizando esta función.

Para realizar investigaciones se necesitan investigadores y también financiamiento. Estos dos instrumentos de promoción son básicos e indispensables. Es así que con las responsabilidades propias del objeto de su creación y este marco de grandes líneas políticas, las primeras acciones de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA se centraron en el diseño de un Programa de Formación de Recursos Humanos para la Investigación, cuya ejecución comenzó el mismo año de la creación de la Secretaría.

Hasta ese momento los becarios que realizaban investigación en las universidades eran mayoritariamente becarios del Conicet. El Programa de Formación de Recursos Humanos para la Investigación contemplaba el otorgamiento de becas para graduados en el marco de programas de doctorado y becas estímulo a la investigación, cuyos destinatarios eran los alumnos avanzados de grado. Este novedoso instrumento resultó de fundamental importancia para promover vocaciones científicas en los jóvenes. Además se llenaba un vacío exis-

tente. Debemos recordar que en esos años el sistema científico-tecnológico argentino registraba un envejecimiento relativo en cuanto a la edad promedio de sus investigadores, efecto del cual la universidad no estaba exenta.

El hecho de promover la iniciación de estudiantes de grado en investigación fue decisivo para favorecer la realización de investigaciones en las unidades académicas con menor tradición.

Este sistema de becas de investigación para estudiantes de la Universidad de Buenos Aires fue pionero en nuestro país. Hoy cuentan muchas universidades con él, y también ha sido adoptado por el CIN. Asimismo, fue evolucionando a lo largo de los años para profundizar en la necesidad de que los trabajos que se realizaran dieran lugar a tesis de doctorado o maestrías.

En general, las facultades de Ciencias Exactas y Naturales, Filosofía y Letras y Farmacia y Bioquímica tuvieron la mayor cantidad de becas otorgadas. En los primeros quince años del programa representaban aproximadamente el 50% de las becas; y con su consolidación, facultades con menor desarrollo relativo en investigación tuvieron más protagonismo.

El Programa de Subsidios para la Investigación (UBACyT) es el otro pilar para el fomento de la investigación y la propagación de los conocimientos en el ámbito de la universidad. Este programa, que también se inicia en la UBA a partir de la normalización en 1986, fue incorporando diferentes destinatarios en las sucesivas convocatorias: grupos consolidados, grupos en formación, investigadores jóvenes. También se realizaron convocatorias para favorecer desarrollos tecnológicos, proyectos orientados a la demanda, proyectos estratégicos, y se instrumentaron programas de equipamiento y de viajes internacionales, entre otros.

Ambos programas (Formación de Recursos Humanos y Subsidios para la Investigación) requirieron de un sistema de evaluación que se inició con la creación de comisiones seleccionadoras de evaluadores por áreas temáticas. Con el transcurso del tiempo, se impuso la necesidad de ampliar las funciones de asesoramiento, lo que llevó a la creación de comisiones técnicas asesoras, formadas por especialistas en nueve áreas.

La evaluación se realiza a través de indicadores de producción científica como las publicaciones, pero se tienen en cuenta también las actividades docentes y de transferencia y extensión que realizan los investigadores, puesto que están insertos en una universidad nacional. Se privilegia la formación de grupos integrados por investigadores con experiencia e investigadores jóvenes, en etapa de formación doctoral. La formación de recursos humanos en investigación es muy valorada a la hora de otorgar financiamiento a los proyectos UBACyT.

La transferencia de conocimientos se materializa mediante diversos convenios y patentes. Se están experimentando continuamente nuevas formas de enlace con instituciones y empresas y definiendo normativas sobre propiedad de los resultados de la investigación. La constitución de UBATEC S. A. y del Centro de Comunicaciones Científicas a fines de la década de 1980 fueron dos experiencias destacables de distintas formas de transferencia.

La difusión de resultados y avances de las actividades de los investigadores y becarios se efectiviza mediante encuentros anuales como las expociencias y las jornadas de becarios, sumando también la participación en eventos puntuales. Estos encuentros facilitan el conocimiento de los investigadores promoviendo la consolidación de grupos interdisciplinarios apropiados para la investigación en temas complejos.

La UBA fue pionera en el establecimiento de instrumentos de promoción propios para el fortalecimiento de las actividades científicas en su seno. Estas iniciativas fueron luego adoptadas por otras universidades nacionales.

La importancia de las redes como instrumento de colaboración y potenciación de la investigación

Una preocupación sostenida en la UBA ha sido no circunscribir la investigación a su ámbito. Se fomentó la articulación de grupos de investigación y desarrollo con centros de excelencia del exterior y se estimuló la vinculación con universidades de otros países. Un ejemplo que cabe mencionar es la articulación de universidades nacionales del MERCOSUR a través de la Asociación Universidades Grupo Montevideo (AUGM), que inicia sus actividades en agosto de 1991 para dar respuesta a los desafíos por los que atravesaba la vida universitaria en el mundo. Un conjunto de universidades y universitarios comprendieron la necesidad de trabajar por la excelencia, la calidad, la pertinencia, y cumplir con los cometidos que la educación superior pública requería. AUGM es una red de universidades públicas, autónomas y autogobernadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay que, en razón de sus semejanzas, comparten sus vocaciones, su carácter público, sus similitudes en las estructuras académicas y la equivalencia en los niveles de sus servicios.

En su ámbito se desarrollan actividades de cooperación académica y científica, y comprende un espacio común de acción. Cuenta con distintos programas, según el enfoque y la disciplina.

Entre sus objetivos, se destaca el contribuir al fortalecimiento y la consolidación de una masa crítica de recursos humanos de alto nivel, aprovechando las ventajas comparativas que ofrecen las capacidades instaladas en la región. A saber:

a. La investigación científica y tecnológica, incluidos los procesos de innovación, adaptación y transferencia tecnológica, en áreas estratégicas.

b. La formación continua, inscripta en el desarrollo integral de las poblaciones de la subregión.

c. Las estructuras y el funcionamiento de gestión de las universidades que integran la asociación.

d. La interacción de sus miembros con la sociedad en su conjunto, difundiendo los avances del conocimiento que propendan a su modernización.

El instrumento más extendido para lograr la cooperación son las redes académicas. Dos programas centrales de AUGM, los núcleos disciplinarios y los comités académicos se basan en este instrumento. Las redes de investigación están motivadas por la incorporación de una cultura de la cooperación entre los grupos de investigación. Comparten con las redes temáticas muchos de sus planteamientos y modalidades de actividades pero se diferencian en que existe un proyecto de investigación común en el que cada nodo de la red aporta complementariedad en la consecución de los objetivos. Lo fundamental en las redes de investigación es la complementariedad de capacidades y un adecuado reparto de tareas.

Las redes constituyen un mecanismo idóneo por su carácter de asociaciones flexibles y transitorias. El carácter horizontal de la organización es lo que confiere protagonismo a todos los actores y permite múltiples liderazgos en función de los diferentes tipos de actividades que se desarrollan. Las actividades se generan de abajo hacia arriba, lo que es una garantía para su viabilidad. La complementariedad de los asociados permite una asociación en la que se sumen capacidades, se faciliten procesos de transferencia de conocimientos al interior de la red y se garanticen beneficios mutuos.

En conclusión, las actividades científicas en las universidades nacionales son determinantes de su calidad académica y de las actividades de transferencia y extensión que lleven a cabo. Es importante que puedan desarrollar instrumentos de promoción propios, básicamente de formación de recursos humanos para la investigación y de proyectos de investigación. Estos instrumentos requieren del desarrollo de mecanismos de evaluación con investigadores de la misma institución e investigadores externos a la institución para evitar la endogamia.

La necesidad actual de encarar la resolución de problemas complejos a través de investigaciones inter y transdisciplinarias nos lleva a resaltar la importancia de la conformación de redes como instrumento idóneo para lograr este fin.

Referencias bibliográficas

Fernández Cirelli, A. (1996). Planning and Management. En M. Carpenter (ed.), *The Management of Research in Universities*. París: CRE-COLUMBUS-Unesco.

UBA, Secretaría de Ciencia y Técnica

(1996). *Análisis global de la investigación en quince áreas del conocimiento en la Universidad de Buenos Aires.* Serie Ciencia y Tecnología en la UBA. Buenos Aires: Eudeba.

(1997). *Programa de Formación de Investigadores de la Universidad de Buenos Aires (1986-1995).* Serie Ciencia y Tecnología en la UBA. Buenos Aires: Eudeba.

(1997). *El Consejo para la Promoción de la Investigación Científica y Tecnológica (COPICyT).* Serie Ciencia y Tecnología en la UBA. Buenos Aires: Eudeba.

(1997). *Desarrollo científico-tecnológico y vinculación con el sector socioeconómico.* Serie Ciencia y Tecnología en la UBA. Buenos Aires: Eudeba.

(1997). *¿Qué es investigar hoy? Reflexiones al borde del nuevo milenio.* Serie Ciencia y Tecnología en la UBA. Buenos Aires: Eudeba.

El desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología en la universidad

José Luis Riccardo*

El año 1918 nos encuentra con cinco universidades —no todas nacionalizadas en ese momento— y con una serie de instituciones donde se concentraba la investigación científica de la Argentina. Funcionaban la Sociedad Científica Argentina (1872), el Museo de Buenos Aires y de La Plata, el Museo Antropológico y Etnográfico de Buenos Aires (1877), los observatorios astronómicos de Córdoba (1871) y de La Plata (1882).[54]

De todos modos, el modelo universitario tenía un claro sesgo "profesionalista", centrándose la universidad en la formación de cuadros técnicos y profesionales para desempeñarse en profesiones liberales y en el Estado.

Con el paso de los años, las actividades de investigación, especialmente en las universidades más grandes, empiezan a cobrar relevancia, tomando verdadero impulso a mediados del siglo XX. Estas actividades también se expanden hacia ámbitos extrauniversitarios, con la creación de museos de ciencias naturales, observatorios y laboratorios técnicos de reparticiones y empresas públicas. En los años cuarenta aparecen investigadores particulares y empresas privadas, sobre todo en las ciencias sociales. Entre los años treinta y cuarenta se crean cuatro universidades públicas más.

El período de posguerra implica una expansión y modernización del sistema científico argentino. En primer lugar, las prioridades militares y el desarrollo económico que marcó el primer gobierno peronista (1946-1955) llevan a la creación de varias instituciones estratégicas, tales como el Ministerio de Asuntos Técnicos en 1949, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en 1950 y el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) en 1954.

A partir de 1955, y en función de recomendaciones de organismos internacionales como la Unesco, se inicia una reorganización de las actividades de ciencia y tecnología, buscando centralizar la planificación y coordinación de las actividades de investigación. Entre 1955 y 1966 se inicia el llamado "período de modernización académica" en las universidades nacionales, que estuvo vinculado, sobre todo, a las actividades en la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires. Fue en esta instancia en la que se sentaron las bases para la profesionalización de la investigación como actividad especializada, a través de la implementación de dedicaciones exclusivas de los profesores a la docencia y a la investigación y de la creación de la extensión universitaria y de editoriales universitarias. Finalmente, la investigación científica por vocación se reconvierte en profesión.

54 Agradezco especialmente a la Dra. Sandra Pitta-Álvarez y al Lic. Lucio Conti por su colaboración en la elaboración del presente.

* Doctor en Física. Profesor titular exclusivo, de grado y posgrado, en la Universidad Nacional de San Luis. Investigador independiente del Conicet. Posee la máxima categoría (I) como docente e investigador. Ha sido investigador invitado en The Pennsylvania State University (EE. UU., 2004) y profesor invitado en la Universidad Autónoma Metropolitana y en la Universidad Autónoma de Querétaro (México, 1999-2001), en la Universidad Nacional del Sur (Argentina, 1992) y en University Marie-Curie Sklodowska (Polonia, 2001). En 1999 fue distinguido por el Premio Pascual Colavita a la Excelencia Académica, otorgado por la UNSL. Fue rector de la UNSL durante dos períodos (2007-2010 y 2010-2013). En 2013 fue electo diputado de la Nación por la provincia de San Luis y reelecto para el período 2017-2021. Ocupó la presidencia de la Comisión de Educación y actualmente de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, ambas de la Cámara de Diputados de la Nación.

En 1958, la creación de Conicet, primer organismo dedicado exclusivamente a la investigación, consagra la investigación extrauniversitaria, ya que contaba con presupuesto propio. En el decreto de creación, se le asigna la función de "promover, coordinar y orientar las investigaciones científicas y tecnológicas". Para lograr estos objetivos cuenta con diversos mecanismos, tales como un sistema de subsidios y un programa de becas. Se inicia así una relación entre las universidades nacionales y este Consejo, aún hoy, tensa y cambiante.

En 1961 se crea la carrera del Investigador Científico y Tecnológico, que permite desarrollar la actividad investigativa en cualquier ámbito institucional válido en la especialidad, generando así un vínculo con las universidades, mientras que en 1965 se implementa la carrera del Personal de Apoyo a la Investigación. Las décadas de 1950 y 1960 fueron fundamentales en la creación de ámbitos destinados a diseñar, promover y ejecutar el desarrollo científico y tecnológico en el país. Fue en esta época en la que se crearon el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) —en 1956—, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) —en 1957—, la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) —en 1960— y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) —en 1961—.

La década de 1960 va a estar marcada por tensiones políticas dentro de las universidades y un accionar violento de las fuerzas armadas. Durante la dictadura de esos años, y con el objeto de descentralizar el sistema universitario, se crean trece universidades nacionales.

La investigación científica ocupa un lugar periférico en las universidades nacionales, mientras la violencia sigue en escalada. El descontento en todos los ámbitos educativos crece y la etapa dorada de la ciencia se cierra abruptamente en 1966 con la trágica Noche de los Bastones Largos.

En 1969, el régimen militar crea el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACyT), con una secretaría (SECONACyT), para planificar y centralizar la dispersión institucional del sector. Esta circunstancia genera rechazo dentro del Conicet, ya que no era aceptable que el Estado dirigiera —y controlará— la política científica. Así, en 1970, Lanusse, que reemplaza a Onganía, convierte la SECONACyT en Subsecretaría de Ciencia y Técnica (SUBCyT).

En 1973, el gobierno democrático de Cámpora interviene las universidades y el Conicet, y luego, con la llegada de Perón a su tercera presidencia, se promulga la ley universitaria orgánica y de normalización 20654. Durante un breve período se recupera en parte la iniciativa científica en las universidades nacionales, especialmente en el área de las ciencias sociales, proceso que se interrumpe en 1974, cuando el cambio de orientación política del gobierno inicia una etapa de represión en los ámbitos educativos, marcando un claro retroceso, especialmente en los ámbitos universitarios.

A partir de marzo de 1976, con el nuevo golpe militar, la dictadura decide destinar los recursos de investigación científica prioritariamente al Conicet, desfinanciando a las universidades nacionales y generando un enorme distanciamiento entre ambas instituciones. Mientras que en las universidades el gobierno militar implementa políticas presupuestarias restrictivas y estrictos controles ideológicos, Conicet vive un período de crecimiento y expansión institucional, aunque también acompañado de una "limpieza ideológica", que consiste en la expulsión de investigadores, becarios y personal de apoyo por causas ideológicas, incorporación discrecional de nuevos agentes, cierre de institutos, discrecionalidad en el manejo de los recursos, concentración del poder institucional en pocas manos y desarrollo disciplinar diferencial que favorece el fortalecimiento de las ciencias médicas y naturales. Se crean alrededor de cien institutos bajo dependencia del Conicet y se expande el sistema hacia las provincias.

En ese contexto nacen centros regionales de investigación, aumentan los recursos humanos (investigadores y becarios) y su presupuesto. Sin embargo, la mayor parte de los nuevos institutos se crean sin que existiera vínculo institucional con las universidades nacionales. Al mismo tiempo, se instaura un sistema doble de

comisiones asesoras. Las comisiones que distribuían la mayor parte de los recursos sólo se ocupaban de los institutos y programas dependientes exclusivamente del Conicet, mientras que las comisiones asesoras por disciplinas administraban recursos mínimos. Esta situación favoreció a que la investigación se concentre en los institutos del Conicet, debilitando la relación de los investigadores con las universidades.

En 1983, el gobierno democrático de Alfonsín se enfrenta a fuertes limitaciones financieras que afectan los recursos destinados a ciencia y tecnología. A pesar de ello, se busca revertir las tendencias del gobierno de facto precedente y democratizar las instituciones del sector científico público. Las universidades y el Conicet son intervenidos, y Jorge Sabato es designado como ministro de Educación y Justicia. Se crea el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN, Decreto 2461, 1985) para coordinar la reinstitucionalización del sistema universitario.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, existían dos sistemas diferenciados: la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología (SUBCyT), dependiente de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia, y el Conicet, como organismo descentralizado con presupuesto propio. La relación entre ambos era conflictiva por la mayor jerarquía de la primera, que contrastaba con la autarquía del segundo. Para subsanar esta situación, la SUBCyT se transformó en Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT), bajo la órbita del Ministerio de Educación y Justicia, y se decidió que el presidente del Conicet ocupara simultáneamente el cargo de subsecretario de Promoción de la SECyT, favoreciendo así su integración (SECyT, 1989).

Manuel Sadosky es designado al frente de la SECyT. Su equipo cuenta con investigadores reformistas de la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA expulsados en 1966. Como presidente de Conicet es designado Carlos Abeledo, también proveniente de la "etapa dorada" de la UBA. Se introducen modificaciones en la Carta Orgánica del Conicet, tendientes a promover la dedicación exclusiva de los miembros del directorio, y se crea un consejo científico y tecnológico como cuerpo asesor del directorio. En definitiva, esta gestión busca un reordenamiento institucional, el restablecimiento de los vínculos con las universidades nacionales y la inclusión de actividades de vinculación tecnológica.

Por su parte, con el retorno de la democracia y tras un difícil proceso de normalización universitaria, las instituciones se propusieron recuperar su papel de espacios de producción de conocimiento. Es entonces que las universidades nacionales comienzan a tener una política científica propia, crean secretarías de ciencia y tecnología e inician algunas de ellas programas de subsidios. A través de estas acciones, van tomando forma las políticas científicas institucionales, que tienen como destinatarios a los investigadores de las propias universidades. A su vez, estos investigadores tienen la posibilidad de solicitar financiamiento y becas para sus investigaciones a organismos externos a la universidad, tanto públicos como privados, nacionales, provinciales o, incluso, fundaciones del exterior, más allá de los fondos que pudieran obtener dentro de la universidad.

El Poder Ejecutivo Nacional, entre otras medidas, y para transparentar el manejo de los subsidios (muy cuestionado por el Tribunal de Cuentas de la Nación por malversación de fondos en la etapa 1976-1983) deja de otorgar subsidios a los directores de centros o institutos y se los asigna directamente a los grupos de investigación. Se implementa un sistema de subsidios a proyectos de investigación anuales (PIA) y plurianuales (PID) otorgados a través de convocatorias públicas y accesibles a los investigadores universitarios que no pertenecieran a institutos del Conicet.

Se elimina el sistema diferenciado de evaluación y financiamiento que había primado en la época de la dictadura, unificando el sistema de comisiones asesoras. Se fomenta el retorno o la vinculación con investigadores exiliados/emigrados por motivos políticos, reconociendo el derecho de reincorporación al "personal que fue declarado prescindible o cesante sin que haya mediado sumario previo" en Conicet. La crisis económica del país impide un mayor crecimiento del sector, y a partir del año 1984

se observa un estancamiento en el número de investigadores y en las asignaciones presupuestarias, produciéndose una serie de reestructuraciones en el área de ciencia y tecnología, que describiremos más adelante.

En cuanto al restablecimiento de la vinculación entre el organismo y las universidades nacionales, los PID y los PIA promovieron fuertemente la investigación en grupos o instituciones no pertenecientes al Conicet. Los PID fortalecieron las áreas disciplinares ya consolidadas, como las ciencias médicas, químicas, biológicas, ingenierías y tecnologías, mientras que los PIA (orientados a grupos en formación) tendían a favorecer las ciencias sociales y las humanidades. Estas acciones se fortalecieron a través de varios instrumentos. Uno de ellos fue el Sistema de Apoyo para Investigadores Universitarios (SAPIU), que otorgaba un incentivo económico a los docentes con dedicación exclusiva en las universidades que eran miembros de la carrera del Investigador o que, sin serlo, realizaban investigaciones afines a las promovidas por el Conicet. Otro fue el Programa de Apoyo a Núcleos Universitarios de Investigación (PROANUI), destinado a investigadores de la carrera con sede en institutos propios de Conicet, que quisieran participar en el mejoramiento de la formación de recursos humanos en las universidades a través de conferencias, charlas, dirección de tesis, etcétera, colaborando en esta revinculación. Finalmente, el programa de Laboratorios Nacionales de Investigación y Servicios (LANAIS), financiado por un crédito del BID, facilitaba la compra de equipamiento científico de alto costo para las universidades.

Respecto de las actividades relativas a vinculación tecnológica, se crea el Área de Transferencia Tecnológica en 1984, la Oficina de Transferencia de Tecnología en 1985 (destinada a agilizar las relaciones entre grupos de investigación y empresas), la Comisión Asesora de Desarrollo Tecnológico en 1986 (para asesorar al directorio del Conicet en cuestiones de vinculación tecnológica y promover la inversión de riesgo dentro del sector productivo) y la reglamentación de la actividad de consultorías para investigadores y técnicos del Conicet en 1987.

En la década de 1990, con una nueva gestión de gobierno nacional, el sector científico vive dos etapas:

1. La Secretaría de Ciencia y Técnica cambió su nombre a Secretaría de Ciencia y Tecnología y pasa a estar bajo la órbita del Ministerio de Educación. Las políticas para el sector nuevamente estuvieron enfocadas en el Conicet y paulatinamente se modificaron las medidas adoptadas por el gobierno antecesor. Se suprime la SAPIU, fortaleciendo así los centros e institutos del Conicet. Nuevamente el divorcio entre este organismo y las universidades se hace palpable.

2. Se llevan adelante reformas en la educación superior y en ciencia y tecnología, haciendo más hincapié en políticas de innovación. En 1993 se crea la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), que se suma a la mesa de decisiones de las políticas para la investigación científica, junto con la SECyT, el Conicet y las universidades. La SPU cobra una importancia relevante a través del programa de incentivos a docentes investigadores (Decreto 2427, 1993). Este incentivo tuvo como objetivo incrementar la investigación en las universidades públicas por medio de la asignación de un plus salarial a los docentes que acreditasen la realización de investigaciones, previo proceso de evaluación curricular y categorización. Esto fue asumido como un aumento salarial encubierto en un contexto de reducción presupuestaria y no tuvo impacto significativo sobre la práctica de la docencia y la investigación. A partir de 1995 se introdujo un programa de reformas basado en las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito (BID y Banco Mundial). En este sentido, se sanciona la Ley de Educación Superior (LES) (Ley 24521) y el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), financiado parcialmente por el Banco Mundial, que inaugura el rol de evaluador del Estado frente a las universidades. Para cumplir con estos objetivos se desarrollan, entre otros, dos programas: el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC), que asignaba recursos para la mejora de la docencia por mecanismos competitivos,

y la Comisión Nacional para la Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que fue creada 1996 y aún hoy es el único organismo público de ese tipo.

Los cambios introducidos colocan como nuevo eje en las políticas científicas el concepto de "innovación" o "sistema nacional de innovación", que considera a la empresa privada como el motor de la innovación y al Estado como mecanismo de apoyo a las actividades que ella desarrolla. En ese mismo período hubo un incremento de los fondos destinados a las actividades científicas y tecnológicas en función del otorgamiento de préstamos internacionales. Esta fase se inicia con una reorganización del sistema científico creando nuevas agencias de financiamiento y programas de control con fines evaluadores. Se tuvieron en miras fundamentalmente tres objetivos:

- Concentrar la formulación, programación y planificación de políticas para el sector en la SECyT, impulsando un Plan Plurianual de Ciencia, Tecnología e Innovación.

- Concentrar en un organismo los diversos instrumentos de promoción y de financiación existentes.

- Mejorar la coordinación interministerial en actividades de ciencia y tecnología, para lo cual se creó el Gabinete Científico-Tecnológico (GACTEC) y la Comisión de Gestión Interinstitucional de Ciencia y Tecnología como instancia de coordinación entre los distintos organismos del sector (Decreto 1273, 1996).

En 1996 se crea la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT, Decreto 1660, 1996), dependiente de la SECyT, para la promoción de proyectos de investigación y la actualización tecnológica de las empresas. La elaboración de la política científico-tecnológica queda en manos de la SECyT y la ejecución de esa política a cargo del Conicet —que tiene nuevas reglas de funcionamiento institucional y una nueva estructura organizativa—, a través de sus instrumentos tradicionales: institutos, carrera del Investigador y del Personal de Apoyo a la Investigación y programa de becas. Los vínculos entre el Consejo y las universidades durante este período quedan restringidos a estos tres instrumentos.

Se crean dos fondos: el FONTAR (Fondo Tecnológico Argentino), cuyo objetivo era la financiación de proyectos orientados a la innovación y la modernización tecnológica en el sector privado, y el FONCyT (Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica), que buscaba la promoción del conocimiento en grupos de investigación cuyas actividades se desarrollaban en instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, mediante el otorgamiento de subsidios a proyectos que cumplieran con ciertas condiciones de calidad y pertinencia.

Además, en 1997 se crea el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT, Decreto 1113, 1997), con la función de articular las políticas de ciencia y tecnología con las autoridades de las provincias.

Una nueva gestión nacional traspasa la SECyT a la Presidencia de la Nación, y luego de un par de años se sanciona una nueva ley de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 25467, 2001) para ordenar el conjunto de reglamentaciones que regían el sector. Sin embargo, las dificultades relacionadas con la conducción política de la Secretaría y la escasez de recursos disponibles para el organismo —acorde con la crisis económica, financiera, social, política e institucional de 2001-2002— trajeron aparejada una fuerte restricción de la inversión en I+D, que cae a los niveles más bajos de la época reciente.

En 2003 vuelve la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a la órbita del Ministerio de Educación, ahora también de Ciencia y Tecnología. Desde ella, y con el apoyo del Observatorio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, se elaboran las bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación que deriva en el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010).

Se inicia una recuperación paulatina, con un incremento del gasto público destinado a actividades científicas, tecnológicas, de investigación y desarrollo, la reconstrucción institucional del Conicet, la reapertura del ingreso a la carrera de Investigador y el aumento del número de becas. La incorporación de investigadores y becarios sucede no sólo en el Consejo sino también en las universidades. Entre tanto, la ANPCyT continúa administrando los fondos del programa cofinanciado con el BID, y se toman una serie de medidas para la promoción de áreas prioritarias tales como la Ley de Promoción de la Industria del Software que creó el FONSOFT, el Programa de Promoción de la Biotecnología Moderna y el Programa de Promoción de la Nanotecnología. Fue relanzado el Programa Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior) creado en el 2000, con el objetivo de promover la vinculación y el retorno de investigadores argentinos residentes en el exterior.

Entre los cambios ocurridos durante esta etapa se destaca la revalorización que el Conicet hace de las unidades ejecutoras o institutos de doble dependencia Conicet-universidad, es decir, aquellos que comparten entre ambas instituciones la dirección y administración de las actividades de investigación y transferencia, y se crean nuevos institutos universitarios.

En 2007 se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT, Decreto 21, 2007), separado del Ministerio de Educación. Esto representa una disociación entre la política universitaria y la de investigación científica, ya que la Secretaría de Políticas Universitarias permaneció en la órbita del Ministerio de Educación.

Algunos autores sostienen que en los hechos sólo se asigna rango ministerial a la antigua SECyT, porque la creación del Ministerio no implica una innovación en las pautas y los instrumentos de política científica.

Sin embargo, Albornoz y Gordon (2011) consideran que hubo un cambio de estilo en favor de una cultura académica al entregar la conducción de la política científica a los propios científicos, sobre todo a investigadores de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA, que nutrieron gran parte de las decisiones y proyectos del MINCyT: “la planificación estratégica fue dejada de lado para ser reemplazada por la opinión de emergentes académicos en temas avanzados”. A pesar de esto, los mismos autores sostienen que la creación de este Ministerio fue perdiendo peso al no estar acompañada de un aumento de su poder sobre la distribución de los recursos presupuestarios dentro del sistema de ciencia y tecnología y por no serle transferidas otras dependencias del sector.

Finalmente, en 2018 la gestión política de Ciencia y Técnica vuelve al ámbito del Ministerio de Educación, sin perder ninguna de sus competencias, y como parte de una estrategia oficial para disminuir costos burocráticos.

Cabe hacer aquí una breve referencia al tema presupuestario. Desde hace poco más de dos décadas el presupuesto universitario es sancionado con indicación de tres funciones: Cultura y Educación, Salud y Ciencia y Tecnología. Acotamos aquí que a partir de 1988, y en distintas “oleadas”, se crearon más de treinta universidades públicas, incluyendo varios institutos universitarios, contando todos con su área de ciencia y técnica específica.

El porcentual correspondiente a la función Ciencia y Tecnología, que empezó con una incidencia significativa en el total, vino disminuyendo de manera dramática, en perjuicio de las cifras asignadas a la función Cultura y Educación, que comprenden, entre otros rubros, los salarios de todo el sector docente, cubriendo obviamente lo que corresponde al trabajo de quienes, teniendo dedicación semiexclusiva o exclusiva, hacen investigación. El punto más bajo se produjo en el presupuesto sancionado en el año 2015 (ejercicio 2016), que fue sólo del 0,64% del monto total asignado a las universidades nacionales. Al año siguiente —presupuesto votado en 2016 para el año 2017— pasó a ser el 1,45%, porcentual que, si bien no ha podido sostenerse, se mantiene en valores que casi duplican a aquel más bajo.

De esta forma, el aporte del Tesoro Nacional a las universidades nacionales para ciencia y tecnología se ha ido recuperando parcialmente frente a la relegación sufrida a favor de las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional. Las importantes asignaciones porcentuales hechas en los últimos años para la función se distribuyeron directamente entre las universidades, de acuerdo a la recomendación del CIN.

Queda claro que las fuertes devaluaciones de los últimos años, que deterioraron significativamente la capacidad de investigación —por el aumento de equipamientos e insumos generalmente dolarizados—, estaban pendientes de ser compensadas, punto que sabíamos que había que abocarse lo antes posible. Y así lo hicimos.

Durante todo el año 2020 nos dedicamos a trabajar y consensuar en el seno de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Cámara de Diputados de la Nación la recientemente sancionada Ley de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (Ley 27614). Para ello convocamos a decenas de científicos y científicas y referentes del sector para que generen aportes y se involucren en la construcción de la norma, que se basó en el proyecto 3416-D-2020 que elaboré junto con colegas de mi bloque, y el proyecto 3598-D-2020, presentado posteriormente.

Esta ley viene a traer certidumbre y a garantizar el aumento progresivo del presupuesto nacional para la función de ciencia y técnica partiendo de la base actual de 0,28% hasta llegar a un 1% del PBI en el año 2032. Esto sería más que triplicar el presupuesto en un período de diez años.

Por otro lado, la ley estipula una serie de metas y objetivos a los que deberán aplicarse esos fondos. Entre ellos, establece que un 20% de esos aumentos anuales será destinado a la consolidación de los sistemas de ciencia y tecnología de las provincias para el desarrollo armónico y federal de las regiones del país.

Adicionalmente, incorpora ejes transversales para la asignación del presupuesto a partir de los siguientes criterios:

- Género: perspectiva de género, políticas de inclusión y no discriminación en general.

- Salarios: necesidad de una mejora de los salarios de los científicos y las científicas y una jerarquización de las y los investigadores.

- Mejora de procesos internos: optimización de los procesos internos, agilizando la necesaria burocracia que aporta transparencia, para que rápidamente se genere un impacto en el sistema a partir del mayor financiamiento.

- Matriz productiva: promoción de una mayor diversificación de la matriz productiva, que impacte en la generación de divisas.

- Plan Nacional de CyT: fortalecer el plan creado por Ley 25467, que integra actores del sistema y sirve como herramienta para planificar el desarrollo del sistema en su conjunto y la distribución de fondos.

Finalmente, establecimos en la ley un claro mandato para que los y las legisladores y legisladoras nos aboquemos a la construcción de nueva normativa que promueva una mayor participación de la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación.

En resumidas cuentas, esta ley viene a llenar un vacío en materia de financiamiento del sistema de ciencia y tecnología. A traer previsibilidad y un horizonte de crecimiento y desarrollo para el sector.

Esta política muestra un claro posicionamiento de los poderes del Estado —Legislativo y Ejecutivo en este caso— respecto de la autonomía universitaria y de la capacidad de diseñar sus propias líneas de investigación. En definitiva, la presencia de organismos no universitarios de ciencia y técnica, la asignación de recursos y la generación de programas por fuera del sistema universitario reflejan una forma de entender la gestión de las políticas de investigación científica y compiten, en uno u otro sentido, con el ejercicio de sus funciones clásicas —docencia, investigación y extensión—.

Para concluir, podemos decir que, a pesar de lo errático del apoyo al desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología en estos cien años, la Argentina se encuentra dentro de los veinte países que encabezan desarrollos en distintas áreas. La biotecnología, la nanotecnología, la informática, la física nuclear, la biomedicina, entre otras, se destacan a nivel mundial.

Y, sobre todo, lo que puede mostrar con orgullo la universidad argentina es su capacidad para formar recursos humanos. Sus tres premios nobel en ciencias, dos en medicina y uno en química —a los que se suman otros dos de la paz—, y una importante cantidad de científicos que integran, y aún encabezan, proyectos de punta en destacados centros de investigación del mundo dan crédito de lo realizado y abren un panorama con grandes posibilidades de crecimiento.

Referencias bibliográficas

Albornoz, M y Gordon, A. (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009). En M. Albornoz y J. Sebastián (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*. Madrid: CSIC.

Beigel, F. (marzo-abril de 2018). Las relaciones de poder en la ciencia mundial. Un anti-ranking para conocer la ciencia producida en la periferia. *Nueva Sociedad,* (274), pp. 13-28.

Beigel, F; Gallardo, O, y Bekerman, F. (2018). Institutional Expansion and Scientific Development in the Periphery. The Structural Heterogeneity of Argentina's Academic Field (1983-2015). *Minerva. A Review of Science, Learning and Policy, 56*(3), 305-331.

Beigel, F. y Salatino, M. (junio de 2015). Circuitos segmentados de consagración académica: las revistas de Ciencias Sociales y Humanas en la Argentina. Información. *Cultura y Sociedad,* (32), pp. 7-31.

Carrizo, E. (septiembre de 2011). *Las políticas de C y T durante los años noventa: la triangulación entre el Conicet, la Secretaría de Políticas Universitarias y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en torno a la promoción de la investigación.* Tesis de Maestría en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología, UBA.

García de Fanelli, A. M. (2005). *Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional.* Buenos Aires: Fundación OSDE - Miño y Dávila.

Gordon, A. (2013). La configuración de las políticas de ciencia, tecnología y educación superior en Argentina y Brasil en perspectiva comparada. En M. Unzué y S. Emiliozzi (comps.), *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada* (pp. 75-115). Buenos Aires: Imago Mundi.

Ridel, B. (2011). *La política de investigación científica en las universidades nacionales y los sujetos involucrados. Acerca de la percepción y mirada de los docentes-investigadores de la FCPyS (UNCuyo) y de los hacedores de la política pertenecientes a los organismos del Estado 1990-2010.* Trabajo final de grado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Mendoza.

SPU (2013). Anuario estadístico 2013. Buenos Ares: Ministerio de Cultura y Educación. Disponible en http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/.

Vasen, F. (2013). Las políticas científicas de las universidades nacionales argentinas en el sistema científico nacional. *Ciencia, Docencia y Tecnología,* año 24, (46), pp. 9-32.

La investigación en las universidades argentinas: tres cuartos de siglo de evolución en contexto de inestabilidad política y económica

Diego Hurtado*

Introducción

El problema de la ciencia y la tecnología (CyT) en los países de América Latina se puede resumir en una idea simple: la desconexión de las actividades de producción de conocimiento en las universidades e instituciones públicas de investigación y desarrollo (I+D) de las agendas de problemas que plantean sus realidades socioeconómicas. En 1969, el físico brasileño José Leite Lopes lo expresaba sin matices: "Si se llegara a cerrar una de las grandes universidades de un país de América Latina, el sistema económico de ese país no sufriría ninguna alteración" (citado en Sunkel, 1970: 83). Las razones de esta desconexión remiten a variables como inestabilidad institucional y ausencia de políticas públicas que, en última instancia, se conectan con la necesidad de comprender procesos históricos modulados por el lugar geopolítico y geoeconómico subordinado asignado a América Latina en la rígida jerarquía del capitalismo global.

Desde una perspectiva económica, una manera de inferir el nivel de desarrollo de un país es a través de la complejidad de los productos que exporta. No es lo mismo *saber* producir y exportar —como sociedad— soja o limones que *saber* desarrollar, producir y exportar celulares o satélites. A su vez, la complejidad intrínseca de los productos que logra exportar un país puede concebirse como isomorfa con el nivel de complejidad que logra alcanzar este país en la organización de redes institucionales, empresariales y regulatorias orientadas al aprendizaje, acumulación, circulación y uso de conocimiento, especialmente del conocimiento tácito involucrado, como suele ser el caso del conocimiento necesario para los sectores de la producción de alto valor agregado, difícil de adquirir, que se difunde de manera lenta, por canales estrechos y que requiere de la conformación de grupos con diversidad de competencias complementarias. En una economía global de complejidad incremental, la gestión del conocimiento debe ser capaz de impulsar formas de organización de creciente complejidad, densidad e interconexión. En particular, las capacidades de coordinación se vuelven más y más perentorias (Hidalgo, 2015).

Las dinámicas económicas y políticas relacionadas con la producción y la circulación de productos y/o servicios de alto valor agregado —alta complejidad— en países semiperiféricos como la Argentina deben enfrentar numerosos obstáculos: la inestabilidad institucional que debilita la gestión y continuidad de las políticas públicas; la baja inversión en I+D local del sector privado; la presencia dominante de empresas transnacionales en los sectores dinámicos y en la explotación intensiva y no sustentable de recursos naturales, a través de estrategias desconectadas de los ecosistemas económicos

* Doctor en Física por la UBA. Desde diciembre de 2020 es secretario de Planeamiento y Políticas de CTI del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Investigador principal del Conicet en historia (con licencia) y profesor titular en la UNSAM, donde también fue secretario de Investigación y secretario de Innovación y Transferencia de Tecnología (2006-2014). Fue miembro del Directorio de la Agencia Nacional de Promoción de CyT (MINCyT) (2014-2017). En 2015 fue presidente de la Autoridad Regulatoria Nuclear. Es autor de más de ochenta artículos en revistas especializadas y de los libros *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso (1930-2000)* [2010] y *El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional* (1945-2006) [2014].

locales; la financiarización especulativa creciente, desde fines de la década de 1970, y la desventaja geopolítica para negociar las "reglas de juego" dominantes en el escenario global que hagan posible la construcción de capacidades organizacionales, científico-tecnológicas, empresarias, regulatorias y diplomáticas vinculadas a la gestión y uso del conocimiento económicamente estratégico. Entre las consecuencias más visibles de estas debilidades pueden mencionarse la ausencia de políticas de Estado capaces de sostener una orientación de largo plazo y, como corolario, culturas empresariales disruptivas y culturas científicas autónomas (Hurtado y Loizou, 2019).

El presente artículo se propone analizar, desde una perspectiva histórica, el papel de las universidades argentinas y de las instituciones públicas de I+D en la producción de conocimiento, enfocando especialmente aquellos episodios y procesos que a nuestro juicio pueden colaborar en la comprensión de las condiciones de posibilidad para transformar las dinámicas dominantes, que coevolucionan con el lugar asignado a América Latina en la división internacional del trabajo y que, en conjunto, reproducen esquemas de desconexión de las actividades de producción de conocimiento de la realidad socioeconómica local.

Universidades y proyectos *de facto* refundacionales

El fin de la Segunda Guerra Mundial marca el momento en que el sector de CyT pasa a ser objeto de políticas de Estado en las economías centrales. Con percepción de esta tendencia, la Argentina se propuso avanzar en la misma dirección. En el campo universitario, en el período 1946-1955, se destacan las iniciativas de CyT de las universidades nacionales de Tucumán y Cuyo y la novedad de los modelos institucionales plasmados en la Universidad Obrera Nacional (1949) y el Instituto de Física de Bariloche (1954, hoy Instituto Balseiro). Al final de este período, se había logrado consolidar una concepción de política de tecnología y ciencia —en ese orden—, como componente de las políticas económica y de desarrollo social, que debía articular las agendas de producción de conocimiento con los objetivos de los sectores estratégicos —industria, salud, energía, defensa, agro, recursos naturales— plasmados en el Segundo Plan Quinquenal (1952). El gobierno de facto, que se inició con el golpe de septiembre de 1955, clausuró esta orientación a través de un proyecto refundacional, que se propuso la "desperonización" del Estado, que en los hechos significó la destrucción de instituciones y la clausura de procesos de aprendizaje y de acumulación de capacidades (Berrotarán, 2003; Hurtado, 2010).

Con el objetivo explícito de fortalecer la investigación académica y reorganizar la ciencia a nivel nacional, el gobierno *de facto* impulsó la clausura de la Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (DINICET) del peronismo y, en febrero de 1958, la creación del Conicet. En 1961, cuando se estableció la primera modalidad de carrera del Investigador, Houssay sostuvo: "La mayor parte de nuestros investigadores auténticos están en las universidades como docentes. Al instituir la carrera del Investigador Científico se ha tenido especial cuidado en establecer la norma de no quitar los docentes a las universidades" (citado en SECyT, 1989: 48). Con este objetivo, en un contexto de imposición de la doctrina de la seguridad nacional —expresión de la Guerra Fría en la región— y del incremento de la inversión extranjera directa, el Conicet de Houssay consolidó una orientación de la ciencia académica hacia las ciencias puras, fundamentales o básicas.[55]

Ahora bien, esta tendencia iba a contracorriente de las economías centrales. Durante 1955, cuatro quintos del presupuesto federal de EE. UU. asignado a I+D eran destinados al Departamento de Defensa (Dickson, 1988: 25-27). En 1960, en una reedición del informe Vannevar Bush, que conmemoraba los diez años de creación de la National Science Foundation, su entonces presidente

55 Para detalles sobre las dinámicas instituciones durante este período, puede verse: Oteiza (1992; 168-193) y Hurtado (2010).

Alan Waterman sostenía en la "Introducción" que si bien este informe ponía el foco en la importancia de la investigación básica, la realidad iba en otra dirección. Decía Waterman: "Sin embargo, el incremento del porcentaje de fondos disponibles para ciencia básica ha fracasado en relación con el total de fondos federales para investigación y desarrollo —permaneciendo entre el 6 y el 7% a lo largo de los años—" (Waterman, 1960: vii-xxvi). Lo que Waterman calificaba como fracaso en realidad era el producto de políticas orientadas a poner el foco en el desarrollo tecnológico y en la innovación militar y productiva. Debe agregarse que, mientras en la Argentina la inversión en I+D del sector privado era (es) casi nula, en las economías centrales rondaba el 30% en la década de 1960 y supera el 75% en la actualidad. Los equívocos que aún circulan en nuestro ámbito académico sobre el impacto del informe Vannevar Bush se suman a los numerosos ejemplos de falta de comprensión de los procesos históricos como insumo de políticas.

A grandes rasgos, el impulso que desde el Estado argentino se le quiso dar al "desarrollo" y la "modernización" en contextos disruptivos de semidemocracias y autoritarismos reprodujo en la frágil estructura institucional las representaciones y comportamientos sectoriales y, por lo tanto, las torsiones y desajustes entre una comunidad científica que ponía la prioridad en internacionalizarse —objetivo que en la práctica significaba adoptar las agendas de producción de conocimiento afines a las necesidades de las economías centrales—, un sector militar enfocado en el "enemigo interno" —básicamente universitarios y proletariado industrial— y una burguesía empresaria sumisa a un proyecto agroexportador que dejaba los sectores industriales dinámicos y los recursos naturales en manos de la inversión extranjera directa.

¿Cómo evaluar esta supuesta "edad de oro" de la ciencia argentina? Por un lado, en las instituciones tecnológicas —INTA, INTI, CNEA o CNIE, entre las más visibles— se intentaba impulsar actividades de transferencia de tecnología, extensión rural o industrial, asistencia técnica y otras formas de vinculación e incentivo a la incorporación de conocimiento al sector privado. Si bien estas instituciones se proponían coordinar sus agendas con las demandas del sector productivo, persistían la escasa demanda de conocimiento del sector productivo y la falta de capacidades de gestión tecnológica. Por otro lado, las universidades y el Conicet apuntaban a la profesionalización de la ciencia académica, que defendía la ciencia básica como eslabón inicial de una representación de la producción de valor económico y social tipo cadena de montaje, y se complementaba con una concepción meritocrática que reclamaba libertad de investigación y libre competencia en "el mercado internacional de las ideas",[56] mientras que alguna "mano invisible" se encargaría de conectar el conocimiento así producido con las necesidades de la sociedad y el país.[57] En este escenario, algunos espacios universitarios intentaron construir una identidad académica centrada en el compromiso político y lograron articular algunas de sus actividades científicas con la realidad socioeconómica del país. El caso más estudiado es la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEN) de la UBA durante el decanato de Rolando García.

Con referencia a la historia de la computación en la FCEN, por ejemplo, sostiene Jacovkis (2013) que, a fines de 1957, su grupo dirigente se propuso "crear una facultad de nivel científico internacional, interesada en los problemas nacionales". Este objetivo, inicialmente tan claro y unívoco, comenzó sin embargo a fragmentarse pocos años más tarde y a plantear "divergencias sobre cómo medir la calidad científica, qué ciencia y tecnología eran importantes para las necesidades nacionales, hasta dónde hacer ciencia regida por parámetros internacionales, etc.". Este debate, donde la computación y la computadora jugaron un papel crucial por su amplio rango de aplicabilidad, fue dominante hasta los inicios de la última dictadura cívico-militar.

---

56 La idea de "mercado de las ideas" en ciencia puede verse en Polanyi (1962).

57 Aclaremos que no se trata de atribuir un "pecado original" al sector de CyT, sino que hablamos de consecuencias de procesos históricos en entornos políticos, económicos e institucionales de alta inestabilidad.

Ahora bien, mientras que en las economías centrales sus sectores productivos y, en algunos casos —como EE. UU., Gran Bretaña o Francia—, sus sectores de defensa coevolucionan con sus sistemas científico-tecnológicos, en los países semiperiféricos como la Argentina son los procesos de *desarrollo dependiente* (Evans, 1979) los que dan cuenta, en buena medida, de los desajustes políticos e institucionales que "desconectan" las actividades de CyT de las realidades sociales y productivas locales. O'Donnell (2009 [1982]: 117) caracteriza la economía argentina de fines de la década de 1960 como "capitalismo extensamente industrializado, dependiente, desequilibrado y profundamente penetrado por el capital transnacional". Al ocupar los sectores más dinámicos, las empresas transnacionales trajeron la maquinaria, el equipamiento y la tecnología necesaria de sus casas matrices, relegando a un lugar subsidiario a la industria de capitales nacionales y dejando sin demanda a las actividades de I+D locales. Un referente de la Fundación Bariloche explicaba que "menos del 6% del total de proyectos" de CyT se enfocaba en "objetivos industriales". Y sostenía: "Si bien es cierto que las industrias dinámicas trabajan continuamente con tecnología importada, no deja de llamar la atención el magro apoyo del sistema científico" (Aráoz, 1973: 51, 55).

En *Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional*, Osiris Villegas, uno de los jefes militares del golpe de junio de 1966, que iba a quedar al frente de la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) —organismo clave en el diseño institucional de ese período—, reconoce que "como consecuencia de la industrialización, se acentúa el problema social", de allí "la imperiosa necesidad de planificar". Es decir, en la lógica de esta dictadura la planificación aparecía como un recurso disciplinador. Por otro lado, argumentaba el ideólogo, "postergar el desarrollo" era "posibilitar la gestación de condiciones que lleven a situaciones sociales explosivas". Por lo tanto, era "imperativo de la hora romper esquemas perimidos y constituir una verdadera conciencia industrial nacional". En este esquema, "la ciencia y la técnica se constituyen en basamento fundamental del desarrollo y, por ende, de la seguridad" (Villegas, 1969: 150-151, 169).

En este escenario, el impulso del llamado "Plan Taquini", a comienzos de la década de 1970, es un claro exponente de un clima de época: impulsado por una dictadura cívico-militar temerosa del crecimiento de las poblaciones universitarias y fabriles, este plan concretó la creación de trece universidades nacionales en el período 1971-1973 bajo la consigna "desarrollo y seguridad", con el propósito de dar respuesta al "crecimiento demográfico y/o al desarrollo tecnológico nacional" (Taquini, 1969: 27). La creación de nuevas universidades a comienzos de los años setenta significó un impacto sobre el sistema científico-tecnológico al incrementar la demanda de recursos humanos. El presidente del Conicet en 1972, Orlando Villamayor, señalaba: "Entendemos que toda decisión de creación de nuevas universidades puede estimarse halagüeña en el largo plazo si la misma responde a una política nacional coordinada y cuenta con los recursos asegurados para llevar adelante programadamente su extensión edilicia, de equipamiento y fundamentalmente de formación de recursos humanos", aunque a continuación señalaba el impacto negativo que tendría en el corto plazo y mediano plazo, al debilitar grupos de investigación, dispersar recursos financieros escasos, etc. (Villamayor, 1972: 29-31).

En el breve interregno 1973-1976 de retorno a la democracia se elaboraron algunos documentos programáticos que, si bien no llegaron a materializarse, demuestran la comprensión de la necesidad de transformaciones profundas. En el Plan Trienal elaborado para el período 1974-1977 se sostiene que el objetivo es convertir "a la universidad en un ámbito donde el desarrollo de los conocimientos científico-técnicos deje de encararse en función de las necesidades de los sectores de mayores recursos" para dar prioridad al "estudio de los problemas que contribuyan auténticamente a la Justicia Social". La ciencia y tecnología se iban a orientar a "una mayor integración entre el esfuerzo de investigación y la actividad productiva del país", en especial, la "investigación científica y tecnológica vinculada a la producción primaria, los recursos naturales y los factores tecnológicos del crecimiento industrial" (Poder

Ejecutivo Nacional, 1973: 120).[58] Sin embargo, el proceso de derechización del gobierno y la creciente violencia armada clausuraron el entusiasmo revolucionario.

Durante estos años, en América Latina se había consolidado una corriente de pensamiento que demostraba que la región era capaz de comprender la complejidad de los condicionamientos que debía afrontar la producción de conocimiento. Esta corriente, que hoy llamamos "pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y desarrollo" (PLACTED), logró construir y consensuar una agenda común de discusión que hizo posible codificar experiencias y aprendizajes sectoriales, interpretar trayectorias y roles institucionales —las universidades ocuparon un lugar central— y diseñar diagnósticos y prospectivas necesarios para la concepción de políticas públicas de ciencia, tecnología y desarrollo específicas para los países de la región.

Desde la perspectiva del PLACTED, a comienzos de los años setenta, entre los rasgos más relevantes que obstaculizaban el dinamismo de los procesos de industrialización y cambio tecnológico se contaban: la ausencia o insuficiencia de capacidades a nivel del Estado para el diseño de políticas de CyT de escala nacional y para su coordinación con otras políticas sectoriales y, como corolario, la ausencia o insuficiencia de estrategias de articulación Estado-empresas nacionales; la dependencia de las agendas locales de investigación de un supuesto internacionalismo que, al promover ciencia con estándares internacionales, terminaba adoptando las agendas de los países centrales, rasgo que algunos autores del PLACTED asimilaron al concepto más amplio de "dependencia cultural"; reconocimiento y análisis de las numerosas variables y actores involucrados en el diseño de políticas y en la gestión del cambio tecnológico; etc. Con este diagnóstico, se despliega y complejiza una agenda de problemáticas hasta entonces ausentes: acceso a distintas formas de *know-how* y gestión de la transferencia de conocimiento; importación, adaptación o comercialización de tecnología; marcos regulatorios, patentes y corporaciones transnacionales; evaluación de proyectos de inversión en CyT; cómo promover la creación de "empresas y fábricas de tecnología"; culturas científicas y empresariales y "estilos" de desarrollo; dependencia versus autonomía tecnológica; etc.[59]

Sin embargo, el PLACTED fue eclipsado en las décadas siguientes por el inicio del proyecto de globalización neoliberal, que en Argentina se inició en marzo de 1976 con una de las dictaduras cívico-militares más cruentas de la región, que produjo secuelas irreversibles en las universidades y el Conicet.

Globalización y "privatización del conocimiento"

El campo de fuerzas global en el que la Argentina va a intentar el impulso de procesos de expansión, diversificación y enraizamiento de sus actividades de CyT se reconfiguró de manera drástica desde fines de la década de 1970. Como parte del proyecto de globalización neoliberal, las reglas de juego para la producción y circulación de conocimiento mutaron hacia lo que algunos autores caracterizaron como "privatización del conocimiento" (Krimsky, 2003; Mirowski, 2011). La principal razón fue el propósito del gobierno de EE. UU. y sus grandes corporaciones de traducir su supremacía científico-tecnológica en la mejora de la competitividad de sus empresas y en liderazgo económico.

Los instrumentos iniciales que impulsó el gobierno norteamericano —como la Ley Stevenson-Wydler de transferencia de tecnología o la Enmienda Bayh-Dole a las leyes de patentes,

58 Para más detalles de las críticas a la universidad como institución y de los objetivos transformadores durante este período, puede verse: Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista (1973).

59 Para un estudio enfocado en el impacto de la última dictadura sobre el Conicet y las universidades, puede verse: Bekerman (2018).

ambas de 1980— apuntaron a la vinculación academia-industria, además de incentivar a las universidades y centros de investigación a comercializar y a percibir derechos de propiedad intelectual por desarrollos realizados con fondos públicos. En 1984, el Congreso de EE. UU. modificó el Acta de Comercio para que los derechos de propiedad intelectual de sus empresas fueran reconocidos en todo el mundo y para facilitar las represalias económicas y diplomáticas contra los países que violaran sus patentes. También se crearon programas como Small Business Innovation Research (SBIR), Small Business Technology Transfer (STTR), Manufacturing Extension Partnership (MEP) o Advanced Technology Programme (ATP) (Etzkowitz et ál., 2008; Block, 2008: 11-14; Thurbon y Weiss, 2016). En conjunto, estas iniciativas pueden ser definidas como un programa de incentivos masivos del Estado norteamericano a su sector privado, incluida la legislación sobre compras públicas como recurso adicional para "fortalecer a los campeones nacionales y para proteger el frente interno al tiempo que promueve la penetración de las empresas estadounidenses en mercados extranjeros" (Weiss y Thurbon, 2006: 702).

Así, parece crucial comprender que, mientras se obstaculizan los escasos senderos de desarrollo al alcance de las economías en desarrollo, las grandes empresas norteamericanas disponen de los subsidios del gobierno de EE. UU., de un entorno regulatorio favorable, de apoyo a sus actividades de I+D, de protección de la propiedad intelectual y respaldo en sus proyectos de inversión en otros países. Sin embargo, todas estas transformaciones son invisibilizadas por un discurso de fundamentalismo de mercado que difunde que el Estado de las economías centrales no interviene. Etzkowitz et ál. (2008: 685) se refieren a "políticas industriales *de facto*" y Block (2008) habla de "Estado desarrollista oculto". A fines de los años ochenta, explicaba Chomsky (2002 [1989]: 72-73), los sectores competitivos en la arena internacional de la economía de EEUU son "la agricultura, que recibe subsidios estatales masivos; la vanguardia de la industria de alta tecnología, pagada por el Pentágono; y la industria farmacéutica, que está fuertemente subvencionada a través de la financiación pública de la ciencia". Luego de observar que, sin excepción, "las economías exitosas son las que tienen un gran sector gubernamental [a big government sector]", concluye que "todas las cosas que evitamos que haga el tercer mundo han sido los *prerrequisitos* para el desarrollo en cualquier otro lugar" (cursivas en el original).

Con la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995, estas transformaciones se manifiestan en el acuerdo TRIMs (Trade-Related Investment Measures), que restringe la posibilidad de regular la inversión extranjera y supone "la prohibición de una buena parte de los instrumentos utilizados hasta entonces por los países periféricos para promover la industrialización" (Arceo, 2011: 112), y el acuerdo TRIPS (Trade-Related Intellectual Property Rights), que globaliza el sistema de patentes norteamericano.[60]

Así, mientras se impulsa la reorientación agresiva de las dinámicas de producción de conocimiento de las economías centrales hacia la "privatización del conocimiento" a favor de los intereses corporativos y la creciente monopolización de los derechos de propiedad intelectual, simultáneamente se presiona sobre las economías no centrales para que desregulen sus sectores económicamente estratégicos y se endurecen las barreras de acceso a las tecnologías, obstaculizando los procesos de aprendizaje y escalamiento tecnológico basados en senderos imitativos de industrialización (Correa, 2000: 4) y obligando "a pagar precios exorbitantes por el uso de tecnología extranjera" (Michalopoulos, 2014: 178).

60 Como explica Gaudillière (2006: 258), "la convención de Marrakech básicamente transformó el sistema de patentes norteamericano en uno global". En el mismo sentido, afirma Krimsky (1999) que las patentes y la protección a la propiedad intelectual "se convirtieron en la solución elegida para proteger la posición competitiva de los Estados Unidos en una economía global".

La cultura académica y el orden neoliberal

Con el retorno a la democracia, el rescate de las universidades y de las instituciones de I+D de un pasado completamente desacreditado marcado por estructuras autoritarias y las secuelas de las políticas de terrorismo de Estado, que tuvo a las universidades públicas entre sus blancos, debía enfrentar el desafío adicional de comprender e imaginar un modo de inserción de la Argentina en la dinámica global descripta en la sección anterior. Sin dar señales claras de comprender la mutación de las reglas de juego, el imaginario académico parece anclado, como grado cero de cualquier política universitaria, en la recuperación de la universidad de los sesenta. A tono con este clima, en octubre de 1983, decía Raúl Alfonsín:

> Los éxitos logrados, durante la década del sesenta, por la Universidad y el Consejo de Investigaciones [Conicet], en la formación de especialistas de ciencias básicas nos deben alentar para retomar y proseguir en esa dirección, porque solamente así podrán encararse seriamente los grandes problemas de la ciencia aplicada y se podrá llegar a formar tecnólogos creativos, modernos y eficientes (Unión Cívica Radical, 1984: 20).

Al frente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología fue nombrado el matemático Manuel Sadosky. La SECyT se propuso reconstruir los vínculos del Conicet con las universidades. Con este objetivo, se suprimió el sistema de financiamiento de subsidios de investigación a través de directores de instituto —herencia de la dictadura— y se estableció un sistema de subsidios a proyectos anuales y plurianuales otorgados a través de convocatorias públicas. De esta forma se buscó que pudieran acceder a esta fuente de financiamiento investigadores universitarios que no pertenecían a institutos del Conicet. Esta medida se complementó a través del SAPIU, que se propuso dar un incentivo económico a la actividad de los docentes con dedicación exclusiva en las universidades que, o bien eran miembros de la carrera del Investigador, o bien que, sin serlo, realizaban investigación científica "de la clase que promueve el Conicet". La idea de mediano plazo era crear la figura de "Investigador Universitario, dependiente laboralmente sólo de la Universidad y con el apoyo continuo y formalizado del Conicet" (SECyT, 1989: 37, 48).

Otro tema perentorio para el Conicet fue la vinculación de la actividad de investigación con el sector productivo. En marzo de 1984, se creó el área de Transferencia de Tecnología. En este ámbito se puso en marcha al año siguiente la Oficina de Transferencia de Tecnología y, a fines de 1986, la Comisión Asesora de Desarrollo Tecnológico, compuesta por investigadores, empresarios y funcionarios del Estado, con el objetivo de asesorar al directorio del Conicet en cuestiones de vinculación tecnológica y promover la inversión de riesgo dentro del sector productivo. Sin embargo, el contexto de crisis económica y pobre financiamiento explica la escasa participación de empresas. En esta misma dirección, en septiembre de 1987 se reglamentó la actividad de consultorías para investigadores y técnicos del Conicet, determinándose que los investigadores de carrera pudieran destinar un 20% de su tiempo anual a tareas remuneradas (SECyT, 1989: 143, 149-150).

La SECyT concentró buena parte de sus esfuerzos en la creación y funcionamiento de la Escuela Latinoamericana de Informática (ESLAI). Tomando como modelo el Instituto Balseiro, la ESLAI inició sus actividades en marzo de 1986. La Universidad Nacional de Luján se encargó de expedir los títulos para los egresados. En 1988, el examen de ingreso tuvo lugar en diecisiete países de América Latina, el mismo día y a la misma hora. Sin embargo, ese mismo año comenzó la declinación de esta iniciativa. El cambio de gobierno, luego que la hiperinflación adelantara el final del mandato de Alfonsín, produjo desencuentros entre la nueva gestión de la SECyT y la conducción de la ESLAI, que suspendió sus cursos en junio de 1990 (Aguirre y Carnota, 2009).

Junto con el gobierno de Carlos Menem y los inicios de los años noventa, organismos de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial comenzaron a promover

diagnósticos sobre la educación superior en América Latina. Como componente protagónico de las operaciones ideológicas de la ola neoconservadora, las transformaciones propuestas para avanzar en la mercantilización de la educación superior y el conocimiento se centraron en la restricción del gasto público y el arancelamiento. Mientras que enfoques eficientistas buscan erosionar las nociones de gratuidad e ingreso irrestricto, desfilan por el ámbito de la gestión académica expertos españoles que en sus *power points* hablan de "clientes" en lugar de "estudiantes".

A comienzos de noviembre de 1990, con la sanción de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica —que entró en vigencia en 1993—, se empezó a avanzar en la construcción de un marco jurídico que, se decía, intentaba "nivelar" la producción, uso y distribución de conocimiento local al proceso de cambio económico del escenario global. Esta ley se proponía impulsar la conexión entre las actividades productivas y comerciales con las actividades públicas de investigación y desarrollo. Además de poner el foco en la entelequia "empresario innovador", entre otras iniciativas, se creaba la figura de la Unidad de Vinculación Tecnológica (UVT), entidad de derecho privado que debía funcionar como "interfase" legal y catalizador de la vinculación entre empresas y centros de investigación y desarrollo. Una nueva Ley de Educación Superior otorgó en 1995 el carácter de UVT a las universidades nacionales (Naidorf, 2009: cap. VI).

En 1993, también se crea la Secretaría de Políticas Universitarias y al año siguiente se pone en funcionamiento el Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores. Motivado por el bajo nivel de ingresos de los docentes de las universidades nacionales y observando que sólo el 15% de este sector participaba en actividades de investigación, este programa intenta promover la conformación de nuevos grupos de investigación a través de un incentivo salarial basado en un mecanismo de categorización de docentes investigadores. El cuadro que se obtiene de su análisis está cargado de claroscuros. Carrizo (2017: 16-17) señala "un impacto variable, según la universidad, y 'dudoso' en la calidad de la investigación", "dificultades de ejecución", "debilitamiento de la docencia dado el mayor peso otorgado en la evaluación a los antecedentes en investigación", "la proliferación de medios de difusión académicos de dudosa calidad", la marcada desigualdad que generó este programa entre investigadores de Conicet y los docentes, etc. Ahora bien, a pesar de las intenciones manifestadas, en los hechos este programa terminó incrustando el mandato de la investigación en la rutina docente sin institucionalidad complementaria. La noción de "investigación" se transformó en un fetiche equiparable a incentivo salarial. En una selva aleatoria de temáticas posibles, cada docente que quisiera acceder al incentivo se las debía ingeniar para publicar algo en alguna revista especializada.

También se crea el Consejo de Universidades —integrado por representantes del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), entre otros—, los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Esta última fue una de las oficinas de actuación más visible. Aunque resistida por algunos sectores, en menos de una década la CONEAU logró que 39 universidades completaran el proceso de autoevaluación y que 37 pasaran también el de evaluación externa, y acreditó a casi 1400 carreras de posgrado. A estos organismos se sumó el FOMEC, creado en 1995 con financiación del Banco Mundial y clausurado con la crisis terminal de 2001, que se concentró en financiar posgrados y pasantías en universidades del exterior, además de fortalecer bibliotecas, laboratorios y programas de gestión, con impacto en universidades pequeñas y medianas.

Estas transformaciones de la estructura institucional de la educación superior acompaña el proyecto político que podemos caracterizar como neoliberalismo semiperiférico: privatización de organismos y empresas estatales, subordinación geopolítica y geoeconómica al neoliberalismo central mediante la desregulación de los

flujos financieros y comerciales, desindustrialización inducida, extranjerización de la economía, avance acelerado del modelo extractivo-exportador y desmantelamiento de las agendas de producción de conocimiento y de las políticas científico-tecnológicas.[61] Nociones como la de "universidad de servicios" o el mandato de la vinculación "universidad-empresa" aparecen como los nuevos mantras que van a guiar la imposición de "las nuevas reglas del juego de la comercialización en la academia" (Naidorf, 2009: 25-28). En una economía que no requería de ciencia ni tecnología, las universidades respondieron creando oficinas de vinculación y/o transferencia, programas de emprendedorismo, "unidades de negocio" e iniciativas de vinculación universidad-empresa a través de convenios con el sector privado sin criterios orientadores. Los más osados o con contactos en organismos ministeriales se lanzaron a actividades de consultoría donde el conflicto de intereses dejó de ser una limitación. En todo caso, el voluntarismo, la supervivencia de grupos, centros o institutos, o un salario extra guiaron estas iniciativas.

A diferencia de las economías neoliberales centrales que, mientras promueven una retórica de fundamentalismo de libre mercado, apuntalan el dinamismo económico con una batería de iniciativas públicas enfocadas en las universidades y sus vínculos con sectores como defensa e industria, el fundamentalismo de libre mercado que promueve el neoliberalismo semiperiférico disuelve las responsabilidades del Estado en el campo del conocimiento y reorienta el campo científico-tecnológico hacia un conjunto de conceptos y consignas que promueven que los institutos, laboratorios o grupos de I+D públicos gestionen sus propios "negocios" y se autofinancien. La cultura del "emprendedorismo", las consultorías, los *think tanks* y diversas modalidades de "agencias de análisis" se proponen reemplazar formas tradicionales de producción de conocimiento, que son estigmatizadas como anacrónicas, escenario que supone una "desjerarquización" del mundo académico (Rubinich, 2001: 63-64). Como ejemplo del grado superlativo de las incoherencias, un informe del Banco Mundial recomendaba: "El Conicet y la Fundación Miguel Lilio deberían ser privatizados, resultando en 5639 posiciones abolidas del presupuesto público" (The World Bank, 1993: 113).

De esta forma se comienzan a trasplantar consignas, que en las economías centrales eran el producto del acompañamiento de marcos regulatorios e incentivos estatales, a un escenario darwiniano, donde no existe un sector empresarial emprendedor,[62] ni programas públicos que promuevan marcos regulatorios adecuados al contexto. Para dar brillo teórico se trasplanta la noción de "sistema nacional de innovación" para aplicarla a una realidad donde no hay ni sistema ni innovación y se pone de moda la unidad analítica "América Latina" para aplicarle diagnósticos simplificadores del tipo "el problema de América Latina es el modelo lineal ofertista" y proponer recetas genéricas idénticas para todos los países de la región (Hurtado y Mallo, 2013).

La crisis terminal de 2001 disolvió el manto ideológico y discursivo y dejó a la intemperie un país sin Estado y un complejo universitario y científico-tecnológico desfinanciado, fragmentado y sin orientación.

Las universidades en contexto de industrialización y desarrollo inclusivo

Los gobiernos del período 2003-2015 se propusieron abandonar la matriz neoliberal semiperiférica y, a semejanza de otros países de la re-

61 Sobre las políticas económicas de este período, en relación con los procesos de privatización, desindustrialización selectiva y extranjerización de la economía, pueden verse: Basualdo (2006) y Gaggero (2016). Sobre el avance de la explotación de los recursos naturales, la profunda reforma del marco regulatorio para beneficiar a las grandes empresas transnacionales y el apoyo de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID, puede verse: Svampa y Antonelli (2009).

62 Las fracciones económicas concentradas consolidaron, por lo menos desde la última dictadura (1976-1983), una cultura de aversión al riesgo, cooptación predatoria del Estado, especulación financiera, fuga de capitales y ausencia de inversión en I+D. Ver, por ejemplo: Pucciarelli (2004).

gión, se orientaron hacia un paradigma político de país industrial con creciente equidad y ampliación de derechos que puso en movimiento un proceso de recuperación del Estado y una resignificación del sentido social y económico de las actividades de educación superior y de CyT. El principal motor del proceso de crecimiento de las capacidades científico-tecnológicas fue la definición de un conjunto de sectores estratégicos, como la producción pública de medicamentos, las telecomunicaciones, el desarrollo de tecnología nuclear y espacial, algunos sectores de la biotecnología y la conformación de un conglomerado de empresas en el sector de energía eólica.

Durante este período, el Conicet pasó de alrededor de 3600 investigadores y 2800 becarios en 2003 a 9200 investigadores y 10.000 becarios en 2015; el presupuesto del INTA pasó de 200 millones a 3300, el del INTI de 30 a 943 millones y el de CNEA de 100 a cerca de 4000 millones; y los aportes al sector universitario pasaron del 0,5% del PBI en 2003 al 1% de un PBI que en 2015 se había duplicado (Salvarezza, 2017). La inversión creciente hizo posible la creación de 15 universidades públicas de acuerdo a criterios de federalización y apoyo a los desarrollos regionales e impactó en las actividades de I+D en las universidades. Un hito político de estas transformaciones fue la separación del sector de CyT del ámbito del Ministerio de Educación y la creación de un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), a fines de 2007, aunque solamente el Conicet y la Agencia Nacional de Promoción Científico y Tecnológica (ANPCyT) quedarían bajo su dependencia. Mientras que las tesis doctorales defendidas por becarios del Conicet en 2003 fueron 235, en el período 2013-2015 rondaban las 1200 anuales (Unzué, 2017: 155).

Si nos enfocamos en la evolución de las actividades de producción de conocimiento en las universidades durante este período, los rasgos más visibles son: a) la creciente preocupación por diseñar estrategias de enraizamiento de las universidades con sus territorios y las agendas de políticas públicas nacionales; b) la diversificación de los recursos de financiamiento de la ANPCyT, que impactó positivamente sobre la creación de capacidades de I+D de los grupos, laboratorios e institutos de universidades públicas; c) las alianzas entre el Ministerio de Planificación Federal con algunas universidades para impulsar proyectos relacionados con medicina nuclear, diversos sectores de las telecomunicaciones y sector espacial, entre los más visibles; y d) la demanda que la mayor densidad de políticas públicas ejercieron sobre las ciencias sociales hacia una agenda de diagnóstico y prospectiva de la realidad socioeconómica local, así como la creciente participación en programas de desarrollo social.

Como resultado de estas dinámicas, a fines de 2015 se habían logrado conformar núcleos de I+D que comenzaron a mostrar rasgos sistémicos, que podríamos caracterizar como "ecosistemas de desarrollo", integrados por instituciones, universidades, empresas estatales o con componente estatal y empresas privadas con una cultura diferente a la de las fracciones concentradas de la economía. A modo de ejemplo (no exhaustivo), pueden mencionarse:

- el Centro Atómico Bariloche, el Instituto Balseiro, INVAP, INTA-Bariloche y la creación de la Universidad Nacional de Río Negro, núcleo rionegrino al que se suma un conjunto variado de empresas;

- el Polo Científico, Tecnológico y de Innovación en Formosa y su articulación con la Universidad Nacional de Formosa, además de un hospital de alta complejidad y un centro de medicina nuclear; y de la sociedad del gobierno de la provincia con CNEA, la instalación de la nueva planta de Dioxitek para refinación de uranio;

- en Tucumán, la Estación Experimental Agropecuaria de INTA-Famaillá, la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres, la Fundación Miguel Lillo y el Centro Integral de Microscopía Electrónica de la Universidad Nacional de Tucumán;

- el Parque Tecnológico del Litoral Centro, donde interaccionan empresas con organizaciones del sector público y privado con capacidades científicas y tecnológicas de varios institutos del Conicet y la Universidad Nacional del Litoral, entre otras instituciones de la provincia de Santa Fe;

- el núcleo conformado por la Universidad Nacional de San Martín y los institutos compartidos con el Conicet, la CNEA, el INTI, la CONAE y el INTA, y con la instalación en su campus de la Fundación Argentina de Nanotecnología y el Instituto Antártico;

- el eje conformado por la empresa Y-TEC y las universidades nacionales de Quilmes, Arturo Jauretche y La Plata;

- en la localidad de Lima, el polo tecnológico donde funcionan las centrales nucleares de potencia Atucha I y Atucha II, inaugurada en 2014, y donde se desarrolla el primer prototipo del reactor CAREM.

- a nivel nacional, la reversión de una tendencia histórica con recuperación de la enseñanza técnica de nivel medio y la apertura de carreras de Ingeniería en muchas universidades del país.

Retrospectivamente, parece claro que este proceso no alcanzó un umbral que hiciera posible abordar, con fines de transformación estructural, cuestiones de enorme complejidad, que van desde la consolidación de una industria de bienes de capital o una política energética con componentes robustos de política industrial y tecnológica, hasta la capacidad de concebir políticas que avancen sobre modelos alternativos a las actividades de extracción intensiva no sustentables, como la megaminería a cielo abierto o el uso masivo de agroquímicos orientado al avance del monocultivo de soja. En las universidades públicas y el Conicet existen agendas de producción de conocimiento que llaman la atención sobre el extractivismo como modalidad de acumulación insustentable, que se manifiesta en prácticas de desposesión y acaparamiento de tierras, potenciadas a través de falta de democracia —ausencia de dinámicas de consulta informada y respeto de la licencia social— y formas de exclusión, como el racismo ambiental hacia los pueblos originarios y la desigualdad de los costos ambientales.[63] Y, como contrapartida, la resistencia de las poblaciones en la articulación de redes sociales y en la movilización y formación de capacidades de respuesta política, jurídica y cultural (ver Vara, 2013, 2015).

Llegar a las pymes o a la economía popular son otros ejemplos de agendas en las que no se logró avanzar de manera consistente.[64] En términos generales, la tendencia al encapsulamiento del MINCyT puso serios límites a la eficacia de las políticas de CyT en aquellos sectores donde se comenzaron a manifestar obstáculos estructurales. La inactividad de sus unidades formales de coordinación interministerial e intersectorial resulta una incógnita si se piensa, por ejemplo, en el involucramiento de muchos ministerios en el desarrollo de sectores estratégicas.

Algunas de estas limitaciones deben entenderse, en parte, en el contexto del proceso de construcción, que se inicia en 2003 desde los escombros, de un Estado *desarrollista* tan competente y eficaz como fuera posible en la generación de entornos institucionales, modos de organización, recursos de vinculación público-privada y transformaciones de culturas sectoriales, que además debió lidiar con la interferencia de resabios, prácticas y discursos heredados de los años noventa al interior de las propias redes político-burocráticas. Encarnados en actores que continuaron en cargos relevantes, persistieron de manera equívoca algunos componentes ideológicos y marcos conceptuales neoliberales, guiando algunas modalidades de gestión de las actividades de

63 Sobre estas cuestiones, una mirada crítica exhaustiva que señala los límites de lo que califica como "neodesarrollismo" puede verse en Svampa (2019).

64 Sobre la noción de "economía popular", sus dinámicas y su lugar en la economía nacional, puede verse Chena (2017).

investigación, desarrollo y transferencia. La erosión permanente de los poderes fácticos fue otro factor que no se consiguió neutralizar y/o disciplinar.[65]

Por un lado, se avanzó en la resignificación del rol social y económico de la CyT, al punto de que se puede afirmar que tuvo lugar una transformación cultural, tanto en la propia comunidad de practicantes como a un nivel social más amplio, como lo demuestran hitos como Tecnópolis, el lanzamiento televisado de los satélites SAC-D/Aquarius y ArSat 1 y 2, o la relevancia de iniciativas como el Canal Encuentro y la actividad de los divulgadores.[66] Pero, por otro lado, componentes de lo que hemos llamado neoliberalismo semiperiférico lograron persistir hasta finales de 2015 en el sector de CyT y, en muchos sentidos, se fortalecieron con la reticencia y la falta de capacidad política del MINCyT para asumir la responsabilidad de coordinar e impulsar una política de CyT de escala nacional. Metas abstractas sin respaldo en actividades de diagnóstico y prospectiva, o el uso de categorías como "tecnologías de propósito general", inaplicables a la realidad de una economía semiperiférica, muestran al titular del MINCyT, Lino Barañao, encapsulado e incapaz de responder a las demandas de un proyecto de desarrollo en evolución.

A modo de síntesis, las razones que podrían ayudar a explicar los claroscuros de las políticas de CyT en el período 2003-2015 se correlacionan con: a) los altos niveles de extranjerización y concentración de la economía heredada en 2003 que, recién en los últimos años de este ciclo de gobiernos, se comenzaban revertir a contracorriente de la tendencia global; b) la temporalidad propia de los procesos de reconstrucción de las capacidades estatales en un contexto de poderes fácticos, locales y transnacionales, disruptivos y entrópicos; c) el financiamiento de las actividades de investigación y desarrollo por parte del MINCyT a través de préstamos de organismos de crédito como el BID y el Banco Mundial, lo que supone la aceptación de categorías, concepciones y condicionamientos ajenos a la orientación política local; d) en relación con el punto anterior, la cultura de la consultoría privada liderada por (e imbricada con la labor de) funcionarios públicos y, sosteniendo estas prácticas, una concepción de los "negocios" desligada del mundo del trabajo y de la economía productiva; e) la escasez de cuadros técnicos formados en gestión del conocimiento —y en especial en la gestión de la tecnología— en un contexto de desarrollo inclusivo; y f) la ausencia del factor tecnológico y la falta de reconocimiento de su protagonismo en los análisis de algunos economistas que acompañaron al gobierno desde cargos públicos y académicos.

En este escenario de desajustes propio de una economía semiperiférica que se propone superar tres décadas de desindustrialización, financierización, extranjerización, endeudamiento y fuga, el período 2003-2015 fue el de mayor evolución de la ciencia y la tecnología en la Argentina desde 1810. Acompañando políticas de "compra inteligente del Estado", nacionalización de sectores estratégicos y promoción de variedad de instrumentos de política y gestión, los aprendizajes organizacionales e institucionales significaron un salto cualitativo para el sector de CyT.

65 Existe cierto consenso en aceptar que el éxito transformador de las experiencias de industrialización tardía tiene como condición de posibilidad la existencia de "Estados desarrollistas", que se distinguen por la ambición de las metas y el compromiso de su liderazgo, su estructura institucional y su enfoque de políticas. Así, el Estado desarrollista podría definirse, en parte, por la mentalidad de sus actores políticos más influyentes, motivados por metas de política industrial y cambio tecnológico y, en parte, por la conformación de una burocracia económica con características weberianas, esto es, competente, cohesionada, orientada por misiones e independiente de las presiones de intereses sectoriales. Ver, por ejemplo, Thurbon y Weiss (2016: 638).

66 El caso del matemático Adrián Paenza es paradigmático. En agosto de 2014, Paenza recibió el Premio Leelavati, otorgado por el International Congress of Mathematicians al mejor divulgador de la matemática del mundo.

Retorno de políticas neoliberales y futuro incierto

En diciembre de 2015, con la llegada de la alianza Cambiemos al gobierno, volvió a tener vigencia una versión ficticia de la alternancia democrática: con una diferencia cercana al 2% de votos en balotaje, el nuevo gobierno se dedicó a incumplir su programa de campaña y a impulsar un proyecto refundacional, basado en la valorización especulativa y financiera, que desmanteló las políticas de Estado y reinició un proceso de desfinanciamiento de los sectores de educación y de CyT y de clausura de sectores tecnológicos estratégicos (Filmus, 2017; Manzanelli et ál., 2017). Igual que ocurrió durante la década de 1990, al momento de cierre de este artículo, a fines de 2019, la Argentina estaba desaprendiendo a fabricar satélites, generadores eólicos, vacunas o vagones de ferrocarril, entre las tecnologías de mayor complejidad, estaba disipando capacidades de gestión del Estado —organizacionales, regulatorias y de gestión de la tecnología— y estaba reiniciando un ciclo de fuga de cerebros.

En este renovado escenario de desindustrialización, endeudamiento, financierización y extranjerización, los incentivos se orientan a culturas empresariales rentísticas especulativas y de intermediación financiera, antiemprendedoras y predadoras del sector público, consolidadas alrededor de las fracciones concentradas, que finalizan su ciclo de acumulación con fuga del excedente en lugar de inversión. Esta tendencia, a su vez, coevoluciona con culturas científicas que, como reacción de supervivencia en entornos institucionales adversos, son proclives a insertarse en los circuitos de producción de conocimiento funcionales a las agendas de las economías centrales; es decir, ciencia básica (si es posible, de calidad) en su mayor parte desconectada de la realidad socioeconómica local.

Pensando que la Argentina puede recuperar un proyecto de país centrado en la producción y el trabajo con redistribución, creciente equidad y ampliación de derechos, las primeras enseñanzas de los ciclos de industrialización inconclusos son: a) la necesidad de desplazar del centro de gravedad de las políticas el acceso inmediato a la "frontera tecnológica" y el espejismo de la "ventana de oportunidad", que suponen que la Argentina puede insertarse en una revolución tecnológica naciente —como la industria 4.0, por ejemplo— abstrayéndose de la ausencia de condiciones institucionales y de los rasgos de su matriz productiva, o de las temporalidades que involucran trayectorias de aprendizaje, acumulación, coordinación y escalamiento; y, como corolario, b) la necesidad de crear entornos institucionales para impulsar estos procesos en sectores específicos y con metas convergentes, orientados por un proyecto de país consensuado por dinámicas democráticas. En este escenario, las universidades tienen una función central en el diagnóstico, diseño de agendas e identificación del tipo de conocimiento necesario, así como en la formación de capacidades para la elaboración y puesta en práctica de políticas de CyT afines y la construcción de mecanismos de transferencia y extensión de conocimiento al territorio, a las economías regionales y a los distintos segmentos empresariales.

Una inferencia de los aprendizajes del período 2003-2015 supone que la condición de posibilidad para impulsar agendas de producción de conocimiento necesario y procesos de cambio tecnológico coordinados con las políticas de industria, salud, energía, desarrollo social, defensa, transporte, agro e infraestructura es avanzar en la construcción del único actor político que en un país semiperiférico puede enfrentar el campo de fuerzas geopolítico y geoeconómico que se manifiesta en reglas de juego adversas y en poderes fácticos que juegan por afuera de los consensos democráticos: este actor es un Estado desarrollista planificador, empresario y regulador con crecientes competencias de incentivo, disciplinamiento y coordinación de procesos endógenos de creación de valor y de su redistribución. En este contexto, las agendas de CyT deben iniciar un proceso de reconfiguración y reorientación hacia la resolución de los problemas que plantean los mundos del trabajo, de la producción y del desarrollo social, con peso específico de las economías regionales coordinadas con estrategias reales de federalización. Especialmente peren-

toria resulta la formación de capacidades en ciencias sociales y en ingeniería orientada a las economías regionales y de gestión sistémica de la tecnología.

Al poner al conocimiento en el centro del mundo de la producción y del trabajo se debe apuntar a transformar tanto el paradigma productivo como el de las políticas de CyT y a abandonar las concepciones universalistas, que son el producto de la emulación (simplificada y descontextualizada) de los sectores de CyT de las economías centrales. En este contexto, se deben impulsar instancias de construcción de consensos y convergencias alrededor de nuevas agendas y objetivos explicitados en la política de CyT con gremios industriales, asociaciones empresarias nacionales —con foco especial en pymes industriales—, movimientos sociales y sectores de la producción popular, sistemáticamente relegados (invisibilizados) en las iniciativas de producción de conocimiento.

La redefinición necesaria del lugar de la Argentina en el escenario regional y en la estructura del capitalismo global parece un paso inexorable si se quiere comenzar a construir una senda de desarrollo donde el conocimiento se resignifique como activo estratégico capaz de garantizar la estabilidad y la sustentabilidad de mediano y largo plazo.

Referencias bibliográficas

Aguirre, J. y Carnota, R. (2009). Los proyectos académicos de desarrollo informático durante el retorno democrático argentino de 1983 y su proyección latinoamericana. En J. Aguirre y R. Carnota (eds.), *Historia de la Informática en Latinoamérica y el Caribe: investigaciones y testimonios* (pp. 197-218). Río Cuarto: UNRC.

Aráoz, A. (1973). ¿Qué hace el sistema científico por la industria en Argentina? *Ciencia Nueva*, (26), pp. 50-55.

Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial.* Buenos Aires: Cara o Ceca.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Bekerman, F. (2018). *La investigación científica argentina en dictadura. Transformaciones y desplazamientos de recursos (1974-1983).* Mendoza: EDIUNC.

Berrotarán, P. (2003). *Del plan a la planificación. El Estado en la época peronista.* Buenos Aires: Imago Mundi.

Block, F. (2008). Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United State. *Politics & Society, 20*(10), pp. 1-38.

Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista (1973). *Gobierno peronista. Universidad. Elementos para una discusión del problema universitario,* vol. 8. Buenos Aires: Editorial del Consejo Tecnológico.

Correa, C. (2000). *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries: The TRIPS Agreement and Policy Options.* Londres: Zed Books.

Chena, P. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En AA. VV., *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón* (pp. 41-62). Buenos Aires: Colihue.

Chomsky, N. (2002) [1989]. The Military-Industrial Complex. En P. Mitchell y J. Schoeffel (eds.), *Understanding Power. The Indispensable Chomsky* (pp. 70-73). Nueva York: The New Press.

Dickson, D. (1988). *The New Policy of Science.* Chicago: The University of Chicago Press.

Etzkowitz, H. et ál. (2008). Pathways to the Entrepreneurial University: Towards a Global Convergence. *Science and Public Policy, 35*(9), pp. 681-695.

Evans, P. (1979). *Dependent Development. The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil.* Nueva Jersey: Princeton University Press.

Filmus, D. (comp.) (2017). *Educar para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo.* Buenos Aires: Octubre.

Gaggero, A. (2016). Las transformaciones de la elite empresarial en un período de extranjerización económica: los propietarios de los grandes grupos empresariales argentinos durante los años noventa. En A. Castellani (coord.), *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los noventa* (pp. 89-122). San Martín: UNSAM Edita.

Gaudillière, J.-P. (2006). Globalization and Regulation in the Biotech World: The Transatlantic Debates over Cancer Genes and Genetically-Modified Crops. *Osiris*, 21, pp. 251-272.

Hidalgo, C. (2015). *Why Information Grows?* Nueva York: Basic Books.

Hurtado, D. (2010). *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso (1930-2000).* Buenos Aires: Edhasa.

Hurtado, D. y Loizou, N. (2019). Desregulación de sectores estratégicos en contexto semiperiférico: las comunicaciones satelitales en la Argentina, 1991-2003. *América Latina en la Historia Económica, 26*(1). Recuperado de e939. doi: 10.18232/alhe.939.

Hurtado, D. y Mallo, E. (2013). Riesgos teóricos y agenda de políticas: el "mal del modelo lineal" y las instituciones de CyT como cajas negras. En A. Kozel, H. Crespo y H. Palma (comps.), *Heterodoxia y Fronteras en América Latina* (pp. 449-476). Buenos Aires: Teseo.

Jacovkis, P. (2013). *De Clementina al Siglo XXI. Breve historia de la computación en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires.* Buenos Aires: Eudeba.

Krimsky, S.

(1999). The Profit of Scientific Discovery and its Normative Implications. *Chicago Kent Law Review, 75*(3), pp. 15-39.

(2003). *Science in the Private Interest. Has the lure of profits corrupted biomedical research?* Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

Manzanelli, P.; Gonzáles, M. y Basualdo, E. (2017). La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social. En E. Basualdo (ed.), *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri* (pp. 179-220). Buenos Aires: Siglo XXI.

Michalopoulos, C. (2014). *Emerging Powers in the WTO. Developing Countries and Trade in the 21st Century.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

Mirowsky, P. (2011). *Science-Mart: Privatizing American Science.* Cambridge: Harvard University Press.

Naidorf, J. (2009). *Los cambios en la cultura académica de la universidad pública*. Buenos Aires: Eudeba.

O'Donnell, G. (2009) [1982]. *El Estado burocrático autoritario.* Buenos Aires: Prometeo.

Oteiza, E. (ed.). (1992). *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas.* Buenos Aires: CEAL.

Poder Ejecutivo Nacional. (1973). *El Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, 1974-1977.* Buenos Aires: Códex.

Polanyi, M. (1962). The Republic of Science: Its Political and Economic Theory. *Minerva, 1*, pp. 54-73.

Pucciarelli, A. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura encubre una vieja práctica corporativa. En A. Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura* (pp. 99-171). Buenos Aires: Siglo XXI.

Rubinich, L. (2001). *La conformación de un clima cultural. Neoliberalismo y universidad.* Buenos Aires: Libros del Rojas.

Salvarezza, R. (2017). "Conicet: la década ganada". En E. Dvorkin (comp.), *¿Qué ciencia quiere el país? Los estilos tecnológicos y los proyectos nacionales* (pp. 131-148). Buenos Aires: Colihue.

SECyT (1989). *Memoria crítica de una gestión.* 1983-1989. Buenos Aires: Talleres Gráficos Litodar.

Sigal, S. (2002). *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Sunkel, O. (1970). La universidad latinoamericana ante el avance científico y técnico; algunas reflexiones. *Estudios Internacionales,* año 4, (13), pp. 60-89.

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias.* Buenos Aires: UNSAM Edita.

Svampa, M. y Antonelli, M. (eds.). (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Taquini, A. (1969). Creación de universidades: una política. *Ciencia e Investigación, 25*(1), pp. 27-40.

The World Bank (1993). *Argentina. From Insolvency to Growth.* Washington D. C.: The World Bank.

Thurbon, E. y Weiss, L. (2016). The Developmental State in the Late Twentieth Century. En E. Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (eds.), *Handbook of Alternative Theories of Economic Development* (pp. 637-650). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Unión Cívica Radical. (1983). *Ciencia, tecnología y desarrollo. Encuentro nacional.* Buenos Aires: Imprenta de los Buenos Ayres.

Unzué, M. (2017). La política de fomento a la formación de doctores y la docencia universitaria en la Argentina: algunas tensiones no resueltas. *Revista Internacional de Educação Superior,* 3(1), pp. 150-166.

Vara, A. M.

(2013). Un discurso latinoamericano y latinoamericanista sobre los recursos naturales en el "caso papeleras". *Revista Iberoamericana. América Latina-España-Portugal,* año 13 (segunda época), (52), pp. 7-26.

2015. *Las venas abiertas de América Latina: emblema del discurso antiimperialista.* En A. Kozel, F. Grossi y D. Moroni (eds.), *El imaginario antiimperialista en América Latina* (pp. 89-106). Buenos Aires: CLACSO-CCC.

Vara, A. M.; Mallo, E. y Hurtado, D. (2011). Universidad y sociedad del conocimiento: apuntes históricos y perspectivas actuales en el contrapunto entre centro y periferia (pp. 105-164). En H. Thomas, C. Gianella y D. Hurtado (eds.), *El conocimiento como estrategia de cambio: ciencia, innovación y política.* San Martín: UNSAM edita.

Villamayor, O. (1972). *Problemas de la investigación científica argentina.* Buenos Aires: s. e.

Villegas, O. (1969). *Políticas y estrategias para el desarrollo de la seguridad nacional. Enfoques y temas*. Buenos Aires: Pleamar.

Weiss, L. y Thurbon, E. (2006). The Business of Buying American: Public Procurement as Trade Strategy in the USA. *Review of International Political Economy, 13*(5), pp. 701-724.

Waterman, A. (1960). Introduction. En V. Bush, *Science, the Endless Frontier* (pp. vii-xxvi). Washington D. C.: National Science Foundation.

CONEAU
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

ISBN 978-987-3765-72-8